



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

LIZEU MAZZIONI

**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS
NA UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

CHAPECÓ

2016

LIZEU MAZZIONI

**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS
NA UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação do Prof. Dr. Joviles Vitorio Trevisol

CHAPECÓ

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Rua General Osório, 413D
CEP: 89802-210
Caixa Postal 181
Bairro Jardim Itália
Chapecó – SC
Brasil

DGI/DGCI - Divisão de Gestão de Conhecimento e Inovação

Mazzioni, Lizeu

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS
NA UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL/ Lizeu
Mazzioni. -- 2016.
314 f.:il.

Orientador: Joviles Vitório Trevisol .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação
(PPGE) , Chapecó, SC, 2016.

1. Política Educacional. 2. Estado Capitalista. 3.
Federalismo. 4. Municipalização. 5. Plano Nacional de
Educação. I. , Joviles Vitório Trevisol , orient. II.
Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

LIZEU MAZZIONI

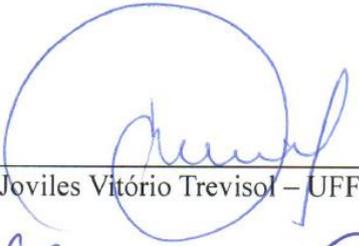
**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS
NA UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. Para obtenção do título de Mestre em Educação, defendido em banca examinadora em 11/11/2016.

Orientador (a): Prof. Dr. Joviles Vitório Trevisol

Aprovado em: 11 / 11 / 2016

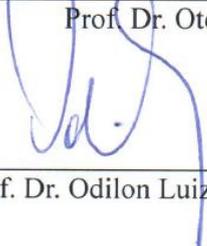
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Joviles Vitório Trevisol – UFFS



Prof. Dr. Oto Petry – UFFS



Prof. Dr. Odilon Luiz Poli - UNOCHAPECÓ

Chapecó/SC, 11 de novembro de 2016

Dedico esse estudo aos que lutam pelo direito universal à educação, pela justiça social e por um mundo com vida digna para todos(as).

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Joviles Vitório Trevisol, por ter confiado no meu compromisso com o estudo e o bom aproveitamento (coletivo) do serviço público educacional oferecido pela UFFS. Um agradecimento especial pela sua disponibilidade, simplicidade e generosidade na socialização do seu conhecimento na orientação dessa pesquisa e dissertação.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Oto João Petry e Prof. Dr. Odilon Luiz Poli, por terem aceito contribuir com este estudo e meu aprendizado.

Aos professores(as) doutores(as) Adriana Richit, Iône Inês Pinsson Slongo, Joviles Vitório Trevisol, Lisia Michels, Maria Silvia Cristofoli, Neide Cardoso de Moura, Oto João Petry, Roberto Rafael Dias da Silva, Solange Maria Alves (da UFFS), Leonel Piovezana e Maria de Lourdes Bernartt (da Unochapecó) pelo conhecimento socializado e construído nas disciplinas do Mestrado em Educação.

Aos colegas da turma do Mestrado em Educação da UFFS pelo companheirismo.

Aos professores e professoras que tive ao longo da vida escolar e universitária.

Aos colegas professores e professoras que acreditam na educação transformadora.

Aos alunos e alunas que tive a oportunidade de conviver como professor.

Aos companheiros e companheiras lideranças educacionais, sindicais e políticas pela convivência na organização popular, sindical e partidária, na ação política coletiva, na gestão do Estado, na construção de políticas sociais e de uma vida melhor para todos(as).

Aos meus pais, Luiz Fernando Mazzioni e Amélia Tonon Mazzioni, pela valorização que deram à educação, dos quatro filhos e duas filhas, na família e no acesso à educação escolar, em tempos difíceis para a agricultura familiar abandonada de qualquer política pública nos anos de 1970 e 1980, inclusive na ausência de transporte escolar gratuito; não mediram sacrifícios para garantir o acesso dos filhos à educação básica pública e superior privada – na ausência da pública. Também pela valorização que sempre deram à escola.

Aos irmãos, Lourdes, Alceu, Nilson, Lenir e Sady, pela nossa “escolinha infantil”, aonde brincamos, jogamos e aprendemos as primeiras letras.

Aos meus avós (em memória), maternos, Antônio Tonon e Celestina Moresco Tonon, paternos, Gomercindo Maggioni e Guilhermina Fiorini Maggioni por terem, na década de 1940 do século XX, possibilitado a alfabetização de meus pais, sem a qual, provavelmente, minha vida e trajetória escolar teria sido mais difícil ou até mais curta.

À companheira Vania Medianeira de Lima Barcellos pela afetividade, convivência diária, apoio para esse estudo, companheirismo na luta política e na vida pessoal.

O importante, é a vida, os amigos, esse mundo
injusto que temos que modificar.

Oscar Niemeyer

RESUMO

A presente dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil. O estudo teve como objetivo geral, delinear os desafios que o PNE estabelece aos municípios brasileiros no contexto do Estado capitalista, do federalismo e da universalização da educação básica enquanto direito social. Trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa, que utilizou abordagens qualitativas e quantitativas, desenvolvida a partir do referencial teórico da pesquisa bibliográfica e da análise dos dados da pesquisa documental. A dissertação apresenta uma contextualização teórica sobre a formação e a transformação do Estado no seio da sociedade capitalista e do Estado brasileiro no processo de colonização portuguesa, seu desenvolvimento no Império, as transformações republicanas e seu papel na formação e transformação da sociedade brasileira; analisa a trajetória da universalização da educação básica, do federalismo brasileiro e da municipalização da educação infantil e fundamental; finaliza com o delineamento dos principais desafios que o PNE estabelece aos municípios no contexto da universalização da educação básica. As análises indicam que o processo de formação e transformação do Estado brasileiro foi delineado pela concentração da riqueza, do poder e do saber, configurado na sociedade colonial escravocrata e reconfigurado na sociedade capitalista dependente. Que o Estado brasileiro só assume o papel social no conjunto de papéis do Estado contemporâneo a partir da Constituição Federal de 1988. Que a República não priorizou a universalização da educação acarretando um atraso educacional que contribuiu para nossas fragilidades políticas, econômicas e de cidadania. Aponta que a formação do povo e do Estado brasileiro é marcada pela dominação econômica externa, pela imposição cultural, pela violência, pela exclusão social continuada, pelo conflito permanente, pela presença militar, por revoltas populares e a luta política orgânica de classes a partir do século XX. Descreve que o federalismo cooperativo estabelecido na Constituição Federal de 1988 elevou os municípios à condição de ente federativo, assumindo cada vez mais o papel social do Estado brasileiro, como é o caso da municipalização da educação. As conclusões apontam que entre os principais desafios que o PNE estabelece aos municípios, estão o atendimento em creche de pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos, a universalização da pré-escola de 4 e 5 anos e da educação especial de 4 a 17 anos, a valorização dos profissionais do magistério público municipal, a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o aumento em 93% das despesas municipais em educação, de 2,07% para 4% do PIB, para os municípios darem conta de todas as metas estabelecidas pelo PNE.

Palavras-chave: Política Educacional. Estado Capitalista. Federalismo. Municipalização. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

This dissertation presents the results of a survey on the National Education Plan (PNE) and the role of municipalities in the universalization of basic education in Brazil. The study had as general objective, outline the challenges that the PNE establishes the Brazilian municipalities in the context of the capitalist State, federalism and the universalization of basic education as social right. This is a descriptive and qualitative research, using qualitative and quantitative approaches, developed from the theoretical framework of the bibliographical research and data analysis of documentary research. The dissertation presents a theoretical contextualization on the formation and transformation of the State within the capitalist society and the State in the process of Portuguese colonization, its development in the Empire, the Republican changes and its role in the formation and transformation of Brazilian society; analyzing the trajectory of the universalization of basic education, of Brazilian federalism and decentralization of early childhood education and fundamental; with the design of the main challenges that the PNE establishes to the municipalities in the context of the universalization of basic education. The analysis indicates that the process of formation and transformation of the Brazilian State was outlined by the concentration of wealth, power and knowledge, colonial slave society set and reconfigured in capitalist society. The Brazilian State just assumes the social role in the contemporary State papers from the 1988 Federal Constitution. The Republic not prioritized the universalization of education leading to an educational delay that contributed to our political, economic, and frailties of citizenship. Points out that the training of the people and the State is marked by foreign economic domination by cultural imposition, by violence, social exclusion, by the permanent conflict, the military presence, by popular uprisings and political struggle of organic classes from the 20TH century. Describes that the cooperative federalism established in the Federal Constitution of 1988 increased the municipalities on condition that federal entity, assuming more and more the social role of the State, such as the decentralization of education. The findings show that among the major challenges that the PNE establishes the municipalities, are the daycare services of at least 50% of children from 0 to 3 years, the universalization of preschool to 4 and 5 years and of special education from 4 to 17 years, the valuation of municipal public teacher training professionals, the implementation of the cost-Student quality (CAQ) and the 93% increase in municipal expenditure on education 2.07%, to 4% of GDP, for the municipalities count of all the goals established by the PNE.

Keywords: educational policy. Capitalist State. Federalism. Municipalization. National education plan.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Síntese da contradição estrutural – Estado X sociedade civil /mercado.....	070
Quadro 2 – Principais papeis do Estado capitalista contemporâneo.....	074
Quadro 3 – Participação das diferentes etnias na formação do povo brasileiro.....	080
Tabela 1 – Média anual da Carga Tributária do Brasil em % do PIB.....	130
Tabela 2 – Despesas primárias consolidadas do Estado brasileiro por política pública.....	132
Tabela 3 – Transformações macroeconômicas do Brasil 1940 – 2014.....	133
Tabela 4 - Transformações sociais no Brasil após Constituição Federal de 1988.....	134
Tabela 5 – Carga tributária de alguns países da OCDE e Brasil (2014 em % do PIB).....	137
Tabela 6 – Evolução da carga tributária (% do PIB) Brasil e média OCDE (29 países)	138
Quadro 4 – Trajetória de formação e transformação do Estado brasileiro	142
Quadro 5 - Estrutura do ensino primário nas reformas estaduais de 1920	157
Tabela 7 – Matrículas na educação brasileira – 1872-1930.....	159
Tabela 8 – Matrículas na educação brasileira – 1934-1960.....	163
Tabela 9 – Matrículas na educação brasileira – 1966	168
Tabela 10 - Frequência escolar no ensino obrigatório em % (regiões, urbana e rural).....	169
Tabela 11 – Matrículas na educação brasileira – 1980 - 1988.....	175
Tabela 12 – Matrículas na educação brasileira – 1997 – 2005 - 2013.....	184
Quadro 6 – Trajetória brasileira nas políticas à universalização da educação básica.....	188
Quadro 7 – Histórico da universalização da educação básica no Brasil.....	189
Tabela 13 – IDHM educação e universalização da educação 1991 – 2013.....	192
Tabela 14 – Matrículas em % da população de 0 a 17 anos e total (1884 a 2013).....	193
Quadro 8 – Evolução do fluxo e do rendimento escolar 1942- 2013.....	195
Tabela 15 - Taxa de Frequência Escolar 2004/2013 e metas do PNE para 2024.....	196
Quadro 9 – Formação e transformação do federalismo brasileiro.....	211
Tabela 16 – Evolução do número e perfil populacional dos municípios no Brasil.....	211
Quadro 10 – Carga tributária no brasil (2013) e repartição federativa da receita pública.....	212
Tabela 17 – Participação de cada ente federado no total da receita pública.....	214
Tabela 18 - Despesas primárias consolidadas da União, Estados e Municípios em 2013.....	215
Quadro 11 – O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro.....	217
Quadro 12 – Síntese da construção do federalismo na educação básica no Brasil.....	237
Quadro 13 – Síntese do federalismo no financiamento da educação básica no Brasil.....	239

Tabela 19 - Histórico do federalismo nas matrículas na educação básica no Brasil.....	240
Tabela 20 – A participação dos municípios nas matrículas da educação básica em 2013.....	242
Tabela 21 – A participação dos municípios na matrícula geral e do campo em 2013.....	244
Quadro 14 – Vinculação de receita à MDE a partir do FUNDEB no Brasil.....	247
Quadro 15 – Origem tributária da receita mínima vinculada à MDE no Brasil.....	248
Tabela 22 – Receita e distribuição dos recursos do FUNDEB em R\$ bilhões.....	250
Tabela 23 - Evolução do Valor aluno/ano mínimo nacionalmente definido.....	251
Tabela 24 - Despesas públicas em educação, total e de cada ente federado no século XXI..	252
Quadro 16 - Indicadores Financeiros Educacionais – 2013.....	253
Tabela 24 – IDEB projetado 2005 a 2021 e ocorrido 2005 a 2015.....	275
Quadro 17 – Custo aluno-qualidade (CAQi e CAQ).....	275
Quadro 18 – Síntese dos desafios do PNE aos municípios.....	278

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BCB – Banco Central do Brasil

BSPN - Balanço do Setor Público Nacional

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CAQi - Custo Aluno-Qualidade Inicial

CEB - Câmara da Educação Básica

CF - Constituição Federal

CIDE - Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico na importação e comercialização de combustíveis

CNE - Conselho Nacional da Educação

CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação

COFINS – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

COLLOR - Fernando Collor de Melo

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas

CTG – Carga Tributária Global

CTB – Carga Tributária Bruta

DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos Sociais e Econômicos

DILMA – Dilma Rousseff

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EEE – Educação Especial Exclusiva

EC - Emenda Constitucional

EF – Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

ENEM - Exame Nacional de Ensino Médio

EUA - Estados Unidos da América

FECAM - Federação Catarinense de Municípios

FEE/SC - Fórum Estadual de Educação de Santa Catarina

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE - Fórum Nacional de Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FSE - Fundo Social Emergência

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

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

JK - Juscelino Kubitschek de Oliveira

IBGE - Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICE- Imposto sobre Comércio Exterior

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IE – Imposto sobre Exportações

II - Imposto sobre Importações

INEP - Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física

IRPJ - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis ou Doação de Bens e Direitos

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LULA - Luiz Inácio Lula da Silva

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

MF - Ministério da Fazenda

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PE – Pré-escola

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFSPRNNCO - Programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE - Plano Nacional da Educação

PNUD/ONU - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR - Presidência da República

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da Educação Infantil

PSPN - Piso salarial profissional nacional

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos

RFB – Receita Federal do Brasil

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TEMER – Michel Temer

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	05
1.1	JUSTIFICATIVA	05
1.2	PROBLEMA DA PESQUISA	09
1.3	QUESTÕES DE PESQUISA	10
1.4	OBJETIVOS	10
1.5	METODOLOGIA	11
1.5.1	Coleta e análise dos dados	21
2	ESTADO E CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA.....	24
2.1	CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA	32
2.2	ESTADO-NAÇÃO E OS PAPEIS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO	40
2.3	ESTADO E CIDADANIA NO BRASIL.....	75
3	A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	149
4	O FEDERALISMO E A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.....	197
4.1	OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	203
4.2	FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BÁSICA	218
4.3	MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	239
4.4	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	245
5	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS AOS MUNICÍPIOS.....	256
5.1	O CUSTO ALUNO-QUALIDADE (CAQi e CAQ).....	274
5.2	SÍNTESE DOS DESAFIOS DO PNE AOS MUNICÍPIOS.....	277
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	283
	REFERÊNCIAS.....	286

1 INTRODUÇÃO

A unidade entre ciência e vida é uma unidade ativa, somente nela se realizando a liberdade de pensamento; ela é uma relação mestre-aluno, uma relação entre o filósofo e o ambiente no qual se atua e de onde se extraem os problemas necessários para colocar e resolver: isto é, é a relação filosofia-história (GRAMSCI, 1984, p. 38).

A presente dissertação analisa o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil e os desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) no contexto do federalismo e do Estado brasileiro.

A escolha dessa problemática para o desenvolvimento dessa dissertação de mestrado, não foi aleatória, mas com a intencionalidade de aprofundar de forma teórica e científica os conhecimentos da minha experiência profissional, sindical e política ligada à educação e aos municípios, na condição de professor da Rede Municipal de Chapecó (1988/atual), com atuação em turmas multisseriadas (alfabetização e anos iniciais) e na disciplina de educação física (na educação infantil e no ensino fundamental), de presidente do sindicato da categoria (1994/1997), na coordenação do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública (1993/1997), de membro do Conselho Municipal da Educação (1993/2002), de Secretário Municipal da Educação (1998/2002), Vereador (2010/2012), de presidente da Federação dos Trabalhadores Municipais de Santa Catarina (2010/atual), de Secretário de Políticas Públicas e Sociais da Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal (2009/atual) e membro do Fórum Estadual de Educação (2013/atual). Ao longo dessa experiência profissional, sindical e política sempre esteve presente a luta pela universalização da educação na condição de direito social e bem público. Nessa caminhada, o mestrado apresentou-se como uma excelente oportunidade para uma investigação científica do tema em pauta.

1.1 JUSTIFICATIVA

A oferta e a ampliação da educação escolar pública e gratuita é uma demanda da sociedade brasileira, especialmente dos movimentos sociais, presente nas necessidades e nas lutas comunitárias, sociais e políticas. A dívida do Estado brasileiro com a educação do seu povo é histórica. A universalização da educação no Brasil é tardia e o país precisa recuperar o atraso. Como afirma Gramsci (1984, p. 52):

Se se coloca o problema de identificar teoria e prática, coloca-se neste sentido: de construir sobre uma determinada prática uma teoria, a qual, coincidindo e identificando-se com os elementos decisivos da própria prática, acelere o processo histórico em ato, tornando a prática mais homogênea, coerente, eficiente em todos os seus elementos, isto é, elevando-se à máxima potência; ou então, dada uma certa posição teórica, no sentido de organizar o elemento prático indispensável para que toda teoria seja colocada em ação.

A Constituição Federal (CF) de 1998 (BRASIL, 1998) consolidou, no Art. 6º, a educação como direito social, e no Art. 208, garantiu o ensino fundamental de 8 anos como direito público subjetivo: “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...] §1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

Em 2009, através da Emenda Constitucional (EC) nº 59 (BRASIL, 2009), o país deu mais um passo para a ampliação do direito social à educação e da oferta da educação escolar pública, alterando o inciso I do Art. 208 da CF para estabelecer: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”, ampliando assim o ensino obrigatório e gratuito, como direito público subjetivo, de 8 para 14 anos, do ensino fundamental para a educação básica, iniciando na pré-escola aos 4 anos até o fim do ensino médio aos 17 anos. Assim, o Brasil consolida, do ponto de vista legal, a garantia da educação escolar dos brasileiros(as) dos 4 aos 17 anos, abrangendo quase toda a educação básica.

A Lei 12.796/2013 que alterou os artigos 4º e 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) complementou as inovações da EC/59; estendeu a condição de direito público subjetivo à toda a educação básica obrigatória; ampliou o dever do Estado com a educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos, com o acesso gratuito ao ensino fundamental e médio aos jovens e adultos que procurarem o atendimento, com o atendimento educacional especializado gratuito e com os programas suplementares de atendimento ao educando. O dever do Estado brasileiro com a educação, com a nova redação do Art. da LDB, tornou-se consistente e amplo:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades,

preferencialmente na rede regular de ensino; IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; [...] VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2013)

O PNE aprovado pela Lei 13.005/2014, por sua vez, definiu como metas, além de universalizar a educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, o ensino fundamental para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e o ensino médio para jovens de 15 a 17 anos, ampliar o atendimento da educação infantil de 0 a 3 anos, para, “no mínimo”, 50% das crianças nessa faixa etária. Portanto, no período recente, com a EC 59 em 2009, a mudança na LDB em 2013 e o novo PNE em 2014, no aspecto legal, o Brasil amplia o direito social à educação e assume novos e grandes desafios para transformar a realidade educacional do país, cujas metas colocam em questão, a distância que temos entre a realidade atual e o novo patamar estabelecido pela nova legislação.

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2015, p. 25-58), com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2013, o percentual de frequência escolar da população brasileira na faixa etária que passa a ser abrangida pela educação escolar obrigatória, era de 81,4% das crianças de 4 e 5 anos, 98,4% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e 84,3% dos jovens de 15 a 17 anos; de 0 a 3 anos, apenas 23,2% das crianças frequentavam creche. Esses dados revelam a distância que o país tem entre o legal (a escolaridade garantida pela CF) e o real (o percentual efetivo da população que está frequentando a educação básica), demonstrando que o Brasil ainda tem muitos desafios a superar para implementar e garantir na prática o direito social estabelecido na legislação vigente (BRASIL, 2009; 2013; 2014).

Em relação às responsabilidades dos entes federados com o dever do Estado com a educação, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) definiu em seu Art. 211, §2º, que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”, e, no Art. 211, §3º, que “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”, estabelecendo portanto uma corresponsabilidade entre estados e municípios na oferta do ensino fundamental obrigatório. Em 1996, através da EC 14 (BRASIL, 1996), o termo “pré-escolar” foi alterado para “educação infantil”, redefinindo que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”; com essa alteração, aos municípios foi acrescentado a responsabilidade de atender, não só a pré-escola, mas toda a educação infantil, incluindo a creche de 0 a 3 anos.

Desta forma, os municípios vem assumindo, como ente federado, a responsabilidade constitucional pela oferta da educação infantil, em creche de 0 a 3 anos, a pré-escola de 4 e 5 anos, e a corresponsabilidade, conjuntamente com os estados, da oferta do ensino fundamental obrigatório de 6 a 14 anos. O movimento que se observa a partir da CF de 1988 e das ECs: 14/1996 (que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – (FUNDEF), 53/2006 (que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)) e 59/2009 (que ampliou a educação básica obrigatória de 4 a 17 anos) é uma crescente participação dos municípios na oferta da educação básica.

Segundo dados do Censo Escolar do INEP (1997; 2013), em 1997, os municípios eram responsáveis por 40% da matrícula da educação básica pública e alcançou 57% em 2013, respondendo neste ano por 100% das matrículas em creche, 99% da pré-escola (PE), 65% do ensino fundamental (EF), 63% da educação especial exclusiva (EEE), 45% da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 1% do ensino médio (EM). Assim, os municípios passaram a ser os maiores responsáveis pela oferta da educação básica pública entre os entes federados.

Nesse processo de ampliação da educação básica obrigatória, os municípios foram assumindo cada vez mais responsabilidades na oferta desse nível de escolaridade, apesar de o município como ente federado autônomo ser recente no federalismo brasileiro. Essa descentralização de responsabilidades, longe de representar um consenso, apresenta tensões e conflitos de todas as ordens, no pacto federativo, na divisão do bolo tributário, no financiamento e na pressão social pelo aumento do atendimento educacional, especialmente na educação infantil.

O novo PNE – 2014/2024 (BRASIL, 2014), define um conjunto de metas e estratégias ao país e aos entes federados. Sob exclusiva responsabilidades dos municípios, a educação infantil recebeu metas de forte ampliação, incluindo a universalização da educação enquanto direito público subjetivo às crianças de 4 e 5 anos e a ampliação do atendimento para, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche; considerando ainda a progressiva municipalização do ensino fundamental, no PNE, aos municípios foram definidas importantes atribuições e convocados para grandes desafios.

Considerando que o país vem atribuindo cada vez mais aos municípios a responsabilidade da expansão da oferta de grande parte da educação básica, torna-se importante investigar e avaliar criticamente que papel os municípios estão assumindo na universalização da educação básica no contexto da política educacional, do federalismo e do Estado brasileiro, e, que implicações essa emergência dos municípios tem na política

educacional numa perspectiva da educação como um bem público e direito universal, num momento em que a disputa está cada vez mais acirrada, entre o público e o privado, entre a educação como direito e a educação como mercadoria. A partir desse contexto e de sua relevância social, econômica e política surgiu o interesse e a justificativa para o desenvolvimento dessa pesquisa e dissertação de mestrado.

1.2 PROBLEMA DA PESQUISA

A partir da decisão do pesquisador em desenvolver uma pesquisa científica em determinado tema, um intenso trabalho intelectual é empenhado na formulação do “problema da pesquisa”, momento e requisito fundamental para o sucesso da pesquisa e da produção de conhecimento científico. Como afirma Bachelard (1996, p. 18, grifo do autor):

Em primeiro lugar, é preciso saber formular problemas. E, digam o que disserem, na vida científica os problemas não se formulam de modo espontâneo. É justamente esse *sentido do problema* que caracteriza o verdadeiro espírito científico. Para o espírito científico, todo conhecimento é resposta a uma pergunta. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído.

A presente pesquisa tem como horizonte o direito social à educação e sua universalização na política pública, e como centro de interesse a questão do papel que os municípios estão assumindo, a cada ano mais, na responsabilidade constitucional e administrativa na oferta da educação básica e os desafios estabelecidos pelo PNE no contexto do federalismo e do Estado capitalista brasileiro.

Segundo Minayo (2013, p. 16, grifo do autor) “[...] *nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática*”. E acrescenta: “as questões da investigação, estão portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionados. São frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e seus objetivos”.

A dificuldade, presente em toda pesquisa, em definir o “problema da pesquisa” de forma adequada, esteve muito presente nesse caso, tendo em vista a amplitude do tema em foco que envolve a questão do Estado nacional, do federalismo, do município como ente federado e da educação como política pública e direito social. A pesquisa procurou diagnosticar, conhecer e compreender esse fenômeno político, administrativo, econômico e social, sua realidade e suas consequências na vida do país, do povo, dos gestores e

trabalhadores da educação, bem como apontar questões e caminhos para o futuro. Segundo Gatti (2012, p. 63), “é problema uma questão que não tem uma resposta plausível imediata ou evidente. É uma daquelas questões que necessitam de esforços específicos, metódicos, para se tentar obter respostas”. E sugere: “parte-se, pois, para a pesquisa de problemas adequadamente formulados e dentro de certa perspectiva de análise”.

Elaborar uma pergunta que desse conta de formular adequadamente o problema da pesquisa. Eis a questão!

Reafirmamos: pesquisam-se problemas, e não temas. Um projeto de pesquisa se refere a um diagnóstico exaustivo e rigoroso de uma problemática. O problema constitui o eixo central do projeto de pesquisa. Todo projeto de pesquisa expressa fundamentalmente um problema, questões sobre esse problema e a formulação de uma pergunta-síntese, numa segunda parte, o projeto deve prever ou indicar as possibilidades e estratégias para elaborar as respostas (GAMBOA, 2012, p.116-117).

Depois de um longo e árduo trabalho de formulação desenvolvido ao longo do curso das disciplinas do mestrado e das conversas e reflexões com o professor orientador, elaboramos a pergunta-síntese do problema da nossa pesquisa, nos termos que segue. *Que desafios o PNE estabelece aos municípios brasileiros, no contexto do Estado capitalista, do federalismo e da universalização da educação básica enquanto direito social?*

1.3 QUESTÕES DE PESQUISA

A partir do problema da pesquisa definido, formulamos as seguintes questões de pesquisa:

- 1) Que papeis, no contexto da cidadania e da luta de classes, o Estado assumiu na formação e transformação da sociedade capitalista brasileira?
- 2) Que avanços e contradições marcam a trajetória da universalização da educação enquanto direito social no Brasil?
- 3) Que papel o município, enquanto ente federativo, tem assumido no contexto das políticas de universalização da educação básica?
- 4) Que desafios estão colocados para os municípios cumprirem as diretrizes, metas e estratégias do PNE?

1.4 OBJETIVOS

A pesquisa teve como objetivo geral, *delinear os desafios que o PNE estabelece aos municípios brasileiros no contexto do Estado capitalista, do federalismo e da universalização da educação básica enquanto direito social.*

Em termos mais específicos, a pesquisa teve os seguintes objetivos:

- 1) Analisar, no contexto da cidadania e da luta de classes, que papéis o Estado assumiu na formação e transformação da sociedade brasileira;
- 2) Contextualizar a trajetória das políticas de universalização da educação enquanto direito social no Brasil;
- 3) Caracterizar o modelo federalista brasileiro e o papel dos municípios no contexto das políticas de universalização da educação básica;
- 4) Elencar os desafios que estão colocados para os Municípios cumprirem as diretrizes, metas e estratégias do PNE.

1.5 METODOLOGIA

A pesquisa científica precisa de teoria e método para a sistematização do conhecimento. Nas palavras de André (2012, p. 59), “a pesquisa é analítica, usa procedimentos rigorosos e sistemáticos para produzir conhecimento, dar inteligibilidade àquilo que é desconhecido e que é necessário conhecer”. Por outro lado, a pesquisa científica também precisa do envolvimento do pesquisador com o problema a ser investigado - do interesse e compromisso pelo objeto da pesquisa. Segundo Gatti (2012, p. 64-66), “o pesquisador só pode ser imaginativo se tiver um bom estofo teórico, uma ampla cultura bibliográfica na área que trabalha, além de experiência pelo contato com os problemas relativos à temática”. É nessa relação entre pesquisador, ciência e problema a ser investigado que nasce a escolha das teorias e métodos para o desenvolvimento da pesquisa. Gatti (2012, p. 64-66), vincula a escolha do método ao problema: “a colocação dos problemas de investigação é reveladora da perspectiva de abordagem do pesquisador e determinante para seu método. [...] Ao pesquisador cabe ter senso crítico e clarear para si mesmo seu modo de pensar e pesquisar”. Para Meksenas (2003, p. 102, grifo do autor), “[...] a opção por um método do conhecimento é sempre uma *escolha política e ética*: aceito um e descarto outro de acordo com minhas convicções, situadas em contextos históricos”. Este entendimento também é compartilhado por Gatti (2012, p. 59-60): “os métodos nascem do embate das ideias, perspectivas, teorias, com a prática. Eles não são somente um conjunto de passos que ditam um caminho. São também um conjunto de crenças, valores e atitudes”.

A escolha do método não está separada da teoria que o sustenta. Gamboa (2012, p. 28) vincula o método ao tipo de objeto: “como a investigação constitui um processo metódico, é importante assinalar que o método ou modo, ou caminho, de se chegar ao objeto, o tipo de processo para chegar a ele, é dado pelo tipo de objeto e não ao contrário [...]”. Considerando a sua problemática, desenvolvemos essa pesquisa com pressupostos do materialismo histórico dialético, especialmente da filosofia da práxis, da formação social da mente, do pensamento e da linguagem, combinado com pressupostos da teoria da estruturação e o método dialético. O materialismo histórico dialético¹ proposto pela abordagem marxista fornece os fundamentos epistemológicos para o estudo do problema em questão. Segundo Gramsci (1984, p. 112), a “unidade dos elementos constitutivos do marxismo”², “é determinada pelo desenvolvimento dialético das contradições entre o homem e a matéria (natureza - forças materiais de produção)”.

A filosofia da práxis é o que melhor traduz o materialismo histórico dialético. Fundamenta-se em sólidos pressupostos. Marx (2009, p. 117-122), nas teses sobre Feuerbach, deixa claro que a “essência humana” é o “conjunto das relações sociais”; na tese oito, afirma que “toda vida social é essencialmente prática. Todos os mistérios que conduzem a teoria ao misticismo encontram sua solução racional na prática humana e na compreensão dessa prática”. Conclui na tese onze que “os filósofos apenas interpretam o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo”. Segundo Coutinho e Konder (1984, p. 4-5), Gramsci e outros clássicos, estabelecem o marxismo como filosofia da práxis ao perceberem que “[...] o sujeito e o objeto não são senão momentos relativos da práxis, da atividade histórica dos homens”. Segundo Gramsci (1984, p. 18), “uma filosofia da práxis só pode apresentar-se, inicialmente, em uma atitude polêmica e crítica, como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente (ou mundo cultural existente)”. Para Konder (1992, p. 115), “a práxis é a atividade concreta pela qual os sujeitos humanos se

¹ Segundo Triviños (2013, p. 51, grifos do autor), “o *materialismo dialético* é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento. [...] não só tem como base de seus princípios a matéria, a dialética e a prática social, mas também aspira ser a teoria orientadora da revolução do proletariado. [...] O *materialismo histórico* é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade”.

² Segundo Gramsci (1984, p. 112), “na economia, o centro unitário é o valor, ou seja, a relação entre trabalhador e as forças industriais de produção (os que negam a teoria do valor caem no crasso materialismo vulgar, colocando as máquinas em si – como capital constante e técnico – como produtoras de valor, independente do homem que manipula). Na filosofia, este centro é a práxis, isto é, a relação entre a vontade humana (supra-estrutura) e a infra-estrutura econômica. – Na política, é a relação entre o Estado e a sociedade civil, isto é, intervenção do Estado (vontade centralizada) para educar o educador, o ambiente social em geral”.

afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e, para poderem alterá-la, transformando-se a si mesmos”. Para esse autor, a práxis “é a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente, precisa de reflexão, do autoquestionamento, da teoria; é a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cotejando-os com a prática”.

Ao compreender e descrever as origens sociais do desenvolvimento da mente, da linguagem e do pensamento, Vigotsky ampliou o alcance explicativo da teoria marxista. A teoria vigotskiana da “formação social da mente” possui conexão direta com o materialismo histórico dialético e a filosofia da práxis. Ao explicar o “desenvolvimento dos processos psicológicos superiores”, Vigotski (2007), detalha e aprofunda as hipóteses de Marx e Engels sobre o processo de formação e desenvolvimento do ser humano e sua relação (interação) com a natureza e os outros seres humanos no processo de formação e reprodução do próprio homem, da cultura e da humanidade.

A revolução das pesquisas e elaborações de Vigotski permitiram um grande salto na compreensão teórica do processo de formação e desenvolvimento do ser humano e das práticas sociais. Segundo Cole e Scribner (2007, p. XXIV), o notável pesquisador russo estabeleceu uma forte crítica às principais teorias disponíveis no início do século XX: “da noção que a compreensão das funções psicológicas superiores humanas poderia ser atingida pela multiplicação e complicação dos princípios derivados da psicologia animal” e das teorias que afirmavam que “as propriedades das funções intelectuais do adulto são resultado unicamente da maturação ou, em outras palavras, estão de alguma maneira pré-formadas na criança, esperando simplesmente a oportunidade de se manifestarem”. Segundo Alves (2012, p. 67), “uma síntese das associações do pensamento vigotskiano nos informa que antes e sobretudo, a atividade mental – a consciência – é atividade exclusivamente humana. É resultado da aprendizagem social, da internalização de signos sociais, da cultura e das relações sociais”.

Notável também é a conexão entre o materialismo histórico dialético, a filosofia da práxis, a teoria vigotskiana da formação social da mente, da linguagem e do pensamento e a pedagogia freireana – a práxis pedagógica desenvolvida por Paulo Freire. Para Freire (2016, p. 55-56), “uma das características do homem é ser o único a ser homem. Só ele é capaz de se distanciar do mundo. Somente o homem pode ficar longe do objeto para admirá-lo”. Mas diferente da contemplação idealista, no entendimento da filosofia da práxis, “ao objetivar ou admirar – entenda-se no sentido filosófico -, os homens são capazes de atuar conscientemente sobre a realidade objetivada. É exatamente isso a ‘práxis humana’, a unidade indissolúvel

entre minha ação e minha reflexão sobre o mundo”.³ Esta conexão entre a teoria vigotskiana e a pedagogia freireana é destacada por Alves (2012, p. 251):

Freire e Vigotski se encontram para ensinar e reiterar o ser humano como ativo, social, histórico, e a sociedade como produção histórica da humanidade através do trabalho, atividade vital pela qual se modifica a natureza, o ser humano e se produz a cultura, ideias, modos de ser e de viver, de interpretar e significar que, porque históricos, são sempre provisórios e contraditórios.

Considerando nosso tema de pesquisa e estudo, acreditamos que a *Teoria da Estruturação* (GIDDENS, 2009) constitui uma teoria social que dialoga com os pressupostos do materialismo histórico dialético, da filosofia da práxis e da *psicologia histórico-cultural* de Vigotski e a pedagogia freireana. As eventuais divergências entre o materialismo histórico dialético e a teoria da estruturação são mediadas pela filosofia da práxis e a teoria vigotskiana de formação social do pensamento e da linguagem e a pedagogia freireana. O diálogo entre essas teorias nos disponibilizam um conjunto de conceitos⁴ e categorias que nos permite o estudo da sociedade capitalista, do Estado (dos municípios e do federalismo) e da educação.

Segundo Giddens (2009, p. 2), “o domínio básico de estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da estruturação, não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo”. A teoria da estruturação propõe a superação do dualismo dos impérios do sujeito e do objeto social. Para Giddens (2009, p. 2), “se as sociologias interpretativas se assentam, por

³ Segundo Freire (2014, p. 50-51, grifo do autor), “não se pode pensar em objetividade sem subjetividade. Não há uma sem a outra, que não podem ser dicotomizadas. A objetividade dicotomizada da subjetividade, a negação desta na análise da realidade ou na ação sobre ela, é *objetivismo*. Da mesma forma, a negação da objetividade, na análise como na ação, conduzindo ao subjetivismo que se alonga em posições solipsistas, nega a ação mesma, por negar a realidade objetiva, desde que esta passa a ser criação da consciência. Nem objetivismo, nem subjetivismo ou psicologismo, mas subjetividade e objetividade em permanente dialeticidade. Confundir subjetividade com subjetivismo, com psicologismo, e negar-lhe a importância que tem no processo de transformação do mundo, da história, é cair num simplismo ingênuo. É admitir o impossível: um mundo sem homens, tal qual a outra ingenuidade, a do subjetivismo, que implica homens sem mundo. [...] A realidade social, objetiva, que não existe por acaso, mas como produto da ação dos homens, também não se transforma por acaso. Se os homens são os produtores desta realidade e se esta, na ‘inversão da práxis’, se volta sobre eles e os condiciona, transformar a realidade opressora é tarefa histórica, é tarefa dos homens”.

⁴ Segundo Althusser (2015, p. 39; 42), “[...] O Capital contém simplesmente uma das três grandes descobertas científicas de toda a história humana: a descoberta do sistema de conceitos (portanto, da teoria científica) que abre ao conhecimento científico aquilo que podemos chamar de ‘Continente-História’. Antes de Marx, dois ‘continentes’ de importância comparável já haviam sido ‘abertos’ ao conhecimento científico: o Continente-Matemáticas, pelos gregos do século V a.C., e o Continente-Física, por Galileu. [...] Todos sabem que, sem teoria científica correspondente, não pode existir prática científica, isto é, prática que produza conhecimentos científicos novos. [...] Ora, o que é essa teoria indispensável a toda a ciência? É um sistema de conceitos *científicos de base*. Basta enunciar essa simples definição para que destaquemos dois aspectos essenciais de toda a teoria científica: 1) os conceitos de base e 2) seus sistema

assim dizer, num imperialismo do sujeito, o funcionalismo e o estruturalismo, por seu lado, propõem um imperialismo do objeto social”. A teoria da estruturação procura superar esse *dualismo* e estudar a interação entre sujeito e objeto social. Ao invés do *dualismo*, uma *dualidade*. Segundo Giddens (2009, p. 22), “uma das principais proposições da teoria da estruturação é que as regras e os recursos esboçados na produção e na reprodução da ação social são, ao mesmo tempo, os meios de reprodução do sistema (a dualidade de estrutura)”.

Conceitualmente, segundo Giddens (2009), na teoria da estruturação, por princípios estruturais, entende-se os princípios de organização das totalidades sociais; por estruturas, entende-se o conjunto de regras e recursos envolvidos na articulação de sistemas sociais; por propriedades estruturais, entende-se as características institucionalizadas dos sistemas sociais, estendendo-se ao longo do tempo e do espaço. Em todos os casos, *estrutura*, é uma categoria genérica da teoria da estruturação. A *estrutura* (ou estrutura social) é constituída de *regras e recursos* que de forma ambígua e simultânea é *coerciva e facilitadora* à ação humana, em decorrência da relação entre estrutura e agência (agência e poder).⁵ As estruturas sociais de maior extensão espaço-temporal nas práticas sociais são reconhecidas como *instituições*. A estrutura social apresenta uma conexão entre as dimensões de significação (ordens simbólicas/modos de discurso), dominação (instituições econômicas e políticas) e legitimação (instituições legais) com “influência penetrante do poder na vida social”. As *regras* são normas, codificadas em lei ou informais, constitutivas e reguladoras, que regem as práticas sociais, constituindo “significado” e “sancionamento” dos “modos de conduta social”. Para Giddens (2009, p. 304), a dominação depende da mobilização dos *recursos alocativos* (matérias primas, meios de produção, bens produzidos) que possibilitam o controle sobre bens materiais e os *recursos autoritários* (organização do tempo-espaço social, produção/reprodução do corpo, organização de oportunidades de vida) que possibilitam o controle sobre as pessoas ou atores. “O poder em sistemas sociais que desfrutam de certa continuidade no tempo e no espaço pressupõe relações regularizadas de autonomia e dependência entre atores ou coletividades em contexto de interação social” (GIDDENS, 2009, p. 18). Por outro lado, a capacidade cognoscitiva dos seres humanos possibilita a interação

⁵ Na definição de Giddens (2009, p. 200-201), “na teoria da estruturação, a estrutura sempre foi concebida como uma propriedade dos sistemas sociais, ‘contida’ em práticas reproduzidas e inseridas no tempo e no espaço. Os sistemas sociais estão organizados hierárquica e lateralmente dentro de totalidades sociais, cujas instituições formam ‘conjuntos articulados’. [...] As sociedades humanas, ou os sistemas sociais, não existiriam, em absoluto, sem a agência humana. Mas não se trata de que os agentes, os autores, criam sistemas sociais: eles os reproduzem ou transformam, refazendo o que já está feito na continuidade da práxis”.

recíproca, uma monitoração reflexiva da ação e da conduta humana na prática social, que Giddens chama de “dialética do controle de sistemas sociais”. Esse autor, define a capacidade cognoscitiva em uma tríade formada pelos “motivos inconscientes/cognição”, a “consciência prática” e a “consciência discursiva”. A ação do agente ou a ação humana (“a agência”) interage na prática social, numa dialética constituída pela “motivação da ação”, pela “racionalização da ação” e pela “monitoração reflexiva da ação”. “A ação depende da capacidade do indivíduo de ‘criar uma diferença’ em relação ao estado de coisas ou curso de eventos preexistente. Um agente deixa de o ser se perde a capacidade para ‘criar uma diferença’, isto é, para de exercer alguma espécie de poder” (GIDDENS, 2009, p. 17). O ser humano é um agente cognoscível, porém, os agentes agem de modo intencional dentro de certas razões e condições de cognoscitividade limitada o que gera consequências premeditadas e impremeditadas. As consequências impremeditadas derivam de atividades que os agentes fazem intencionalmente com cognoscitividade limitada. “Os atores sociais tem razões para o que fazem, e o que fazem tem certas consequências especificáveis que eles não premeditam” (GIDDENS, 2009, p. 347).

“A questão fundamental da teoria social [...] consiste em expor como as limitações da ‘presença’ individual são transcendidas pela ‘extensão’ das relações sociais através do tempo e do espaço”. O autor apresenta três dimensões da temporalidade: a) a “*durée* da vida cotidiana” caracterizada como um ‘tempo reversível’ porque os “eventos e rotinas da vida cotidiana” tem um caráter repetitivo, tem uma duração, um fluxo que retorna; b) a vida do indivíduo que é de caráter “irreversível” – ‘ser para a morte’. “O tempo neste caso, é o tempo do corpo, uma fronteira de presença muito diferente da evaporação do tempo-espaço inerente à duração da atividade cotidiana. Nossas vidas ‘passam’ em tempo irreversível com a passagem da vida do organismo”; c) a *longue durée* das instituições: de caráter reversível na sucessão das gerações “é a *durée* ‘supra individual’ da existência a longo prazo das instituições, a *longue durée* do tempo institucional. As três dimensões da temporalidade atuam conjuntamente. Associadas às dimensões da temporalidade da atividade social também estão as dimensões de *co-presença*⁶ e de *distanciamento*⁷ tempo-espaço, propriamente a interação dos indivíduos em circunstâncias

⁶ Segundo Giddens (2009, p. 42-43), “o estudo da interação em circunstâncias de co-presença é um componente básico da inclusão do tempo-espaço numa só categoria, que é condição e resultado da associação social humana. A ‘sistematicidade’ é aqui obtida em grande parte através da rotineira monitoração reflexiva da conduta, fixada na consciência prática. As relações em condições de co-presença consistem no que Goffman denominou apropriadamente encontros, esvaindo-se através do tempo e do espaço”.

⁷ De acordo com Giddens (2009, p. 43), “as relações com aqueles que estão fisicamente ausentes, como eu disse, envolvem mecanismos sociais distintos do que está envolvido em contextos de co-presença. Temos de tratar aqui de algumas questões básicas acerca da estruturação das instituições. Elas apresentam um aspecto

de co-presença e de distanciamento no tempo e espaço, como fundamentais para a produção e reprodução da vida social (GIDDENS, 2009, p. 40 - 43, grifos do autor). A teoria da estruturação trabalha com as categorias de *conflito* e *contradição*.⁸ Considera o Estado capitalista como a contradição estrutural da sociedade capitalista, caracterizada na contradição entre “apropriação privada” e “produção socializada” e nos avanços e recuos dos processos de “mercadorificação”, “desmercadorificação” e “remercadorificação” da produção; considera o conflito como o “antagonismo ativo entre atores ou coletividades” nas práticas sociais - um exemplo é a luta de classes (GIDDENS, 2009).

Vimos até aqui que toda cultura humana, construída nas relações e nas práticas sociais, a partir do trabalho e da linguagem, é estruturada – constitui estruturas sociais. Segundo a teoria da estruturação (Giddens, 2009), a construção, a reprodução e a transformação das estruturas sociais se dá na práxis, no ato da ação humana decorrente da motivação e dos limites da cognoscitividade do agente - com consequências premeditadas e impremeditadas nas práticas sociais no tempo e no espaço. Gramsci (1984, p. 53) aponta que a catarse é a base da filosofia da práxis e da dialética: “a fixação do momento ‘catártico’ torna-se assim, creio, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis; o processo catártico coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético”. Explica que a catarse é “[...] a passagem do momento puramente econômico (ou egoísta-passional) no momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens”; Gramsci acrescenta que “isto significa, também, a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’ e da ‘necessidade à liberdade’”. Nessa perspectiva gramsciana, pela catarse, “a estrutura da força exterior que subjuga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em fonte de novas iniciativas”. Precisamos ter claro as implicações dessa elaboração gramsciana. O nosso entendimento é de que Gramsci, quando fala “estrutura”, refere-se a “estrutura social” – a

‘lateral’ destas – especialmente no mundo moderno, dada a tremenda expansão do distanciamento tempo-espaço da atividade social na era contemporânea. Mas também suscitam, uma vez mais, o problema de ‘história’, uma vez que os outros ausentes incluem gerações passadas cujo ‘tempo’ pode ser muito diferente do daqueles que são, de algum modo, influenciados pelos resíduos de suas atividades”.

⁸ Para Giddens (2009, p. 375, grifos do autor), “o capitalismo é uma sociedade de classes, e a contradição entre ‘apropriação privada’ e ‘produção socializada’ está encerrada em divisões de classe que, por sua vez, expressam interesses opostos. A articulação entre contradições e interesses pode variar, é claro. Mas é racional afirmar que quanto maior for a convergência de contradições, primárias e secundárias, mais haverá um alinhamento preponderante de divisões de interesses e mais provável será o desenvolvimento de conflitos abertos ao longo da ‘linha de fratura’ dessas condições. Podemos sugerir a existência de três conjuntos de circunstâncias particularmente importantes para examinar a relação entre contradição e conflito: a *opacidade* da ação, a *dispersão de contradições* e a *preponderância de repressão direta*”.

toda estrutura social já estruturada na cultura humana. E quando fala em “superestrutura”, refere-se a cognoscitividade, a consciência, ao que Freire (2016) chama de “conscientização”, ao que Vigotiski (2007) chama de “processos psicológicos superiores” – ou seja, a identificação, o conhecimento dos elementos ideológicos presentes na estrutura social que são os meios de sua legitimação e reprodução. Vigotiski desenvolveu os estudos que explica o processo psicológico (inter e intra) da teoria marxista das relações e práticas sociais. A explicação do processo psicológico das elaborações⁹ de Marx e Engels na obra *Ideologia Alemã*, é efetivamente desenvolvida por Vigotiski nos estudos da formação social da mente – da linguagem e do pensamento.¹⁰

⁹ Segundo Marx e Engels (2015, p. 93-94), “a produção de ideias, de representações, da consciência, está, em princípio, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, com a linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens ainda aparecem, aqui como emanção direta de seu comportamento material. O mesmo vale para a produção espiritual, tal como ela se apresenta na linguagem da política, da lei, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante, mas os homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas”.

¹⁰ Segundo Vigotiski (2007, p. 52- 62, grifos do autor), “a invenção e o uso de signos como meios auxiliares para solucionar um dado problema psicológico (lembrar, comparar coisas, relatar, escolher etc.) é análoga à invenção e uso de instrumentos, só que agora no campo psicológico. [...] As distinções entre os instrumentos como um meio de trabalho para dominar a natureza e a linguagem como um meio de interação social dissolvem-se no conceito geral de artefatos ou adaptações artificiais. [...] a analogia básica entre signo e instrumento repousa na função mediadora que os caracteriza. [...] A função do instrumento é servir como um condutor da influência humana sobre o objeto da atividade; ele é orientado *externamente*; deve necessariamente levar a mudanças nos objetos. Constitui um meio pelo qual a atividade humana externa é dirigida para o controle e domínio da natureza. O signo, por outro lado, não modifica em nada o objeto da operação psicológica. Constitui um meio da atividade interna dirigido para o controle do próprio indivíduo; o signo é orientado *internamente*. [...] Finalmente, o terceiro ponto trata da ligação real entre essas atividades e, por isso, trata da ligação real de seus desenvolvimentos na filogênese e na ontogênese. O controle da natureza e o controle do comportamento estão mutuamente ligados, assim como a alteração provocada pelo homem sobre a natureza altera a própria natureza do homem. [...] O uso de meios artificiais – a transição para a atividade mediada – muda, fundamentalmente, todas as operações psicológicas, assim como o uso de instrumentos amplia de forma ilimitada a gama de atividades em cujo interior as novas funções psicológicas podem operar. Nesse contexto, podemos usar o termo função psicológica superior ou comportamento superior como referência à combinação entre o instrumento e o signo na atividade psicológica. [...] O desenvolvimento, neste caso, como frequentemente acontece, se dá não em círculo, mas em espiral, passando por um mesmo ponto a cada nova revolução, enquanto avança para um nível superior. Chamamos de internalização a reconstrução interna de uma operação externa. [...] o processo de internalização consiste numa série de transformações. a) – *Uma operação que inicialmente representa uma atividade externa é reconstruída e começa a ocorrer internamente*. É de particular importância para o desenvolvimento dos processos mentais superiores a transformação da atividade que utiliza signos, cuja história e características são ilustradas pelo desenvolvimento da inteligência prática, da atenção voluntária e da memória; b) – *um processo interpessoal é transformado num processo intrapessoal*. Todas as funções no desenvolvimento da criança aparecem duas vezes; primeiro, no nível social, e, depois, no nível individual; primeiro entre pessoas (*interpsicológica*), e, depois, no interior da criança (*intrapicológica*). Isso se aplica igualmente para a atenção voluntária, para a memória lógica e para formação de conceito. Todas as funções superiores originam-se das relações reais entre indivíduos humanos; c) – *A transformação de um processo interpessoal num processo intrapessoal é o resultado de uma longa série de eventos ocorridos ao longo do desenvolvimento*. [...] A internalização das atividades socialmente enraizadas e historicamente desenvolvidas constitui o aspecto característico da psicologia humana. [...] O desenvolvimento psicológico dos homens é parte do desenvolvimento histórico geral de nossa espécie e assim deve ser entendido”.

Na definição de Gramsci (1984, p. 62), a ideologia é constituída pelas superestruturas de uma determinada estrutura e constituinte dessa estrutura, e ainda, são as ideologias que mudam as estruturas e não vice-versa. E aponta que o erro¹¹ que formou o sentido pejorativo do termo que desfigurou a análise teórica do seu conceito é facilmente reconstruído ao reestabelecer o fato de que a ideologia não é distinta da estrutura – ou seja, está inserida, impregnada – que a ideologia é parte constituinte da estrutura, que existe uma reciprocidade e um “processo dialético real” entre estrutura e superestrutura (entre realidade e pensamento). É nesse entendimento que Gramsci (1984, p. 52) elaborou o conceito de “bloco histórico”: “a estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção”.¹²

É necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias à uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, *racionalistas*, ‘desejadas’. Na medida em que são historicamente necessárias, as ideologias tem uma validade que é validade ‘psicológica’: elas ‘organizam’ as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. Na medida em que são ‘arbitrárias’ elas não criam senão ‘movimentos’ individuais, polêmicas, etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma) (GRAMSCI, 1984, p. 62, grifo do autor).

Considerando o diálogo teórico acima proposto, o método dialético é o que se apresentou mais adequado para o desenvolvimento dessa pesquisa e dissertação. Nas palavras de Frigotto (1994, p. 75):

A dialética situa-se, então, no plano de realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos. O desafio do pensamento - cujo campo

¹¹ Segundo Gramsci (1984, p. 62), “um elemento de erro na consideração sobre o valor das ideologias, ao que me parece, é devido ao fato (fato que, ademais, não é casual) de que se dê o nome de ideologia tanto a superestrutura necessária de uma determinada estrutura como às elucubrações arbitrárias de determinados indivíduos. O sentido pejorativo da palavra tornou-se exclusivo, o que modificou e desnaturou a análise teórica do conceito de ideologia. O processo deste erro pode ser facilmente reconstruído: 1) identifica-se a ideologia como sendo distinta da estrutura e afirma-se que não são as ideologias que modificam a estrutura, mas sim vice-versa; 2) afirma-se que uma determinada solução política é ‘ideológica’, isto é, insuficiente para modificar a estrutura, mesmo que acredite poder modificá-la; afirma-se que é inútil, estúpida, etc.; 3) passa-se a afirmar que toda ideologia é ‘pura’ aparência, inútil, estúpida, etc”.

¹² Segundo Gramsci (1984, p. 62, grifo do autor), “disto decorre: só um sistema totalitário de ideologia reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência de condições objetivas para a inversão da *práxis*. Se se forma um grupo social 100% homogêneo ideologicamente, isto significa que existem 100% as premissas para esta inversão da *práxis*, isto é, que o ‘racional’ é real ativa e atualmente. O raciocínio se baseia sobre a necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que é precisamente o processo dialético real)”.

próprio de mover-se é o plano abstrato, teórico – é trazer para o plano do conhecimento essa dialética do real.

O método orienta o percurso da pesquisa e não o seu engessamento. Segundo Gatti (2012, p. 69-70), o método não é uma “camisa de força”, é uma referência, construído no exercício prático do “fazer a pesquisa”, é vivo. “Por isso precisa ser apropriado pelo pesquisador que, pelas suas mediações, cria alternativas, novas saídas, novas soluções para o emergir dos dados e sua compreensão”.

Para Gamboa (2012, p. 126-128), “[...] as abordagens dialéticas dão prioridade às categorias de temporalidade (tempo) e historicidade (gênese, evolução e transformação), [...] considera os fenômenos em permanente transformação” e também que “[...] todo fenômeno deve ser entendido como parte de um processo histórico maior”. Para Severino (2007, p. 116-117), “o paradigma dialético é uma epistemologia que se baseia em alguns pressupostos [totalidade, historicidade, complexidade, dialeticidade, praxidade, cientificidade e concreticidade] que são considerados pertinentes à condição humana e às condutas dos homens”. A abordagem dialética procura observar a reciprocidade sujeito/objeto na interação social e entende que o conhecimento tem uma relação com a prática dos homens, com o poder. Enfoca a práxis humana, a intencionalidade que dá sentido à ação histórica e social e aos processos de transformação social. Segundo Gamboa (1989, 2012), a dialética tem a ação como a categoria epistemológica fundamental, centraliza o processo no processo e pretende a concretude, vê o homem como ser social, a história como diacrônica e tem uma visão dinâmica da realidade de um “mundo inacabado”. Gramsci, na obra *Concepção Dialética da História*, chama atenção pela postura “avançada” e “crítica” necessária na ciência.¹³

A pesquisa em questão é de natureza descritiva. Segundo Triviños (2013, p. 110), “os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. [...] O estudo descritivo pretende ‘descrever’ com ‘exatidão’ os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Segundo a natureza dos dados, combinado com o problema da pesquisa, a abordagem teórica pelo materialismo histórico dialético - a filosofia da práxis - a

¹³ Para Gramsci (1995, p. 31), “na colocação dos problemas histórico-críticos, não se deve conceber a discussão científica como um processo judiciário, no qual há um réu e um promotor, que deve demonstrar por obrigação que o réu é culpado e digno de ser tirado de circulação. Na discussão científica, já que se supõe que o interesse seja a pesquisa da verdade e o progresso da ciência, demonstra ser mais ‘avançado’ quem se coloca do ponto de vista segundo o qual o adversário pode expressar uma exigência que deva ser incorporada, ainda que como um momento subordinado, na sua própria construção. Compreender e valorizar com realismo a posição e as razões do adversário (e o adversário é, talvez, todo pensamento passado) significa justamente estar liberto da prisão das ideologias (no sentido pejorativo, de cego fanatismo ideológico), isto é, significa colocar-se em um ponto de vista ‘crítico’, o único fecundo na pesquisa científica”.

teoria vigotiskiana - a pedagogia freireana – a teoria da estruturação, e o método dialético, embora a larga utilização de estatísticas utilizadas ao longo do estudo, a pesquisa em foco é do tipo “qualitativa”.¹⁴

A pesquisa qualitativa requer uma relação virtuosa da questão quantitativa – qualitativa. Thiollent (1984; 2011, p. 84), afirma que: “[...] a oposição entre ‘quantitativismo’ e ‘qualitativismo’ é frequentemente um falso debate. Quando seus excessos forem adequadamente criticados nos será possível articular os aspectos qualitativos e quantitativos do conhecimento dando conta do real”. Para Santos Filho e Gamboa (2013, p. 88), esse falso dualismo (quantidade-qualidade) é superado com a inserção da técnica em um todo maior (no enfoque epistemológico) que lhe dá sentido e articula a lógica da pesquisa, o rigor e o significado do processo científico.

É preciso considerar que os conceitos de quantidade e qualidade não são totalmente dissociados, na medida em que, de um lado, a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto, é uma qualificação dessa grandeza) e, de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois, sem relação a algum referencial, não tem significado em si (GATTI, 2012, p. 32).

O processo de investigação e o estudo do problema foi realizado tendo como delimitação da pesquisa o papel dos municípios na universalização da educação enquanto direito social e os desafios do PNE no contexto do Estado capitalista e do federalismo, e, como procedimentos de investigação a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental para coleta de dados e materiais.

1.5.1 Coleta e análise dos dados

¹⁴ Segundo Triviños (2013, p. 117-118), “talvez seja necessário lembrar os pontos de vista do marxismo sobre o qualitativo e o quantitativo. Já dissemos que surgiu uma dicotomia no campo da pesquisa em educação que [...] não tem razão de existir, analisada da perspectiva marxista e da própria experiência dos pesquisadores. Os marxistas afirmam que existe uma relação necessária entre a mudança quantitativa e a mudança qualitativa. E esta, como sabemos, resulta das mudanças quantitativas que sofrem os fenômenos. Mas a qualidade do objeto não é passiva. As coisas podem realizar a passagem do quantitativo ao qualitativo, e vice-versa. [...] Toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa. Na prática ocorre que toda investigação baseada na estatística, que pretende obter resultados objetivos, fica exclusivamente no dado estatístico. Raramente o pesquisador aproveita essa informação para avançar numa interpretação mais ampla da mesma. [...] Os investigadores pouco experientes, especialmente, que transformam a estatística num instrumento fundamental de busca, quando ela realmente deveria ser um elemento auxiliar do pesquisador, desperdiçam um material hipoteticamente importante. E terminam seu estudo onde, verdadeiramente, deveriam começar”.

Segundo Triviños (2013, p. 140), “[...] é indispensável que o pesquisador tenha claro, ao iniciar uma pesquisa, que dados será aquilo que procurará, fundamentalmente, em torno do fenômeno que pensa estudar”.

Ouso dizer que para o espírito científico importa, antes e sempre, a consciência do método investigativo desenvolvido, a coerência que se estabelece entre teoria e fato, a lógica que se consegue defender e sustentar, os corolários e as consequências das análises, tanto de uma perspectiva científica como ética, e, também, o espírito crítico sobre o próprio método (GATTI, 2012, p. 63).

A pesquisa bibliográfica e documental foi realizada através de livros e da rede mundial de computadores com acesso aos sites oficiais das instituições pesquisadas, descritas nas referências. Conforme descrição ao longo da dissertação, foram pesquisados diversos autores e coletado dados educacionais, populacionais, financeiros e da legislação da União e dos entes federados. Foram coletados dados nas seguintes instituições: Presidência da República (PR); Ministério da Educação (MEC); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); INEP; IBGE; Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); Ministério da Fazenda (MF); Banco Central do Brasil (BCB); Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos Sociais e Econômicos (DIEESE).

A análise e interpretação dos dados é algo que requer um grande esforço do pesquisador.¹⁵ Triviños (2013, p. 173), avalia que a interpretação “[...] surge como um conjunto de obstáculos difíceis de ultrapassar para qualquer investigador, as dificuldades aumentam quando na pesquisa de origem materialista dialética o qualitativo e o quantitativo estão em íntima relação [...]”.¹⁶

A sistematização, a análise e a interpretação dos dados da pesquisa exigiu diferentes técnicas. Os dados quantitativos foram sistematizados pela técnica de análise estatística dos dados. Os dados qualitativos da pesquisa bibliográfica e documental foram coletados e analisados na metodologia da análise de conteúdo (TRIVIÑOS, 2013; SEVERINO, 2007).

¹⁵ Segundo Gatt, 2012, p.71), “é mediante leituras, confronto de autores, dúvidas sobre afirmações ou modelos e conclusões de pesquisa, questões dos limites impostos por conceitos, no contraponto com o próprio contato-vivência – do pesquisador com a área [...] que se criam as condições que permitem o desenvolvimento de uma perspectiva crítica dos autores, ao mesmo tempo que consistente com os problemas da área ou subárea. A partir dessa base, é que o pesquisador tem condições de desencadear análises e inferências, caso contrário ficará no óbvio ou no senso superficial”.

¹⁶ Triviños (2013, p. 137), acrescenta: “temos expressado reiteradamente que o processo da pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas, estanques. Ela se desenvolve em interação dinâmica retroalimentando-se, reformulando-se constantemente, de maneira que, por exemplo, a Coleta de Dados num instante deixa de ser tal e é Análise de Dados, e esta, em seguida é veículo para nova busca de informações”.

Dentro da perspectiva dialética e seu movimento de tese-antítese-síntese, produzimos a síntese da pesquisa com as respostas à pergunta que constitui o problema da pesquisa - através da análise e interpretação dos dados quantitativos e qualitativos, mediado pelo referencial teórico.

A dissertação está organizada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado *Estado e cidadania na sociedade capitalista*, abrange uma análise da constituição da sociedade capitalista, e nela o papel do mercado e do Estado, a luta de classes e a cidadania. O capítulo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental em diferentes autores, nas CFs e nos dados secundários do IBGE, da SRF, do BCB e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O segundo capítulo, intitulado *A universalização da educação básica no Brasil*, abrange a descrição e análise da trajetória histórica dessa construção, seus avanços e contradições. O capítulo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental sobre a política educacional no Brasil, em diferentes autores, nas CFs, nas LDBs, em leis e nos dados secundários do IBGE e do INEP para a identificação da realidade de cada período histórico e atual.

O terceiro capítulo, intitulado, *O federalismo brasileiro e a municipalização da educação*, abrange a conceituação do federalismo brasileiro, a municipalização da educação infantil e fundamental e a descrição da trajetória histórica. Para a identificação da realidade de cada período histórico e atual, o capítulo foi desenvolvido com pesquisa bibliográfica nas CFs, nas LDBs e em diferentes autores, e com pesquisa documental de dados secundários do IBGE, do INEP, do FNDE, do MEC, da RFB, da STN.

O quarto capítulo, intitulado *O PNE e os desafios dos municípios*, abrange a descrição e análise das atribuições e desafios que o PNE estabelece aos municípios na próxima década. O capítulo foi desenvolvido com pesquisa bibliográfica no PNE e em diferentes autores e a pesquisa documental em dados secundários do INEP, do MEC, da STN e do DIEESE. É analisado as metas e estratégias do PNE com impacto no papel dos municípios e a realidade existente, e, delineando os desafios aos municípios, tendo como referência a construção história e a realidade descrita nos primeiros três capítulos.

2 ESTADO E CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção de cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação (CARVALHO, 2014, p. 18).

O homem se fez humano pela relação social do trabalho a partir do momento que se diferenciou dos outros animais e passou a produzir sua vida material, novas necessidades e os meios de satisfação dessas necessidades para sua vida e reprodução. É nessa prática social do trabalho e da reprodução, no manuseio da natureza e na interação com os outros humanos, que desenvolveu e desenvolve continuamente a linguagem e a consciência. Ao transformar a natureza, o homem transforma sua própria natureza e a cultura (MARX E ENGELS, 1998; 2009; 2015; MARX, 2015; VIGOTSKI, 2007; BAUMAN, 2012; FREIRE, 2014 e ALVES, 2012).

Segundo Duarte (2010, p. 46), o trabalho era nos primórdios do gênero humano, uma atividade própria da vida cotidiana, cujo objetivo era a sobrevivência imediata das pessoas, uma atividade coletiva, que além da sobrevivência proporcionou também o desenvolvimento das relações e da comunicação entre os seres humanos. “Temos já nessa gênese da existência social humana três tipos de objetivação: a produção de instrumentos, a produção de formas de relacionamento e a produção da linguagem. A essas formas básicas de objetivação do gênero humano [...], Heller chama objetivações genéricas em-si”. Por outro lado, as ‘objetivações genéricas para-si’ (ciência, arte, filosofia, moral e política), próprias da esfera não cotidiana, embora surgem historicamente da esfera da vida cotidiana, ganham autonomia e características específicas de tal forma que a continuidade do desenvolvimento do gênero humano precisa da participação dessas ‘objetivações genéricas para-si’. Duarte (2010, p. 44 - 45), vê em Marx, uma distinção entre diferentes formas e níveis de prática social. Citando Heller e seus estudos da “teoria da vida cotidiana”, aponta que o sentido ontológico e epistemológico da prática humana é a continuidade do processo histórico de reprodução do gênero humano e que para isso é necessária a reprodução das pessoas e da sociedade. A “prática cotidiana” compreende as atividades voltadas para a reprodução das pessoas. A “prática não cotidiana” compreende as atividades voltadas para a reprodução da sociedade.

A estrutura social decorre do modo e das relações de produção, de troca, de divisão social do trabalho e do tipo de propriedade. A relação entre os instrumentos de produção e as formas de propriedade foram se transformando no tempo e no espaço pelas práticas sociais. A sociedade capitalista é uma estrutura social formada por um conjunto de regras e recursos construídos nas práticas sociais da humanidade que hoje hegemonomizam a sociedade global contemporânea. O capitalismo como formação social hegemônica é resultado de inúmeras práticas sociais de produção e de troca de produtos do trabalho nas relações sociais de subsistência e reprodução da humanidade (MARX, 2015; GIDDENS, 2009).

Os produtos do trabalho que nas primeiras trocas tinham valor de uso para os cambiantes em co-presença, no processo histórico, ganharam valor de troca e assumiram a condição de mercadorias. As mercadorias inicialmente trocadas entre si pelo valor correspondente do tempo de trabalho necessário para sua produção, com o tempo, algumas delas, assumiram a condição de equivalente universal das demais e tornaram-se mercadoria-dinheiro. Os metais preciosos foram por muito tempo a mercadoria-dinheiro com valor vinculado ao seu peso, inclusive as moedas. Mais tarde, com a desvinculação do valor do peso do metal, as moedas tornaram-se signo de valor, surgiu a moeda-dinheiro (em moedas metálicas e em papéis de diferentes formas). Desse processo histórico, surge o dinheiro na forma que conhecemos hoje, como mercadoria de equivalente universal de todas as outras mercadorias. O dinheiro, como mercadoria e signo de valor, constitui-se como principal meio de circulação das demais mercadorias, inclusive como meio de pagamento, dinheiro mundial¹⁷ e capital - que representa trabalho acumulado (MARX, 2015; GIDDENS, 2009).

¹⁷ Segundo Palludeto e Abouchedid (2014, p. 7-8), “o Sistema Monetário Internacional (SMI) caracteriza-se, em cada período da história, pela articulação de quatro elementos fundamentais: a forma da moeda internacional; o regime de câmbio; o grau de mobilidade dos capitais; e a hierarquia monetária. [...] Nos termos de Marx (1976), atualmente, o dólar é o dinheiro mundial”. A mercadoria-dinheiro que serviu de base da estruturação do SMI capitalista foi o ouro. O “padrão ouro” se estabeleceu na segunda metade do século XIX sob a hegemonia da Inglaterra (e da Libra) e prevaleceu até 1944. Tinha como base a posse de ouro para a emissão de moeda nacional. Perdeu força durante as duas guerras mundiais quando as despesas militares pressionaram a emissão de moedas nacionais sem lastro nessa mercadoria-dinheiro. Em 1944, no acordo de Bretton Woods, quando os EUA emergem na condição de potência capitalista mundial, emerge o padrão ouro-dólar e a criação do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Surge um novo SMI, cuja gestão da moeda internacional (o dólar), passa a ser gerenciada pelo novo país hegemônico – os EUA. A emissão de dólar continuou vinculada ao ouro, mas a emissão das moedas nacionais dos países alinhados passou a ser vinculada ao dólar. Nesses dois padrões – ouro e ouro-dólar, prevaleceram políticas monetárias nacionais com câmbio fixo. Em 1971, diante das crises de déficit externos, os EUA, de forma unilateral, acabaram com o padrão ouro-dólar e o mundo passou a conviver com o padrão dólar-flexível, onde a emissão de dólar perdeu o vínculo com a mercadoria-dinheiro – o ouro. Surge o padrão dólar-flexível e as políticas de câmbio flexível nas políticas monetárias nacionais (PALLUDETO; ABOUCHEDID, 2014; MARCONDES, 1998).

O dinheiro potencializou as trocas para além da co-presença dos cambiantes, possibilitando as trocas no distanciamento de tempo-espço. O trabalho que fez o homem social na produção material da própria subsistência, no processo de valor de troca do produto do trabalho transformado em mercadoria, transformou-se em mercadoria também. Nesse processo histórico, o trabalho deixou de ser uma ação coletiva de produção da subsistência material, foi individualizado para produzir mercadorias. A troca de mercadorias - o mercado, expandiu a divisão social do trabalho. Quanto mais amplo o mercado, mais profunda a divisão social e a individualização do trabalho e do trabalhador (MARX e ENGELS, 2009; 2015; MARX, 2015; GIDDENS, 2009; SMITH, 2007; POULANTZAS, 2000).

A propriedade fundiária que fora coletiva na era tribal e comunal foi individualizada no processo feudal e capitalista. A propriedade dos meios de produção, a produção e a troca de mercadorias possibilitou a formação primitiva de capital. O acúmulo de capital potencializou a concentração da propriedade dos meios de produção, a compra da força de trabalho, a produção e a troca (o comércio) das mercadorias. A fusão do capital fundiário, agrícola, comercial e industrial em capital monetário, ampliou o distanciamento tempo-espço no processo de troca. O processo de troca e de acúmulo de capital ganhou enorme velocidade na sociedade capitalista contemporânea (MARX e ENGELS, 2009; 2015; MARX, 2015; GIDDENS, 2009; SMITH, 2007).

Com a venda da força de trabalho ao proprietário dos meios de produção, o trabalhador deixou de ser proprietário dos produtos de seu trabalho. Ele passou a ter o direito ao valor da força de trabalho que vende – ao salário acordado. O valor final dos produtos é apropriado pelo capitalista dono dos meios de produção, para a reposição do capital fixo, o pagamento das matérias primas e da força de trabalho, e, à fatia de lucro (o mais-valor), para nova acumulação de capital. É o trabalho que produz a riqueza, mas o valor pago à força de trabalho corresponde a uma parte do valor da riqueza produzida. O valor do salário é correspondente ao custo médio de subsistência do trabalhador. O excedente, o mais-valor, é apropriado pelo capitalista na acumulação do capital (MARX, 2015).

Nesse processo de individualização da propriedade com o surgimento da propriedade privada, da fragmentação dos territórios, do dinheiro, da propriedade privada dos meios de produção, da divisão social do trabalho, da individualização do trabalhador e a expansão do sistema de trocas (a ampliação do mercado), emerge o Estado como demanda de uma coordenação soberana sobre os indivíduos, as propriedades, os territórios e o mercado. Primeiro personificado na pessoa do príncipe, absolutista, ao separar-se da Igreja, depois tomado pela burguesia e travestido de interesse geral da sociedade de classes. Emerge da

sociedade capitalista duas esferas, uma pública, a outra privada, que apesar de interdependentes, operam em contradição estrutural - o crescimento de uma significa a redução da outra. O Estado dependente da acumulação capitalista privada, da apropriação de parte do mais-valor extraída pelos impostos para o seu financiamento. O mercado dependente do Estado para a segurança jurídica das regras de troca, de proteção da propriedade e da própria sociedade de classes. Surge o Estado capitalista, soberano por um lado e dependente por outro, mas revestido de interesse geral da sociedade dividida em classes sociais - dos capitalistas donos dos meios de produção e dos trabalhadores donos e vendedores da força de trabalho (LOCKE, 2014; SMITH, 2007; MARX e ENGELS, 1998; 2009; 2015; MARX, 2015; GIDDENS, 2009; POULANTZAS, 2000; OFFE E RONGE, 1984; BOBBIO, 2014).

Segundo Giddens (2009. p. 227-232), o Estado capitalista é a principal contradição estrutural da sociedade capitalista moderna em decorrência da separação das esferas pública e privada, embora sejam interdependentes. “A contradição estrutural refere-se às características constitutivas das sociedades humanas. Sugiro que os princípios estruturais operam em contradição. O que quero dizer com isso é que eles funcionam em termos recíprocos mas, no entanto, também se contraditam”. Essa “contradição” é constituída por duas contradições: a primária referente às totalidades sociais e a secundária originada e dependente da primária. “A contradição primária de (nação -) Estado capitalista será encontrada no modo pelo qual uma esfera ‘privada’ da ‘sociedade civil’ é criada pela esfera ‘pública’ do Estado, mas separada desta e em tensão com ela”. Para o autor, “as origens do Estado moderno são também as origens da esfera da sociedade civil [...]”. A contradição secundária originada na contradição primária da separação Estado-sociedade civil, esfera pública – esfera privada, decorre do fato da esfera pública (dos Estados-nação, serem Estados nacionais) e a esfera privada (a sociedade civil, o mercado) ser internacional - global.

Giddens (2009, 232-242) considera que entre sociedade civil e Estado encontra-se a contradição capitalista entre “apropriação privada” e “produção socializada”. Na sociedade civil, distingue o setor de acumulação de capital (o mercado) e as coletividades (associações, organizações e movimentos sociais) que participam da construção da história. As associações são coletividades legitimadas pela tradição, com relações mutuamente vinculadas entre os participantes “por meio da conduta regularizada de agentes capazes” em cenários de encontros reflexivamente monitorados – em co-presença. Os movimentos sociais em princípio são coletividades de “caráter oposicionista” nos setores e causas que defendem, como o movimento dos trabalhadores por exemplo, que lutam contra a exploração capitalista. As

organizações são coletividades de auto-regulação reflexiva, em seu espaço de atuação, sem acompanhamento reflexivo sobre a sociedade como um todo; a empresa capitalista é um exemplo.

Para Poulantzas (1980, p. 10-43), o aparelho de Estado não se esgota no poder do Estado porque o fundamento da ossatura material do Estado está na sua presença constitutiva nas relações de produção e na divisão social do trabalho, portanto, numa relação intrínseca (e não de exterioridade) com a estrutura econômica da sociedade capitalista. Por consequência, existe uma presença do Estado capitalista na relação com as classes sociais e na luta de classes em decorrência da primazia das relações de produção fundadas na relação da propriedade econômica e da posse sobre o processo e o produto do trabalho. Essa primazia das relações de produção sobre o processo e o produto do trabalho geram um “poder e uma ideologia de classe” que invadem o aparelho de Estado com suas relações políticas e ideológicas.

Em relação ao poder, segundo Bobbio (2014, p. 82), para uma definição mais clara, o critério mais usado é “[...] o que se refere ao meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados”. Esse critério do meio é o mais usado “[...] porque permite uma tipologia ao mesmo tempo simples e iluminadora: a tipologia assim chamada dos três poderes – econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força”.

Outro aspecto importante é o debate sobre o período histórico que estamos vivendo, se ainda na modernidade ou se estaríamos numa “pós-modernidade”. Concordamos com Giddens (1991, p. 13): “em vez de estarmos entrando num período de pós-modernidade, estamos alcançando um período em que as consequências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes”.

O dinamismo da modernidade deriva da *separação do tempo e do espaço* e de sua recombinação em formas que permitem o ‘zoneamento’ tempo-espacial preciso da vida social; do *desencaixe* dos sistemas sociais (um fenômeno intimamente vinculado aos fatores envolvidos na separação tempo-espácio); e da *ordenação e reordenação* reflexiva das relações sociais à luz das contínuas entradas (*inputs*) de conhecimento afetando as ações de indivíduos e grupos (GIDDENS, 1991, p. 26-27, grifos do autor).

Vivenciamos uma radicalização desses processos “modernizantes”. A publicização do privado e a privatização do público (BOBBIO, 2014) combinados com a financeirização da

economia global no bojo do neoliberalismo¹⁸ que hegemonizou as últimas décadas (THERBORN, 1995, p. 39) tem ampliado a radicalização da individualização do indivíduo na divisão social do trabalho e nas relações de produção na sociedade capitalista. Os desencaixes do tempo-espaço e da co-presença-ausência são continuamente ampliados pela comunicação digital¹⁹. Em nome da segurança dos negócios das grandes empresas e da burguesia internacional, a instabilidade social tem aumentado a insegurança ontológica²⁰ do indivíduo, das coletividades da sociedade civil e dos Estados-nação. Por outro lado aprofunda a essência da estrutura social da sociedade capitalista – da propriedade privada dos meios de produção, da divisão social do trabalho, das relações de produção de exploração e do Estado capitalista.

Os conceitos de Giddens sobre a sociedade capitalista nos aponta a diferenciação de Estado e sociedade civil - e nesta o mercado e as coletividades (associações, organizações e movimentos sociais). Trevisol (2007, p. 49), depois da análise de uma longa lista de autores, conclui que “cada um a seu modo, e seguindo tradições teóricas distintas, foi aprimorando uma distinção que havia sido proposta por Gramsci entre Estado, mercado e sociedade civil” - como um “terceiro ator”²¹.

¹⁸ Para Therborn (1995, p. 39 - 40), “[...] o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno. [...] Essa direção se expressa em uma nova relação entre Estados e empresas. De fato, podemos dizer que estamos experimentando o surgimento de uma nova etapa ou fase de capitalismo competitivo”.

¹⁹ O programa de agendamento de transporte individual do UBER serve de exemplo desses processos: esse serviço mediado pelo recurso digital de uma empresa de tecnologia dos EUA é utilizado em qualquer cidade do mundo por motoristas avulsos competindo e substituindo os taxistas mediante a transferência de parte do valor (em torno de 20%) de cada serviço (corrida) à empresa fornecedora do programa (o UBER). Nesse procedimento, a prefeitura perde a governabilidade da cidade, há uma internacionalização – uma exportação do lucro e a coletividade dos taxistas é fracionada, individualizada. O motorista do UBER é um indivíduo mais individualizado do que o taxista credenciado pela prefeitura e reunidos nos “pontos de táxi”. O distanciamento da troca de mercadorias possibilitada pelo dinheiro, é amplificado pelo dinheiro “digital”: cliente – UBER - motorista. Em nome dos interesses da empresa, sacrifica-se a autonomia do município e a soberania do país (o serviço invade o território de forma “invisível”). A relação taxista-município, taxista-cliente, uma relação de encontro em co-presença no tempo-espaço é substituída pela relação motorista-UBER, cliente-UBER, numa relação de ausência no tempo-espaço. Isso tudo acelerando a lógica de acumulação capitalista, de divisão social do trabalho, de individualização do trabalhador e de exploração nas relações de produção.

²⁰ De acordo com Giddens (2009, p. 74-75), “a vida social cotidiana normal, em contraste – em maior ou menor grau, de acordo com o contexto e os caprichos da personalidade individual -, envolve uma segurança ontológica fundada numa autonomia do controle corporal, dentro de rotinas e encontros previsíveis. O caráter rotinizado dos caminhos que os indivíduos percorrerem no tempo reversível da vida cotidiana simplesmente não ‘acontece’. É ‘feito acontecer’ pelos modos de monitoração reflexiva da ação que os indivíduos sustentam em circunstâncias de co-presença. A ‘submersão’ de modos habituais de atividade pela ansiedade, que não pode ser adequadamente contida pelo sistema de segurança básica, é especificamente uma característica de situações críticas”.

²¹ Segundo Trevisol (2007, p. 49), “ao lado – às vezes acima e abaixo – do Estado e do mercado, a sociedade civil passou a ser tematizada como um terceiro ator, no interior da qual os cidadãos arregimentam recursos materiais e simbólicos para implementarem lutas em defesa das liberdades civis e políticas, dos direitos humanos, do meio ambiente, da promoção da cidadania, do desenvolvimento sustentável, da assistência humanitária, entre outras. O termo sociedade civil passou a ser empregado para sintetizar essa pluralidade de

Nos séculos XVII e XVIII, foi interpretada como sinônimo de sociedade política e anunciou o nascimento do Estado nacional moderno. No século seguinte, significou o surgimento da sociedade burguesa e a consolidação da economia capitalista. No século XX, passou a indicar a emergência de uma terceira esfera de ação social e política relativamente autônoma em relação ao Estado e ao mercado (TREVISOL, 2007, p. 53).

Para Clareza dos termos, faz-se necessário a indicação de quais seriam essas coletividades da sociedade civil. Gramsci (2012, p. 247) identifica a separação do Estado e da Igreja e essa passando a fazer parte da sociedade civil. Giddens (2009) elenca as associações, as organizações modernas (inclusive a empresa capitalista) e os movimentos sociais; Bobbio (2014, p. 21, 27), elenca a família, as grandes empresas, as associações sindicais, os partidos. Ao incluir as empresas capitalistas no rol de instituições na sociedade civil, Giddens e Bobbio, estabelecem na verdade uma relação de indivíduo/coletividades e sociedade civil/Estado. Nessa relação e no aspecto de “unidades de tomada de decisão”, faz sentido a inclusão da empresa capitalista no rol de coletividades da sociedade civil, tendo em vista que o poder dessas organizações é cada vez maior, inclusive maior de muitos Estados nacionais. O problema da inclusão da empresa capitalista nas coletividades da sociedade civil é o fato de que é justamente a empresa capitalista o principal agente do processo de individualização na sociedade capitalista, que decorre da propriedade privada dos meios de produção, da divisão social do trabalho e das relações (de exploração) de produção; fato que indica ser a empresa capitalista uma das principais instituições do mercado.

Considerando o que já escrevemos acima, a partir dos conceitos dos diversos autores citados (Engels, 1998, 2009, 2015; Marx, 2015; Vitgotiski, 2007; Gramsci 1984, 2012; Bobbio, 2014; Giddens 1991, 2009; Trevisol, 2007; Poulantzas, 1980), compomos aqui o seguinte entendimento para nosso estudo: as estruturas sociais de maior extensão espaço-temporal nas práticas sociais são reconhecidas como instituições; as instituições dos sistemas sociais dentro de totalidades sociais formam conjuntos articulados entre si, separados metodologicamente, mas não organicamente. A estrutura social da sociedade capitalista é constituída de um conjunto de instituições da esfera pública (que constituem o Estado) e da esfera privada (que constituem o mercado e as coletividades da sociedade civil), ou seja, a sociedade capitalista é constituída por um conjunto articulado de instituições do mercado, das

movimentos e entidades civis que se organizam no afã de defender direitos, valores e causas públicas, assim como novas formas de cidadania”.

coletividades da sociedade civil e do Estado. Embora interdependentes, o Estado constitui uma contradição estrutural ao mercado e às coletividades da sociedade civil. O Indivíduo se encontra “individualizado” - pelas relações de produção e divisão social do trabalho perante o mercado e pela “parcelarização do corpo político” perante o Estado. Por outro lado, voluntariamente, pode buscar sua coletivização nas coletividades da sociedade civil.

Por instituições do mercado, entende-se a propriedade privada dos meios de produção (inclusive as empresas); a livre iniciativa; as relações de produção de exploração; a divisão social do trabalho; o dinheiro, a mercadoria, o lucro, o mais-valor, a livre produção, troca e acumulação. Por instituições do Estado entende-se as instituições estatais – o parlamento, o judiciário, a polícia, o presídio, o exército, a escola, a universidade, o hospital, o Banco Central, as empresas estatais etc.). Por instituições das coletividades da sociedade civil, entende-se as famílias, as religiões, os sindicatos (de trabalhadores e patronais), os partidos políticos, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, as associações e iniciativas correlatas.

Concluimos que o mercado, o Estado e as coletividades da sociedade civil são constitutivos de uma mesma estrutura social – a sociedade capitalista, dividida em classes sociais, na divisão social do trabalho pelas relações capitalistas de produção. As práticas sociais resultam da ação dos agentes humanos numa dinâmica de estruturação - de reprodução e transformação das estruturas e práticas sociais no tempo e no espaço. Considerando o conceito gramsciano de “bloco histórico” e a totalidade social da sociedade capitalista, percebemos que a concepção de mundo – a ideologia hegemônica (a superestrutura) está impregnada na estrutura social hegemônica vigente e cotidianamente reproduzida nas práticas sociais de forma articulada nos três núcleos institucionais da sociedade capitalista - do mercado, das coletividades da sociedade civil e do Estado.

A ideologia (a superestrutura) não é distinta da estrutura social, é constituinte dela; está presente em todas as estruturas sociais; portanto, a ideologia de classe, capitalista, burguesa, hegemônica, está presente no mercado, no Estado e nas coletividades da sociedade civil. A transformação social depende das ideologias contra-hegemônicas que as classes exploradas elaboram na organização política de suas coletividades (como crítica e questionamento da ideologia e do poder hegemônicos) e da capacidade política de construir uma nova hegemonia ideológica e poder político capaz de transformar as práticas sociais. A luta entre ideologias - hegemônica X contra-hegemônicas, é permanente, em todo tempo, em todo espaço, em todas as estruturas sociais, com todos os agentes – ativos e passivos. A ideologia de classe nasce nas relações de produção, mas é nas instituições da sociedade civil

que as classes organizam seus exércitos ideológicos na disputa pelo poder e hegemonia política. Portanto, a ideologia, a hegemonia e o poder político perpassam toda a sociedade capitalista de forma articulada e intrínseca, diferenciando apenas a ênfase em que ocorre em cada campo da estrutura social capitalista; cuja ênfase se dá com a constituição da ideologia no mercado, a formação da hegemonia na sociedade civil e o exercício do poder político no Estado. Assim podemos identificar o mercado como o centro do exercício do poder econômico, o Estado como o centro do exercício político e as coletividades da sociedade civil como o centro do exercício do poder ideológico – de elaboração e organização ideológica e de construção da hegemonia ideológica e política.

2.1 CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A cidadania é reconhecida pelo acesso e garantia de um conjunto de direitos conquistados pela humanidade ao longo da História. Segundo Carvalho (2014, p. 15), “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos”. Saviani (2013) e Carvalho (2014), com base na definição de Marshall (1967), distinguem os *direitos civis* (direito à vida, à livre iniciativa, à propriedade privada, à liberdade de expressão, de celebração de contratos e direito à justiça) conquistados no século XVIII, os *direitos políticos* (direito de participação no poder político, de organizar partidos, de votar e ser votado) conquistados no século XIX e os *direitos sociais* (acesso de todos a um nível mínimo de bem-estar social: alimentação, moradia, educação, saúde, trabalho, renda, transporte, lazer, aposentadoria, etc.), conquistados no século XX.

Para Carvalho (2014, p. 16), “se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva”. No entendimento desse autor “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”. Bobbio (2004, p. 25), manifesta a preocupação com a garantia dos direitos: “[...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político”. E afirma: “não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los [...]”.

A construção da cidadania de todos os seres humanos, por representar algo indispensável para que o homem se torne plenamente humano, parece algo óbvio, porém, tem sido tão complexo, que depois de milênios de história, uma parte significativa da população mundial convive em condições de desigualdade e exclusão social; uma realidade social que nega a dignidade humana (a cidadania) para bilhões de homens e mulheres. Nas sociedades capitalistas, o elemento insistentemente presente é a desigualdade social e a ausência da cidadania para uma parte significativa da população.

A sociedade capitalista globalizada, fundamentada na livre iniciativa e na propriedade privada, baseada em relações de produção de exploração e constituída de classes sociais, dominada hegemonicamente pela burguesia, tem se reproduzido e perpetuado ao longo dos últimos séculos. Nesse estudo, que vincula a cidadania como um dos fins da educação pública universal, nos interessa construir uma leitura crítica sobre a legitimação e reprodução das desigualdades sociais e da exclusão social, e, como se efetiva ou se inviabiliza a construção da cidadania dos indivíduos das diferentes classes sociais no conjunto da sociedade capitalista.

Concordamos com a análise de Souza, (2015, p. 143), apresentada na obra *A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite*, quando critica as duas tradições de pensamento hegemônicas no Brasil, que as denomina de ‘culturalista conservadora’ (que vê o mundo capitalista dividido entre sociedades ‘avançadas’ e ‘atrasadas’) e a ‘economicista’ (que percebe a “inserção do Brasil em um esquema global maior, o do sistema capitalista mundial, [...], quase que exclusivamente, apenas na sua dimensão econômica”). O autor inclui na tradição culturalista conservadora conceitos como o “homem cordial” de Holanda (1995) e “o patrimonialismo” de Faoro (2012), que assimilam a ideia que nas sociedades avançadas, tendo os Estados Unidos como referência principal, prevalecem as relações impessoais do “espírito do capitalismo” originário da “ética protestante” que impulsionam o desenvolvimento capitalista, enquanto no Brasil prevalecem as relações pessoais, corporal e afetiva; como se nos Estados Unidos não houvessem relações pessoais, e no Brasil, relações e poderes impessoais. Ou ainda, como se a desigualdade social fosse exclusividade das sociedades capitalistas “atrasadas”. Para Souza, (2015, p. 144), “a teoria social contemporânea não atenta para o que há de universal na reprodução simbólica de todo o capitalismo”.

A análise de um Roberto DaMatta no Brasil e na América Latina é extraordinariamente semelhante à análise de Niklas Luhmann na Alemanha. Não parece existir nenhum ‘abismo teórico’ entre as explicações dominantes no centro ou na periferia do debate científico em relação a essas questões. O racismo mal disfarçado em ‘culturalismo’ das teorias da modernização tradicionais - que

substancializam e essencializam supostas heranças culturais como até cem anos atrás se essencializavam supostas diferenças raciais – está presente nos dois (SOUZA, p.146).

Considerando que nosso foco é o papel da educação na construção da cidadania, o que nos interessa saber é como a sociedade capitalista de classes legitima a reprodução das desigualdades sociais e atribui às próprias vítimas a culpa pela própria exclusão. Souza (2015, p. 151), vê “[...] profundamente equivocado, do ponto de vista científico, e de conservador do ponto de vista político, em ambas as ideias, é o fato de que assume a ‘ideologia meritocrática’ do capitalismo tardio como se fosse verdade”. Essa teoria da meritocracia, “[...] torna invisíveis os pressupostos sociais de todo sucesso individual, naturalizando a desigualdade social e o privilégio permanente seja nas sociedades avançadas, seja nas sociedades periféricas”.

Para Souza (2015, p. 20-21), a teoria da meritocracia constitui um ‘racismo culturalista’, que junta o ‘racismo científico’ cuja tese afirmava a hipotética superioridade ‘racial’ dos povos brancos, e uma versão ‘culturalista’ desse racismo, ao afirmar uma hipotética “[...] superioridade de certo ‘estoque cultural’ das sociedades do ‘Atlântico Norte’ como fundamento da ‘superioridade’ dessas sociedades”. Segundo Souza (2015), no Brasil, a ideologia da meritocracia desse ‘racismo culturalista’, estruturou-se pela junção do ‘culturalismo conservador’ do homem cordial de Holanda (criado pela ampliação do mito da democracia racial de Freyre), o ‘patrimonialismo de Faoro’ (que seria uma leitura mal transportada de Weber) e o ‘racismo de classe’, que apenas implícito em DaMatta (*Carnavais, malandros e heróis; A casa e a rua*) é explicitado em Lamounier e Souza (*A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*). Para o autor, o ‘culturalismo conservador’ e o ‘racismo de classe’, não passam de ‘versões apologéticas’ do ‘sujeito liberal’ de Weber, cujo uso distorcido do autor legitima um verdadeiro ‘racismo científico’. “[...] A obra de Max Weber foi utilizada em sua versão apologética para conferir ‘prestígio científico’ a uma visão de mundo atrelada a interesses particulares que se mascaram com a universidade e a neutralidade apanágio do prestígio científico” (Souza, 2015, p. 21).

Weber (2013) interpreta que a formação do espírito do capitalismo (atitude racional e disciplinada) decorre da ética protestante - do protestantismo ascético, caracterizado por uma ética religiosa e de vida, cujas virtudes e obrigação moral, são o trabalho e a busca da riqueza. O racismo culturalista distorce, na interpretação, a teoria weberiana, ao supor que é da iniciativa individual que surge a ética protestante e o espírito do capitalismo, quando ocorre o contrário, é da ética protestante – uma instituição histórica, impessoal, que se desenvolve a

atitude individual, disciplinada, capitalista. Ao não interpretar corretamente a teoria weberiana, o racismo culturalista, acaba acreditando que as sociedades “inferiores” são decorrentes da predominância de relações pessoais, onde faltaria o “espírito capitalista” e a “meritocracia” individual. A distorção do racismo culturalista produz uma interpretação equivocada, como se nas sociedades “superiores” não houvessem relações pessoais e nas sociedades “inferiores” não houvessem relações impessoais. Para Souza (2015, p. 46), “o ‘culturalismo’, pretensamente weberiano, esquece o principal de Weber, que é a percepção aguda de quão profundamente o horizonte institucional [...] molda e conforma a ação humana individual”. Outro esquecimento desse modo de pensar, é o fato que no capitalismo, enquanto que a produção é socializada, a apropriação da riqueza produzida é individualizada.

A sociedade capitalista globalizada, fundamentada na livre iniciativa e na propriedade privada, constituída de classes sociais, dominada hegemonicamente pela burguesia, tem se perpetuado ao longo dos últimos séculos. Na sociedade capitalista, além do mercado, papel importante também ocupa o Estado. Souza (2015, p. 78), observa a importância do Estado e do mercado nas sociedades capitalistas modernas (centrais ou periféricas); para ele, nessas sociedades, “[...] os dois poderes impessoais mais importantes são o Estado e o mercado capitalistas”, e por isso, apresentam as mesmas dinâmicas de funcionamento, de hegemonia, dominação e reprodução (onde o mundo social estruturado legitima sua dimensão simbólica, e esta, a sua reprodução). Os poderes impessoais do mercado capitalista e do Estado, praticamente criam o ‘indivíduo’ e são poderosos elementos transformadores da vida individual, inclusive da ‘consciência subjetiva individual’. Mas isso se dá num processo complexo da vida moderna.

Como explicam a teoria vigotskyana da “formação social da mente” e a pedagogia freireana da “libertação dos oprimidos”, analisado por Alves (2012), os indivíduos são ativos e interagem com esses valores simbólicos e com os outros indivíduos na prática social – daí que o indivíduo é resultado primeiro de relações interpsicológicas e posteriormente de processos intrapsicológicos, ou seja, o indivíduo, como ser inacabado, é resultado das práticas sociais, sujeito e objeto da realidade e da transformação social.

Na sociedade capitalista, o mercado torna-se o principal poder impessoal, cujas relações impessoais na sua reprodução, reproduzem também seus valores simbólicos. Mas, os indivíduos não só reproduzem os valores do mercado, também podem, mediados pelas práticas sociais e interesses da classe social a que pertencem, transformar esses valores, bem como disputar a hegemonia na correlação de forças no poder impessoal do Estado. Assim, de forma dialética, apresenta-se a possibilidade de transformação social - dos valores simbólicos,

dos indivíduos, do Estado, do mercado e da sociedade - não necessariamente nesta ordem, nem necessariamente no sentido do avanço do bem-estar coletivo, cujo resultado depende das práticas sociais.

Entender como se processa a formação da cidadania de cada indivíduo no seio da sociedade de classes, e no seio de cada classe dessa sociedade, de como nas práticas e nas relações sociais se dá o desenvolvimento das pessoas, de como cada indivíduo obtém sua cidadania, sua inclusão ou exclusão social, com ou sem acesso e apropriação dos direitos civis, políticos e sociais na sociedade de que faz parte, passa a ser de fundamental importância. Negando a ideologia da meritocracia, que coloca a meritocracia como único elemento diferencial à posição individual na sociedade de classes sociais, Souza (2015, p. 227), aponta que “o ponto decisivo aqui é que os indivíduos, são constituídos, em seus limites e possibilidades na competição social, de modo muito distinto dependendo de seu ponto de partida de classe. Esse ponto de partida envolve, basicamente, ‘três capitais’: o econômico, o cultural e o social”.

Segundo Souza (2015, p. 225-226), o conceito de ‘capital’ desenvolvido inicialmente por Marx, restrito ao capital econômico, foi ampliado por Bourdieu, incluindo “tudo aquilo que passa a ser decisivo para assegurar o acesso privilegiado a todos os bens e recursos escassos em disputa na competição social”. Bourdieu, acrescentou ao conceito de capital econômico, o conceito de capital cultural, entendido como “tudo aquilo que logramos aprender e não apenas os títulos escolares” e ainda “a faceta mais importante do ‘capital cultural’ [que] é o fato de ser uma ‘incorporação’, literalmente, ‘tornar-se corpo’ de toda uma forma de se comportar e agir no mundo”, que constitui a “superação da ideia da oposição entre corpo e espírito”, onde o corpo passa a ser “compreendido como um ‘emissor de sinais’ e preche de significados sociais”. Esse avanço científico de Bourdieu, “[...] permite perceber o trabalho da gênese e da reprodução das classes sociais e, portanto, da produção diferencial do seres humanos que ela constitui [...]”.

Diferente do que pressupõe o racismo culturalista descrito por Souza (2015), não é o capital social (o conjunto de relação pessoais) que possibilita o acesso ao capital econômico e cultural, mas o oposto, o acesso aos capitais impessoais – econômico e cultural que permitem ao indivíduo ampliar o capital social e o conjunto de relações pessoais e sociais. Com base nesse pressuposto, de que a cidadania numa sociedade capitalista, implica uma qualidade de vida, um tipo de cidadão ativo e uma condição de “trabalhador útil” para o mercado ou ao Estado, que requer apropriação desses três capitais – econômico, cultural e social. Diferente de Marx que identifica duas classes sociais – a burguesia (dona dos meios de produção) e o

proletariado (que vende sua força de trabalho), Souza (2015, p. 227), identifica quatro classes sociais – “a capitalista, a média, a trabalhadora e a ralé”. O que diferencia essas classes sociais são os níveis de acesso ao capital econômico e cultural principalmente. A classe capitalista já possui o capital econômico e a partir dele tem facilidades de adquirir o capital cultural; a classe média busca no capital cultural uma melhor posição para aumentar sua apropriação de capital econômico; a classe trabalhadora, mal tem e mal consegue capital econômico para sua sobrevivência e encontra dificuldades de apropriação de capital cultural.

Em relação a “ralé”, Souza (2015, p. 231- 232), defende que o essencial é “a percepção de que formam uma ‘classe social específica’ com gênese, reprodução e ‘futuro provável’ semelhante”. Caracteriza-se como uma classe social reduzida à ‘energia muscular’, muito encontrada nas periferias das grandes cidades e também no campo, “pois não dispõe – ou não dispõe em medida significativa – das condições para a ‘incorporação do capital cultural’ indispensável no capitalismo moderno para o trabalho no mercado competitivo”. Trata-se de uma classe social ‘moderna’, que não pode ser confundida “[...] com o ‘lumpemproletariado’ marxista, o famoso ‘exército de reserva do capital’, posto que no capitalismo do tempo de Marx a quantidade de incorporação de conhecimento necessário ao trabalhador era mínima [...]”. Por outro lado, muito pertinente para compreender a relação da vida dessa população e as dificuldades da construção de sua cidadania é a constatação de Marx & Engels (2009, p. 32), de que “[...] são os homens que desenvolvem a sua produção material e o seu intercâmbio material que, ao mudarem essa sua realidade, mudam também o seu pensamento e os produtos do seu pensamento. Não é a consciência que determina a vida, é a vida que determina a consciência”. Ou seja, a situação de exclusão, de precariedade, de não trabalho ou trabalho repetitivo, de analfabetismo ou pouca escolarização, tende a reproduzir essa realidade, se não houver a inserção em outra realidade.

Segundo Souza (2015, p. 197-200, grifo do autor), recorrendo a Bourdieu, as condições de vida desde da infância criam um *habitus* na vida das pessoas.

A meu ver, o grande aporte crítico da teoria do *habitus* é a ênfase no aspecto ‘corporal’ e automático do comportamento social. O que para grande parte da tradição sociológica é ‘internalização de valores’, o que evoca tendencialmente uma leitura mais racionalista que enfatiza o aspecto mais consciente e refletido da reprodução valorativa e normativa da sociedade, para Bourdieu seria o contrário, o condicionamento pré-reflexivo, automático, emotivo, espontâneo, ‘inscrito no corpo’, de nossas ações, disposições e escolhas. Nossos corpos são, nesse sentido, na sua forma, dimensão, apresentação, etc., a mais tangível manifestação social de nós mesmos. [...] É com base nesses sinais visíveis que classificamos as pessoas e os grupos sociais e lhe atribuímos prestígio ou desprezo (SOUZA, 2015, p. 199-200, grifo do autor).

Podemos concluir que a reprodução das classes sociais que se dá na reprodução da sociedade capitalista, não se dá só de forma econômica, mas também de forma cultural e social. A ascensão social de um indivíduo de uma classe social para outra depende do acesso ao capital econômico e cultural. Mas diferente da ideologia da meritocracia que apenas vê a posição ocupada ou o ponto de chegada, inclusive como defesa da condição de classe privilegiada, precisamos analisar, dialeticamente, também o ponto de partida. Para Souza, (2015, p. 232- 236), “no caso da ‘ralé’, a carência e o abandono são tamanhos que a questão principal é a da ausência – em maior ou menor medida – dos próprios pressupostos indispensáveis ao aprendizado do papel social de ‘produtor’ útil no contexto da economia competitiva”. Pois, esse ponto de partida da “ralé”, esse *habitus*, impede ou dificulta a “[...] incorporação da tríade: disciplina, autocontrole e pensamento prospectivo, pressuposta em qualquer processo de aprendizado na escola e em qualquer trabalho produtivo no mercado competitivo [...]”, tendo em vista que “o capital cultural é constituído por ambas as coisas: tanto as condições afetivas e psíquicas para o aprendizado quanto pelo aprendizado em si do conhecimento julgado útil”. Outro fato agravador da condição da “ralé”, especialmente as crianças e os jovens dessa classe social, é que, pelas condições de vida diária, vivem em permanente “insegurança ontológica” (ver nota 19) que amplia as dificuldades de aprendizado e desenvolvimento humano – por consequência a inserção na sociedade capitalista.

A educação tem um importante papel na cidadania contemporânea. É essa perspectiva no papel da universalização da educação à construção da universalização da cidadania, do papel histórico, que o Estado (e nele os municípios) cumpre ou deveria cumprir em relação ao acesso das classes populares à educação escolar que move esse estudo. Aqui entra em campo outra questão: que fim a educação pretende? Que capital cultural, que homem, que sociedade serão reproduzidos ou construídos? Certamente continuamos aqui na velha contradição: como libertar os trabalhadores das classes populares dentro de uma sociedade de classes ou como superar a sociedade de classes? Nas diferentes concepções teóricas e políticas, a educação escolar pode buscar diferentes fins.

Mészáros (2008, p. 49-52, grifo do autor), partindo dos conceitos de “manutenção” e “mudança” de Gramsci, afirma que “[...] seja em relação à ‘manutenção’, seja em relação à ‘mudança’ de uma dada concepção de mundo, a questão fundamental é a necessidade de modificar, de uma forma *duradoura*, o modo de *internalização* historicamente prevalecente”. Evidenciando que uma educação (prática privilegiada de internalização) para além do capital precisa superar a forma reprodutora historicamente prevalecente de internalização dos valores

da sociedade capitalista. Mészáros (2008, p. 65, grifos do autor), reforça o papel da educação: “[...] tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *automudança consciente* dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente”. E acrescenta que “[...] na concepção marxista, a *‘efetiva transcendência da autoalienação do trabalho’* seja caracterizada como uma tarefa inevitavelmente educacional”. Para o autor, a grande questão é combinar na tarefa educacional “[...] *a universalização da educação e a universalização do trabalho como atividade humana autorrealizadora*”. Isso representa mais um desafio na construção da cidadania das classes populares, historicamente excluídas da educação e submetidas ao não trabalho pelo desemprego e subemprego ou ao trabalho repetitivo de esforço físico.

Freire (2014, p.55) aponta que a “pedagogia do oprimido que, no fundo, é a pedagogia dos homens empenhando-se na luta por sua libertação, tem suas raízes [...] [na] [...] inserção crítica das massas na sua realidade através da práxis, pelo fato de nenhuma realidade se transformar a si mesma”.²² Martins (2010, p.14) concorda com o educador Antônio Joaquim Severino, “[...] ao afirmar que a educação, como prática institucionalizada, isto é, como educação escolar, deva preparar os indivíduos para os domínios necessários ao tríplice universo que rege sua existência concreta”.

Numa sociedade organizada, espera-se que a educação, como prática institucionalizada, contribua para a integração dos homens no tríplice universo das práticas que tecem sua existência histórica concreta: no universo do trabalho, âmbito da produção material e das relações econômicas; no universo da sociabilidade, âmbito das relações políticas; e no universo da cultura simbólica, âmbito da consciência pessoal, da subjetividade e das relações intencionais (SEVERINO, 2002, p.11 apud MARTINS, 2010, p.14).

Para Tardif e Lessard (2005, p. 203, 228, grifo do autor), “os *objetivos escolares definem uma tarefa coletiva, complexa e temporal com efeitos incertos e ambíguos*” e acrescentam que “os resultados do trabalho docente trazem inevitavelmente a marca das exigências sociais, culturais e ideológicas em torno das quais nunca se tem um consenso definitivo e claramente definido num determinado período”.²³

²² Segundo Freire (2014, p. 57), “a pedagogia do oprimido, como pedagogia humanista e libertadora, terá dois momentos distintos. O primeiro, em que os oprimidos vão desvelando o munda da opressão e vão comprometendo-se, na práxis, com a sua transformação; o segundo em que, transformada a realidade opressora, esta pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo de permanente libertação”.

²³ Segundo Tardif e Lessard (2005, p. 199), “por exemplo, se dirá que a função da escola é reproduzir a hierarquia social e os poderes dominantes (BOURDIEU & PASSERON, 1970), ou ainda, numa perspectiva

A síntese dos extremos apontados por Paulo Freire, “educar para libertar, não para domesticar”, torna presente que a definição dos fins da educação é uma decisão política, geralmente tomada pelos donos do capital ou pelos governos, mas que deveria ser construída de forma democrática, em debate público com a sociedade civil e suas representações no plano nacional, estadual e local, bem como nas comunidades escolares, com a participação dos professores, dos pais e dos alunos.

2.2 ESTADO-NAÇÃO E OS PAPEIS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

As origens do Estado moderno coincidem com as origens da sociedade burguesa no processo de transformação da sociedade feudal europeia e formação da sociedade capitalista. Nesse processo emerge a propriedade privada dos meios de produção, a divisão social do trabalho, as relações de exploração de produção e o Estado moderno. Nasce, conforme afirma Bobbio (2014, p. 74) “[...] o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre a outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia”. Nascido no mesmo berço do capitalismo e articulado a ele, o Estado moderno se estabeleceu depois de um tenso e longo processo histórico de formação e transformação social que produziu as nações-Estados com soberania de um povo sobre um determinado território. Essa transformação é fruto de um longo processo dialético de correlação de forças na sociedade humana. Conforme descrito por Maquiavel (2010), esse processo de formação das nações-Estados, foi marcado por guerras de conquista, defesa e reorganização da soberania de territórios, morte e substituição dos mandatários (príncipes), superação dos exércitos particulares dos nobres e formação do exército estatal, atuação da Igreja nestas disputas de domínio, a relação e disputas entre nobres, príncipes, burgueses e súditos (trabalhadores), enfim, um tenso e intenso processo de lutas e transformações sociais que resultaram na definição de um poder capaz de organizar e controlar um povo em um determinado território em condições de reproduzir sua existência.

próxima, que ela tem uma função seletiva e de exclusão das crianças das classes pobres (BAUDELOT & ESTABLET, 1977; BOWLES & GINTIS, 1977; BIHR & PFEFFERKORN, 1995). Na função funcionalista (Durkheim, 1980; PARSONS, 1959), se falará antes, de funções de integração e de especialização da escola, a qual transmite uma cultura comum e saberes especializados que correspondem à organização funcional do mercado de trabalho. Outros autores (PETITAT, 1982; TOURAINE, 1973) acentuarão a dimensão produtiva da escola e sua capacidade de contribuir para a institucionalização de novas relações sociais. Pode-se também insistir na dimensão cultural e cognitiva da escola (YOUNG, 1971; FORQUIN, 1989), entendida como uma organização baseada na transmissão dos conhecimentos e dos modelos culturais”.

Segundo Sell e Silva (2006, p. 119-126), o lento processo de formação dos Estados absolutistas se dá com a separação da Igreja e do Estado, a centralização do exército, da administração financeira e do poder jurídico nas mãos do rei - limitando o poder dos senhores feudais com a unificação dos territórios dos feudos em questão. O poder adquirido pelos reis com a centralização do poder militar e o poder de cunhar moedas acelerou as possibilidades de formação e desenvolvimento da sociedade capitalista. Esse processo ocorreu no bojo da transformação econômica, cultural e política que marca a passagem da Idade Média para a Idade Moderna.

O uso da força militar é um dos elementos fortemente presente nos processos de emergência do Estado-nação. Segundo Trevisol (2007, p. 36-37), a partir do Tratado de Westphália de 1648, que resultou da “Guerra dos Trinta Anos” - dos príncipes soberanos contra a Igreja que detinha autoridade universal, o sistema internacional passou a reconhecer os “estados legalmente iguais”, com soberania sobre territórios e fronteiras definidos. “[...] o Estado começa a tornar-se a única autoridade política legítima a dispor do controle sobre um determinado território e sobre cidadãos que nele habita. Território e soberania mesclam-se [...]”. Surgem os Estados nacionais como entes políticos com “soberania interna e externa”, inclusive para o uso da força militar e de outros meios (jurídicos, políticos, econômicos, culturais etc) na afirmação dessa soberania.

Segundo Weber (2011, p. 73), o desenvolvimento do Estado moderno se dá em paralelo ao desenvolvimento da empresa capitalista. O príncipe expropria “[...] os poderes ‘privados’ independentes que, a par do seu, detêm força administrativa, isto é, todos os proprietários de meios de gestão, de recursos financeiros, de instrumentos militares e de quaisquer espécies de bens suscetíveis de utilização para fins de caráter político” e os reúne “em mão única” sob seu comando. Em paralelo, a empresa capitalista aos poucos domina os produtores independentes e os priva dos meios de produção. De ambos os processos surge o capitalismo e a ampliação da divisão social do trabalho e das relações de exploração na produção. Giddens (2009, p. 232), reafirma que “as origens do Estado moderno são também as origens da esfera da sociedade civil [...]” e destaca a importância dos “ambientes criados” – as cidades capitalistas nesse processo.²⁴

²⁴ Segundo Giddens (2009, p. 231-232), “[...] as nações-Estados são os novos recipientes de poder que substituem as cidades. A transformação da relação cidade-campo mediante o surgimento de ‘ambientes criados’ – exemplificados pelo (mas não limitados ao) ‘meio ambiente construído’ do urbanismo moderno – é parte integrante da formação da nação-Estado. O caráter transmutado do espaço e do tempo é essencial para a formação política do Estado e para a ‘economia’ diferenciada. Esse processo de transmutação separa a contradição estrutural da existencial, e a primeira adquire agora primazia sobre a segunda. Em poucas

Segundo Sell e Silva, (2006, p. 126), depois de experimentado o Estado absolutista, outro longo caminho a humanidade percorreu até construir o Estado democrático de direito, a partir das revoluções burguesas (liberais): a inglesa – a gloriosa (1688-1689), a americana - da independência (1776) e a francesa (1789). Para Marx e Engels (1998, p. 42), a burguesia desempenhou um papel revolucionário na História: “onde quer que tenha conquistado poder, a burguesia destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas. [...] para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do ‘pagamento a vista’”. Observam que cada etapa econômica vencida pela burguesia foi acompanhada de um correspondente processo político, alcançando a apropriação do Estado de tal forma que “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”.²⁵

Segundo Trevisol (2007, p. 37-38), “o nacional-estatal ganha contornos mais claros em meados do século XVIII, quando Estado e nação se mesclam. As revoluções Francesa e Americana põe fim ao Estado absolutista e a soberania monárquica e criam o Estado republicano e a soberania popular”. Nesse processo, “a nação se transforma na fonte de soberania do Estado; de pré-política, transforma-se numa característica constitutiva da identidade política dos sujeitos da comunidade democrática”. A constituição da soberania é o elemento essencial desse processo. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010, p.1.179), “[...] o conceito político jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”.

Segundo Sell & Silva (2006, p.125), “a ideia de soberania implica a ideia de que o Estado (sistema político) deve comandar o sistema social (sociedade), ainda que a noção de que o Estado seja um instrumento dos indivíduos (liberalismo) organizados coletivamente (democracia) [...]”. Esses autores, resgatando Thomas Marshall, consideram que a conquista dos direitos civis (propriedade privada, livre iniciativa) significou a formação do ‘Estado de direito’; com a conquista dos direitos políticos (direito de votar e de ser votado, de participar de partidos políticos) surge o “Estado democrático”, juntando-se os dois, estruturou-se o

palavras, isso significa que a organização social humana deixa de ter qualquer simetria com a natureza; esta torna-se um meio para a expansão da produção”.

²⁵ Para Marx e Engels (1998, p.41-42), “classe oprimida pelo despotismo feudal, associação armada e autônoma na comuna, aqui república urbana independente, ali terceiro estado tributário da monarquia; depois, durante o período manufatureiro, contrapeso da nobreza na monarquia feudal ou absoluta, base principal das grandes monarquias, a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente, a soberania política exclusiva do Estado representativo moderno”.

‘Estado democrático de direito’. Para Habermas (1995, p. 92), “o Estado constitucional é concebido como uma ordem política livremente estabelecida pela vontade do povo, de modo que os destinatários das normas legais podem, ao mesmo tempo, reconhecerem-se como os autores da lei”.

Estado-nação ou Estado nacional, que representa a unidade de povo, território e soberania, é o resultado desse longo processo histórico. É uma construção humana dialética que propiciou a condição de firmar a soberania de um povo-nação em um determinado território. Segundo Habermas (1995, p. 87-89), “[...] a sociedade mundial de hoje é politicamente composta de Estados-nação. Este fato não é de modo algum trivial. Tal tipo de histórico de Estado surgiu originalmente com as revoluções francesa e americana, difundindo-se depois por todo o mundo”, como revela o próprio nome - ‘Nações Unidas’. Seu sucesso decorre das “vantagens trazidas pelo Estado moderno” na “modernização social acelerada”. A difusão do Estado-nação se intensificou no século XIX, com a unificação da Itália e da Alemanha, a organização de outros Estados europeus no pós-guerra napoleônicas e a independência das colônias americanas; no século XX, com a descolonização da África no pós-guerra mundial.

Bobbio (2014, p. 95), aponta a questão do poder como essencial para a instituição do Estado.

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada.

Para Weber (2011, p. 66-69, grifos do autor), o poder decorre do “monopólio do uso legítimo da violência física” que pertence ao Estado: “[...] devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física”. E acrescenta que “tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de *dominação* do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima)”. Para esse autor, o que legitima a dominação e a obediência é a legitimidade da autoridade: “o Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente

reivindicada pelos dominadores”. E coloca duas questões que precisam ser analisadas nessa dominação: “[...] em que condições se submetem eles e por quê? Em que justificativas internas e em que meios externos se apoia essa dominação?”. Weber responde, que “existem em princípio [...] três razões internas que justificam a dominação, existindo, conseqüentemente, três fundamentos da *legitimidade*”, sendo eles: o poder ‘tradicional’, o poder ‘carismático’ e o poder da razão da ‘legalidade’” ou racional-legal.

Bobbio (2014, P. 93, grifos do autor), com base na teoria de Niklas Luhmann, afirma que “[...] a legitimidade é o efeito não da referência a valores mas da aplicação de certos procedimentos (*Legitimität durch Verfahren*), instituídos para produzir decisões vinculatórias, tais como as eleições políticas, o procedimento legislativo e o procedimento judiciário”. Essa legitimidade se fundamenta no fato dos sujeitos “dominados” participarem e fazerem parte do procedimento legal e dessa participação comprometer-se com a obediência à autoridade que emerge do seu resultado. Bobbio (2014, p. 91), pondera que “o debate sobre os critérios de legitimidade não tem apenas um valor doutrinário: ao problema da legitimidade está estritamente ligado o problema da obrigação política, à base do princípio de que a obediência é devida apenas ao comando do poder legítimo”.

Weber (2011, p. 70-71), observa que a dominação política, depende, de forma decisiva, “dos meios” para a efetivação da dominação: “[...] a dominação organizada necessita, por um lado, de um estado-maior administrativo e, por outro lado, necessita dos meios materiais de gestão”. Esse estado-maior administrativo, que é um representante externo, não funda a obediência ao detentor do poder político na legitimidade da dominação política, mas “[...] em duas espécies de motivo que se relacionam a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social”. E é nesses interesses pessoais, de manutenção dessas vantagens, que o estado-maior administrativo firma solidariedade com os detentores do poder. Para Weber (2011, p. 71-74), ao passo que a empresa capitalista privou o trabalhador dos meios de produção no capitalismo, o Estado moderno, conseguiu ‘privar’ os trabalhadores do Estado dos meios de gestão (o trabalhador do estado-maior administrativo passa a ser um assalariado do Estado).

Para Lenin (2010, p. 50) “a burocracia e o exército permanentes são ‘parasitas’ da sociedade burguesa, parasitas engendrados pelos antagonismos internos que esfacelam essa sociedade, parasitas que tapam os poros da vida”. Para Althusser (1985, p. 63-107), o Estado deve ser tratado de “aparelho de Estado”, constituído do “aparelho repressivo do Estado” (exércitos, tribunais, polícias, prisões, etc) que “funciona através da violência” – ao menos em situações limites” e dos “aparelhos ideológicos do Estado” (religião, escola, família,

sistema jurídico, sistema político, sindicatos, imprensa, artes, esportes, etc) entendidas como “instituições distintas e especializadas” que reproduzem a ideologia dominante. Segundo esse autor, na tradição marxista, o “Estado é uma ‘máquina’ de repressão que permite às classes dominantes [...] assegurar a sua dominação sobre a classe operária, para submetê-los ao processo de extorsão da mais valia (quer dizer, à exploração capitalista)”. O Estado só tem sentido em função do poder de Estado – em torno da manutenção da sua posse por uma classe ou por aliança de classes ou frações de classe.

Embora algumas pertinências nas elaborações de Althusser e Weber, concordamos com Poulantzas (1980, p. 130, grifos do autor), que o Estado capitalista não deve ser concebido nem como “coisa-instrumento” da concepção instrumentalista de Althusser, nem como “sujeito” da concepção Weberiana que acredita na autonomia do Estado como “instância racionalizante da sociedade civil”. O Estado capitalista deve ser visto, “[...] como aliás é o caso do ‘capital’, como *uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado*”. No esforço de contribuir com a teoria marxista de Estado, Poulantzas (1980, p. 10 - 43), estabelece uma dura crítica para as duas concepções marxistas que não colocam o Estado no campo das relações de produção e da luta de classes. Critica a concepção instrumental que vê o Estado como um aparelho especial com “ossatura material própria” – um instrumento de “dominação política” a serviço da “ditadura da classe dominante”, que reduz “aparelho de Estado a poder de Estado”. Também critica a outra visão que vê uma “dupla natureza do Estado”, uma divisão entre o primeiro Estado, que seria um aparelho técnico-social ligado a estrutura econômica com certa separação das classes e de suas lutas, e um segundo Estado-poder - um superestado, que agregaria em si o primeiro para uma “utilização de classe do Estado”. Afirma que o Estado não age só de forma negativa, pelos aparelhos ideológicos e repressivos, é mais que isso, age também de forma positiva – “*cria, transforma, realiza*”, procura construir consenso. “[...] trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas” (POULANTZAS, 1980, p. 29-30, grifo do autor).

Segundo Offe e Ronge (1984, p. 123, grifos do autor), “o Estado nem está a serviço nem é ‘instrumento’ de uma classe contra outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista”. Para esses autores, “O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os *interesses comuns* de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*”. Elaboram o conceito de Estado capitalista, referindo-

se a ele como uma “[...] forma institucional do poder público em sua relação com a produção material”, caracterizada por quatro determinações funcionais: a) a privatização da produção – diretamente na propriedade privada ou indiretamente na empresa estatal; b) a dependência dos impostos – que dependem da acumulação privada; c) a acumulação como ponto de referência – sem condições de fazer a acumulação capitalista pelo Estado, os detentores do poder de Estado tendem a garantir as condições que favoreçam a acumulação privada; d) a legitimação democrática: “[...] está sujeito a uma dupla determinação política: segundo sua *forma* institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu *conteúdo*, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação” (OFFE; RONGE, 1984, p. 123-125, grifos do autor).

O fato da funcionalização da soberania exige que o aparelho estatal assuma *funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe* e invoque o álibi do universal para o exercício do seu poder particular. [...] Daí resulta, como problema estrutural do Estado capitalista, que ele *precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe*” (OFFE E RONGE, 1984, p. 163, grifos do autor).

Para Poulantzas (1980, p. 188-189, grifo do autor), a reprodução da força de trabalho como estratégia política é o fio condutor das funções econômicas do Estado. “A reprodução da força de trabalho é uma estratégia política, pois trata-se sempre de uma reprodução da *divisão social do trabalho*; os elementos político-ideológicos estão sempre constitutivamente presentes nele”.

É preciso ter sempre isso em mente: toda uma série de medidas econômicas do Estado, muito particularmente as que se referem à reprodução ampliada da força de trabalho, *lhe foram impostas pela luta das classes dominadas* em torno do que se pode designar sob a noção, social e historicamente determinada, de ‘necessidades’ populares: da segurança social à política relativa ao desemprego e ao conjunto de domínios assinalados do consumo coletivo (POULANTZAS, 1980, p.188, grifo do autor).

Segundo Giddens (2009, p. 227-232), embora Estado e sociedade civil (mercado e coletividades), sejam interdependentes, o Estado capitalista é a “contradição estrutural” da sociedade capitalista. Essa contradição é constituída por uma “contradição primária”, que decorre do fato do Estado-nação diferenciar uma esfera pública da esfera privada da sociedade civil e por uma “contradição secundária”, que decorre do fato que a esfera pública do Estado-nação é de caráter nacional e a esfera privada da sociedade civil ser internacional – global. Essa contradição implica o *espaço* do público e do privado na relação público-privado na sociedade capitalista - na relação Estado-mercado e na relação Estado-

coletividades da sociedade civil. É a partir desse conceito de “contradição estrutural primária” que faremos a análise dos papéis do Estado capitalista contemporâneo. Em relação a contradição secundária, a relação é muito variável dependendo da combinação da política interna e externa do Estado-nação e da conjuntura internacional, fato que exige que o governante, ao governar o Estado-nação, não esqueça que o seu país não é uma ilha e que além da contradição primária, a contradição secundária também precisa ser observada e administrada. Entre outras questões importantes, a política monetária, a relação da moeda nacional com o padrão monetário internacional, especialmente o câmbio com a demais moedas nacionais e o fluxos econômicos são de alta relevância.

A partir do que já foi exposto acima, a partir de elementos das práticas políticas das experiências históricas, passamos a analisar como opera a contradição estrutural primária (Estado-coletividades da sociedade civil; Estado-mercado) nos diferentes modelos de Estado capitalista na sociedade capitalista contemporânea,

O Estado absolutista representa a história e as características do Estado moderno que embasou a formatação do Estado-nação e do Estado nacional contemporâneo. Praticamente se constituía em um Estado policial (exército e polícia) e fiscal - o suficiente para sua manutenção, que teve como contribuição histórica a formação do território e consolidação da soberania interna e externa, a formação do aparelho administrativo e a sustentação dos privilégios da nobreza em sua volta. No Estado absolutista, a contradição estrutural é total na relação Estado-coletividades da sociedade civil. O Estado absorve a totalidade da esfera política e inibe a organização e a ação das coletividades da sociedade civil. A contradição estrutural é baixa na relação Estado-mercado. A propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa e as relações de produção de exploração são preservadas, com a presença dos negócios do soberano em paralelo aos do mercado, com baixa proteção ao trabalhador, baixa carga tributária e baixa oferta de políticas sociais. No Estado absolutista se inicia o processo de separação das finanças do soberano e da comunidade (do Estado) que se consolida no Estado liberal.

Junto com a emergência da burguesia no contexto das revoluções burguesas emergiu o Estado liberal que suplantou o Estado absolutista. A burguesia com o poder político e o poder de Estado passou a fortalecer o que lhe é mais sagrado – a propriedade privada, a livre

iniciativa, a divisão social do trabalho, as relações de produção de exploração e a livre acumulação do capital²⁶.

O Estado liberal, teorizado por Locke no liberalismo político, tem em Smith (2007, p.17-26) a teorização do liberalismo econômico, que introduziu importantes conceitos como o de que “a riqueza das nações” é fruto do trabalho (da produção), superando o conceito anterior do mercantilismo de que seria o comércio externo e o total disponível. É desse conceito que surgem depois a ideia de produto interno bruto (PIB) anual e renda nacional. Smith também aponta que o “aperfeiçoamento nas forças produtivas” é decorrente da divisão do trabalho, e esta do poder de troca, portanto, é a extensão do mercado que condiciona e estimula a divisão do trabalho. Smith elaborou conceitos econômicos que mais tarde foram aprofundados e reorganizados por Marx. Smith apontou que é o trabalho que produz a riqueza ao acrescentar *valor* aos objetos (produtos - bens e serviços), mas que tem trabalho (do ponto de vista de acumulação) “produtivo” que acresce valor ao objeto e outros “improdutivos” que não tem tal efeito, sendo produtivo aquele que produz uma mercadoria vendável (a indústria por exemplo) e improdutivo aquele que não tem essa característica (o trabalho doméstico por exemplo). Para Smith (2007, p. 35), “o trabalho sozinho, portanto, nunca variando em seu próprio valor, é unicamente o final e real padrão pelo que o valor de todas as mercadorias pode, em qualquer tempo e lugar, ser estimado e comprado. É seu preço real: o dinheiro é apenas seu preço nominal” e conclui que “neste sentido popular, portanto, o trabalho, como as mercadorias, pode ser considerado com um preço real e um nominal”. Para Smith (2007, p. 33), “o trabalho, portanto, é a medida real do valor de troca de todas as mercadorias”. Entendia o valor constituído por salário, lucro e renda e que a acumulação de capital decorre do acúmulo de trabalho produtivo. Identificou o excedente produzido pelo trabalho - que o valor das mercadorias pertenceria ao trabalhador se fosse dono dos meios de produção. Marx (2105), mais tarde, na lógica da luta de classe, elaborou o conceito de valor de uso, valor de troca, e de mais-valor.

Smith (2007, p. 87), acreditava que a liberdade econômica dos agentes privados, a livre circulação do trabalho e do capital, é o que produz o crescimento econômico e a redução das desigualdades. Para Smith (2007, p. 349-350, grifo nosso), nessa lógica de livre mercado,

²⁶ A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária dessas transformações foi a centralização política. Províncias independentes, ligadas por débeis laços federativos, possuindo interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, foram reunidas em uma só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária (MARX; ENGELS, 1998, p. 44).

o Estado deve ser mínimo, restrito em serviços de benefício geral à toda sociedade. Especificamente aponta a tarefa de manter o governo e a defesa da sociedade como despesas a serem custeadas por toda a sociedade. “É portanto, razoável que sejam custeadas pela contribuição geral de toda a sociedade, todos os diversos membros contribuindo, *tanto quanto possível, em proporção a suas respectivas capacidades*”. Para os demais serviços, defendia que as despesas deviam ser financiadas pela população diretamente envolvida, como a justiça que os infratores deveriam custeá-la, os serviços nas províncias e cidades que deveria ser custeadas pelos cidadãos locais, as estradas por pedágio dos usuários, até mesmo a educação, embora que não seria injusto se financiada por toda sociedade, deveria ser paga pelos beneficiários. Defendia como tese geral que as despesas públicas deveriam ser mantidas, sempre que possível, pelos imediatamente beneficiados. Por outro lado, Smith (2007, p. 355), esboça uma teoria de tributação para o financiamento do Estado, apontando que as receitas públicas necessárias deveriam ser cobradas sobre a “renda, lucro e salários” dos indivíduos. É a partir dessa tributação que o Estado capitalista separa as finanças do soberano (dos governantes) e do Estado e dos cidadãos e do Estado, sendo a receita do segundo, a tributação sobre os primeiros e suas atividades econômicas.

No Estado liberal, a contradição estrutural é baixa na relação Estado-coletividades da sociedade civil e baixa na relação Estado-mercado, com a preservação da propriedade privada dos meios de produção, da livre iniciativa e das relações de produção de exploração, com baixa presença de empresas e investimentos estatais no mercado, com baixa proteção ao trabalhador, carga tributária baixa e baixa oferta de políticas sociais.

Desde o seu surgimento e formatação a partir das revoluções burguesas no século XVIII até 1929, nos países capitalistas, o Estado liberal reinou soberano. As crises e as profundas desigualdades do capitalismo colocou em xeque esse modelo de Estado. Nas primeiras décadas do século XX, o mundo viveu um longo período de crises econômicas e conflitos sociais que desembocou na 1ª e 2ª Guerras Mundiais. As revoluções burguesas, o liberalismo econômico e o Estado liberal que se estabeleceram no século XVIII, se por um lado, impulsionaram o desenvolvimento tecnológico e industrial, acelerando a transformação da humanidade, por outro, produziram crises econômicas e um conjunto de mazelas de exploração e exclusão social que colocariam para a humanidade novas encruzilhadas históricas. A classe trabalhadora cada vez mais numerosa e organizada fez crescer a luta de classes que esteve sempre presente desde o nascimento da sociedade burguesa e passa a disputar a política, o Estado e a sociedade capitalista.

No século XIX, as condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora industrial emergente não era nada animadora. Marx, na obra *O capital* (2015), relata as longas jornadas de trabalho sofridas pela classe operária. Ao decifrar a produção do “mais-valor” e do acúmulo do capital, elabora um instrumento de conscientização e orientação política à classe trabalhadora mundial. Segundo Marx (2015, p. 305 -307), a força de trabalho, como qualquer outra mercadoria, é comprada e vendida pelo seu valor que é determinado pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e consiste na produção dos meios de subsistência médios da classe trabalhadora. Esclarece que a jornada de trabalho é indeterminada, mas sempre constituída de duas partes, do “trabalho” - que representa o tempo de trabalho necessário para produzir o “valor” do salário (da subsistência do trabalhador) e o “mais-trabalho” – que representa o tempo de trabalho que produz o “mais-valor” acumulado pelo capitalista ou recolhido pelo Estado através dos impostos. Marx (2015, p. 390), esclarece ainda que o mais-valor pode ser potencializado. Com a ampliação da jornada de trabalho é produzido o “mais-valor absoluto”; com a redução do tempo de trabalho necessário à produção do valor do salário e a correspondente ampliação do tempo de trabalho destinado à produção do mais-valor, alterando as duas partes da jornada de trabalho, é produzido o “mais-valor relativo”.

[...] as grandezas relativas do preço da força de trabalho e do mais-valor estão condicionadas por três circunstâncias: 1) a duração da jornada de trabalho ou a grandeza extensiva do trabalho; 2) a intensidade normal do trabalho ou sua grandeza intensiva, de modo que determinada quantidade é gasta num tempo determinado; 3) e, finalmente, a força produtiva do trabalho, de forma que, dependendo do grau de desenvolvimento das condições de produção, a mesma quantidade de trabalho fornece uma quantidade maior ou menor de produto no mesmo tempo (MARX, 2015, p. 587).

A classe operária nascida da revolução industrial constituiu-se na nova classe revolucionária; organizações, lutas, revoltas e revoluções operárias (socialistas) produziram novas transformações nos séculos XIX e XX. No século XIX, a classe operária nascente, decorrente da sociedade burguesa e industrial, estruturou um processo de organização e luta contra a exploração nas relações de produção capitalista. Em diversos países os operários passaram a constituir suas organizações, a fazer lutas, organizar e participar do movimento operário nacional e internacional. Conforme Coggiola (1998, p. 14-15), um dos movimentos pioneiros foi o “cartismo inglês”, uma organização operária que lançou em 1838 a “Carta do Povo”, efetivou uma greve geral em 1842, conquistou a jornada de dez horas em 1847 e deu uma “base de massas” para duas reivindicações históricas da classe operária – “a redução da jornada de trabalho” e o “sufrágio universal e secreto”.

Outra organização histórica foi a “Liga Comunista”, originada da “Liga dos Justos”.²⁷ Segundo Coggiola (1998, p. 12), o primeiro artigo de seu estatuto já definia a pretensão histórica da Liga Comunista: ‘o fim da Liga é a derrubada da burguesia, o reino do proletariado, a supressão da antiga sociedade burguesa fundada no antagonismo de classes e o estabelecimento de uma nova sociedade sem classes e sem propriedade privada’. Conforme Coggiola (1998, p. 9-10, grifos do autor), “quando o *Manifesto* foi encomendado, em novembro de 1847, todos acreditavam que a Europa estava às vésperas de uma revolução”. Marx, demorou a elaborar o documento e em janeiro de 1848 foi intimado pela Liga a redigir o *Manifesto do Partido Comunista* ou devolver os documentos confiados pelo Congresso - tarefa que Marx e Engels cumpriram com a sua publicação em Londres, em fevereiro de 1848. “O *Manifesto* coincidiu com o início da esperada revolução [o levante revolucionário de 1848]. Ela estourou na Suíça, espalhou-se rapidamente para Itália, França, depois para Renânia, Prússia e, em seguida, para Áustria e Hungria”. A organização e a mobilização operária que culminou no levante de 1848 produziu as primeiras conquistas da classe operária, entre elas, a jornada de dez horas semanais, a articulação política internacional²⁸ e o Manifesto do Partido Comunista que tinha sido precedido pelos Princípios do Comunismo.²⁹

Segundo Coggiola (1998, p. 32-35), o “prognóstico do Manifesto” de que, em virtude da existência na Alemanha, na primeira metade do século XIX, de um proletariado mais desenvolvido daquele da Inglaterra no século XVII e da França no século XVIII, a “revolução burguesa alemã” seria mais avançada - “[...] um prelúdio imediato de uma revolução proletária’, não ocorreu – não triunfou como revolução proletária e nem como revolução burguesa. “No balanço ulterior de Trotsky, em 1848, se chegou a pior das situações históricas:

²⁷ Segundo Coggiola (1998, p. 10-11, grifo do autor), “a Liga dos Justos era composta por trabalhadores, principalmente artesãos alemães exilados, alocados em Londres, Bruxelas e Paris, e em algumas partes da Alemanha. Não se tratava de proletários modernos trabalhando em grandes fábricas mecanizadas. No entanto, eles foram atraídos pelas concepções de Marx e Engels acerca da natureza da sociedade capitalista moderna. A Liga dos Justos trazia em bandeira o *solgan* ‘Todos os homens são irmãos!’ Quando abraçou as concepções de Marx e tornou-se a Liga dos Comunistas, adotou o chamado do *Manifesto*: ‘Proletários de todos os países, uni-vos!’”

²⁸ Segundo Coggiola (1998, p. 23, grifos do autor), “[...] Marx qualificou a obtenção da jornada de dez horas na Inglaterra, em 1847, como a ‘primeira vitória da economia política do proletariado’. Na França, em 1848, a luta pela república acabou pondo a frente a burguesia e a classe operária. A simples reivindicação do direito ao trabalho originou a Comissão de Luxemburgo – que não passou de alguns intentos de cooperativização -, mas a sua existência bastou para que Marx afirmasse que ‘a esta criação dos operários de Paris cabe o mérito de ter revelado do alto de uma tribuna europeia o segredo da revolução do século XIX: a *emancipação do proletariado*”.

²⁹ Segundo Coggiola (1998, p. 26-27, grifo do autor), “o grande antecedente do *Manifesto Comunista* são os *Princípios do Comunismo*, redigidos por Engels por encomenda da Liga dos Justos, sob a forma de perguntas e respostas (catecismo), nos quais o comunismo é definido como ‘a aprendizagem das condições de libertação do proletariado”.

o *meio-termo*. A burguesia já não mais queria fazer a revolução [...], o proletariado ainda não podia fazê-la, por insuficiência de desenvolvimento social e político [...].”

O levante revolucionário de 1848 e o lançamento do Manifesto do Partido Comunista não consolidaram uma nova ordem proletária naquele momento histórico. Nem na França, embora a instauração da segunda república, nem na Alemanha onde o movimento independente de trabalhadores movimentava-se desde 1836. Na França, a segunda república estabeleceu o sufrágio universal e na eleição para a Assembleia Constituinte os socialistas elegeram uma pequena minoria de deputados; o governo provisório acabou voltando-se contra o movimento operário. A burguesia reorganizou sua unidade e hegemonia. Na eleição presidencial de dezembro de 1848 Luis Napoleão Bonaparte, sobrinho do imperador, foi eleito presidente e em 1851 deu um golpe de Estado e restaurou a monarquia. Na Alemanha, o movimento foi contido e depois da condenação dos comunistas em Colônia em 1852, as lideranças se espalham por diversos países; por outro lado, o levante de 1848 e o Manifesto do Partido Comunista, estabeleceram de forma permanente a luta política entre a classe operária e a burguesia no curso da história.³⁰

Em 1867, Karl Marx publicou o Livro I da obra, *O Capital* (MARX, 2015). Depois, na sua ausência (faleceu em 1883), Engels publicou o Livro II em 1885 e o Livro III em 1894. O *Capital*, ao detalhar e criticar as relações de exploração na produção capitalista, da burguesia sobre os proletários, com base na propriedade privada dos meios de produção, da venda da força de trabalho, do mais-valor e da acumulação do capital, potencializou a conscientização política e a prática revolucionária da classe trabalhadora mundial. Em 1871 os operários franceses tomam Paris com a Comuna. A vitória da burguesia sobre a Comuna de Paris meses depois revelaram o limite da ‘revolução permanente’ pregado pela burguesia na revolução de 1879. A classe trabalhadora passa a perceber na prática que o caráter revolucionário da burguesia não questiona a sociedade capitalista, nem o Estado liberal, ao contrário, são suas razões de vida.

³⁰ O Manifesto Comunista (MARX; ENGELS, 1998, p. 58), tinha como propostas de ação: “1. Expropriação da propriedade fundiária e emprego da renda da terra para despesas do Estado. 2. Imposto fortemente progressivo. 3. Abolição do direito de herança. 4. Confisco da propriedade de todos os emigrados e rebeldes. 5. Centralização do crédito nas mãos do Estado por meio de um banco nacional com capital do Estado e com o monopólio exclusivo. 6. Centralização de todos os meios de comunicação e transporte nas mãos do Estado. 7. Multiplicação das fábricas nacionais e dos instrumentos de produção, arroteamento das terras incultas e melhoramento das terras cultivadas, segundo um plano geral. Unificação do trabalho obrigatório para todos, organização de exércitos industriais, particularmente para a agricultura. 9. Unificação dos trabalhos agrícola e industrial; abolição gradual da distinção entre a cidade e o campo por meio de um distribuição mais igualitária da população pelo país. 10. Educação pública e gratuita a todas as crianças; abolição do trabalho infantil das crianças nas fábricas, tal como é praticado hoje. Combinação da educação com a produção material etc”.

A classe trabalhadora que emergiu da sociedade de classes e da revolução industrial não parou mais de lutar por melhores condições de trabalho e de vida. A luta pela redução da jornada de trabalho, pela livre organização dos sindicatos, pelo direito ao voto universal (incluindo o feminino) e a democracia, ampliou seu caráter revolucionário sobre o Estado e o próprio capitalismo. Hoje memorizamos todos os anos em duas datas (8 de março e 1º de Maio), os frutos das lutas históricas da classe trabalhadora ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX que transformaram a sociedade capitalista e o Estado liberal que brotou das revoluções burguesas. Se o século XVIII foi marcado pelas revoluções burguesas, os séculos XIX e XX foram marcados pelo movimento dos trabalhadores e as revoluções socialistas.

Segundo Giannotti e Giannotti, C (2006), no início da sociedade burguesa, a vida de homens, mulheres e crianças da classe trabalhadora era de trabalho exaustivo e péssimas condições de vida - sem leis trabalhistas, descanso semanal, férias e teto de jornada de trabalho. No século XVIII, os trabalhadores enfrentavam jornadas de 12, 15, até 18 horas diárias. A transformação dessa situação se deu com muitas greves e lutas da classe trabalhadora mundial. Em 1840, os operários franceses fizeram uma greve com mais de cem mil grevistas em Paris pela jornada de 10 horas. Dessa luta foi conquistada a lei do limite de 8 horas diárias ao trabalho para crianças de 8 a 12 anos e de 12 horas aos trabalhadores de 12 e 16 anos. Em 1842, os trabalhadores ingleses realizaram a primeira greve geral da história pela redução da jornada de trabalho. O parlamento inglês aprovou a lei de 10 horas diárias em 1847 para vigorar a partir de 1º de maio de 1848.

Em 1848, pela mesma causa, os operários e a juventude francesa fizeram uma grande manifestação em Paris no mês de fevereiro e junto com a burguesia derrubaram a monarquia e conquistaram o fim da escravidão nas colônias e a jornada de 10 horas diárias. Mas durante a constituinte, no mês de junho, as manifestações por mais avanços foram violentamente reprimidas a bala pela burguesia já instalada no governo e milhares de operários foram mortos, feridos, presos e deportados. Foi nesse banho de sangue, das lutas de junho de 1848, quando bandeiras vermelhas de sangue continuaram sendo erguidas, que nasceu a simbologia do vermelho como símbolo da luta dos trabalhadores. Reorganizada e instalada no governo, a burguesia revogou a jornada de 10 horas.

Em 1864, em Londres, ocorreu a primeira reunião internacional de trabalhadores, encontro que criou a Associação Internacional dos Trabalhadores (“A Internacional”) e definiu a fixação da jornada de trabalho como principal luta. Em novo encontro na Suíça, em 1866, os trabalhadores definiram a proposta de uma jornada máxima de 8 horas diárias de trabalho como luta principal. No mesmo ano, os operários norte-americanos, na cidade de Baltimore,

aprovaram a realização de greves pela jornada de 8 horas. Em 1868 o governo dos EUA aprovou a lei das 8 horas, mas a lei não foi cumprida nem fiscalizada. Em 1881, nos EUA, foi criada a Central Sindical Federação Americana do Trabalho (AFL). Em congresso em 1884, a AFL, decidiu pela realização de uma greve geral, em todo país, pela jornada de 8 horas, para começar no dia 1º de maio de 1886. Segundo Giannotti e Giannotti C. (2006, p. 7), “na madrugada do dia 30, véspera do dia 1º, debaixo das portas das casas dos operários de Chicago, apareceu um panfleto que dizia: ‘a partir de hoje, nenhum operário deve trabalhar mais de 8 horas por dia. 8 horas de trabalho, 8 de repouso e 8 de educação’”. Milhares de trabalhadores participaram das manifestações nos principais centros do país. Na madrugada do dia 03, durante os piquetes da greve, a polícia e os guardas de uma fábrica mataram 7 grevistas. No dia 04, num grande comício de greve, os policiais atiraram na multidão e fizeram dezenas de mortos, centenas de feridos e prenderam 7 líderes sindicais; 5 deles foram enforcados meses depois. Em 1888, a AFL decidiu fazer nova luta em 1890. Em 1889, em Paris, 300 delegados reunidos no Congresso Internacional dos Partidos Socialistas, criaram a ‘A Internacional Socialista’. A proposta da AFL foi aceita e o congresso deliberou pela realização de uma grande manifestação internacional para o 1º de maio de 1890, em defesa da jornada de 8 horas diárias. As manifestações aconteceram em dezenas de países na Europa, na América e na África.

Em 1881, no 2º Congresso, a Internacional Socialista definiu que o 1º de maio passaria a ser o Dia Internacional dos Trabalhadores. A luta pela jornada de 8 horas continuou na virada do século XX. Além do movimento operário, também se intensificou o movimento feminista socialista. Entre os principais eventos da mobilização das mulheres, encontramos o movimento pelo voto feminino (1900-1907) nos EUA e Inglaterra. Em 1907, a 1ª Conferência da Internacional Socialista em Stuttgart (com a presença de Clara Zetkin, Rosa Luxemburgo e Alexandra Kollontai), aclamou a luta pelo voto feminino. Em 1908, 1909 1910, a Federação Autônoma de Mulheres dos EUA realizaram o *Woman’s Day* em diferentes datas. Em 1910, uma grande greve de três meses parou as fábricas de tecidos de Nova York – 80% dos 30.000 grevistas eram mulheres. No mesmo ano, a “2ª Conferência Internacional da Mulher Socialista” realizada em Copenhague, aprovou a realização do Dia Internacional da Mulher, em todos os países, todos os anos, em defesa do direito do voto feminino. Em 2011 o dia foi realizado em diversos países³¹. Em 1912 e 1913, em diferentes datas e países foi celebrado o

³¹ Nesse ano, durante uma greve em Nova York, um incêndio numa fábrica, no 8º andar, em decorrência das péssimas condições da rede elétrica, matou 146 trabalhadores, sendo 125 mulheres. Suspeita-se que é deste incêndio que surge na década de 1960 o mito da origem do 8 de março na hipotética greve de 1857, onde

Dia Internacional da Mulher. Em 1914, Clara Zetkin, “Secretária Internacional da Mulher Socialista”, indica como data única, o dia 8 de março, para a celebração do Dia Internacional da Mulher. No dia 8 de março de 1917, as tecelãs de São Petersburgo iniciam uma greve que gera uma grande manifestação e dá o impulso inicial à Revolução Socialista Russa de 1917. Em 1918, Alexandra Kollontai, lidera o 8 de março em Moscou. Em 1921, a Conferência das Mulheres Comunistas aprova na 3ª Internacional, o “Dia Internacional Comunista das Mulheres”, para ser celebrado, anualmente, no dia 08 de março. A ONU reconheceu o Dia Internacional da Mulher em 1975 (GIANNOTTI; GIANNOTTI, C, 2016).

Das lutas da classe trabalhadora nos séculos XIX e XX, perpetuadas nas memórias e mobilizações do 1º de maio e 8 de março, até a conquista das 8 horas diárias foi um longo caminho. A Revolução Socialista Russa teve importância decisiva na história da classe trabalhadora. Em 1919, diante da “ameaça socialista”, a burguesia dos países capitalistas resolveram, nos acordos do fim da Primeira Guerra Mundial, criar a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e estabelecer em sua 1ª Convenção o dever de todos os países signatários com a jornada semanal máxima de 48 horas de trabalho. A efetivação da limitação da jornada de trabalho nos diferentes países foi mais uma longa luta na consolidação dessa conquista histórica da classe trabalhadora.³²

Com a Revolução Socialista Russa em 1917, a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e as demais revoluções socialistas ao longo do século XX, entre outras, a Chinesa (1949) e a Cubana (1959), a burguesia viu nascer no mundo, pelas mãos dos trabalhadores, e passou a conviver, com novas experiências de Estado e sistema econômico. As revoluções socialistas colocaram na ordem do dia a questão da igualdade social. O mundo passou a ter algo concreto, em grandes proporções, fora do padrão da sociedade capitalista burguesa. Segundo Lenin (2010, p. 26-41), por ser um poder público separado e situado acima da sociedade, dependente de impostos e da dívida pública, o Estado se constitui em um “instrumento de exploração da classe oprimida”, por isso a revolução do proletariado visa o fim da sociedade de classes e, inevitavelmente, do Estado. A substituição

mulheres que teciam tecido lilás teriam sido queimadas vivas pelos patrões em represália à greve – fato não encontrado em registros históricos.

³² Segundo Giannotti e Giannotti C (2006, p. 14), “a conquista das 8 horas em alguns países: 1868. Estados Unidos. Para funcionários do serviço federal; 1908. Grã Bretanha. Para trabalhadores das minas; 1909. Bélgica. Para trabalhadores das minas. 1912. Estados Unidos. Para trabalhadores das estradas de ferro. 1914-18. Europa. Durante a Guerra Mundial, em muitos países; 1919. Grã-Bretanha. Todo trabalhador inglês já trabalhava 8 horas; 1919. OIT. Na Conferência de Washington, a Convenção nº1 recomenda a todos os países as 8 horas. Pós-1920. Mundo. Quase todos os países implantam a jornada de 8 horas; 1932. BRASIL. Vargas decreta as 8h para os trabalhadores urbanos” [Decreto 21.364, 4 maio de 1932].

do Estado burguês pelo Estado proletário (por uma ditadura do proletariado) não é possível sem uma revolução violenta. A abolição do Estado proletário, isto é, a abolição de todo e qualquer Estado, só é possível pelo ‘definhamento’.

Segundo Lenin (2010, p. 36-41), com a revolução e a superação da divisão da sociedade em classes, a partir da ditadura do proletariado, “a intervenção do Estado nas relações sociais se vai tornando supérflua daí por diante e desaparece automaticamente. O governo das pessoas é substituído pela administração das coisas e pela direção do processo de produção”. O ‘definhamento’ do Estado passaria por dois momentos: primeiro pela abolição do Estado burguês e a instituição do Estado proletário, que se apropria dos meios de produção, através da revolução violenta (pela “força das massas em armas”) na substituição da ‘força especial de repressão’ (o judiciário, o exército, a polícia) do proletariado pela burguesia (“de milhões de trabalhadores por um punhado de ricos”) pela, da burguesia pelo proletariado (na ditadura do proletariado), em seguida pela morte do Estado proletário na consolidação da sociedade de produtores livres, sem classes e Estado.

O Manifesto do Partido Comunista tira as lições gerais da história; essas lições nos faz ver no Estado o órgão de dominação de uma classe e nos levam necessariamente à conclusão de que o proletariado não poderá derrubar a burguesia sem primeiro ter conquistado o poder político, sem primeiro ter assegurado sua própria dominação política e ter se ‘organizado em classe dominante’ e se erigido em Estado – e esse Estado proletário começará a definhar logo em seguida à sua vitória, porque, numa sociedade em que não existam os antagonismos de classes, o Estado é inútil e impossível (LENIN, 2010, p. 49).

Nas experiências socialistas do século XX, nas “ditaduras do proletariado”, de fato, profundas mudanças foram introduzidas nas sociedades capitalistas nos países em que foram efetivadas. A primeira delas foi a supressão do Estado representativo hegemônico pela burguesia e a democracia representativa pela instituição do Estado proletário, da ditadura do proletariado e o partido único socialista ou comunista. A segunda foi a estatização dos meios de produção e a eliminação ou a limitação da acumulação capitalista. A terceira foi a planificação da produção econômica. A quarta foi a universalização das “necessidades básicas” dos trabalhadores: trabalho, alimentação, saúde, educação, moradia etc. Os países socialistas, como a URSS e Cuba, de modo geral, produziram transformações econômicas e sociais visíveis em suas experiências históricas. Especialmente na inclusão social, na redução da desigualdade social, na alfabetização e universalização da educação, da saúde pública, universalização da alimentação, da moradia e do trabalho, e também no desenvolvimento econômico, como o caso da URSS, que antes da revolução era um país fora do “eixo”

capitalista mais desenvolvido e depois no regime socialista polarizou com a principal potência capitalista – os EUA, a corrida tecnológica (militar, nuclear, espacial e científica de modo geral) e política do século XX. A Segunda Guerra Mundial (provocada pela Alemanha capitalista) impactou fortemente o curso da experiência russa. A militarização no enfrentamento da guerra aprofundou a burocratização do Estado e influenciou o desfecho dessa experiência histórica. Cuba, outro exemplo socialista, se por um lado, talvez pelo bloqueio econômico dos EUA, não alcançou um grande desenvolvimento econômico, obteve um grande desenvolvimento social, colocando-se nas primeiras posições mundiais em expectativa de vida e níveis de nutrição, saúde e educação. Como explica Lenin, a revolução violenta, o partido revolucionário e a ditadura do proletariado são “necessários” para a superação da sociedade burguesa. Por outro lado, tem suas consequências no “uso da violência legítima do Estado” e da absorção da sociedade civil e do mercado no contexto de um Estado totalitário. No Estado socialista da ditadura do proletariado, a contradição estrutural é total na relação Estado-coletividades da sociedade civil (em decorrência da supressão da garantia dos direitos civis e políticos, da liberdade de organização e expressão, e da democracia representativa) e total na relação Estado-mercado, com a estatização dos meios de produção, com alta proteção ao trabalhador, com carga tributária alta e alta oferta de políticas sociais.

Das elaborações de Lenin (anteriores à revolução), as experiências socialistas se aproximaram do Estado proletário (ou socialista), mas décadas depois, ao invés do seu definhamento, o poder político adentrou na burocratização e quando o Estado socialista se desintegrou, ressurgiu uma sociedade capitalista em forma de “capitalismo de Estado” (analisado mais adiante). Poulantzas (1980, p. 16), explica que “o lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução”. Para o autor não pode haver teoria geral do Estado ou teoria geral da economia, nem teoria de transição do Estado capitalista ao Estado socialista pelo fato da economia e o Estado não serem isolados – autônomos entre si, mas interdependentes. O que Poulantzas esclarece, é o fato, que mesmo as experiências socialistas do Estado da ditadura do proletariado ou do Estado proletário que se referia Lenin, não eliminaram todos os “aspectos capitalistas” do Estado moderno, da sua contradição público-privado e da sua interdependência com a sociedade civil e o mercado; isso também decorre da dificuldade da construção de uma sociedade socialista no âmbito da contradição estrutural secundária que constitui o Estado, que Giddens (2009) se refere, de ser nacional, num mundo

internacional, de construir o socialismo em uma nação-Estado, num mundo capitalista de centenas de nações-Estado.

A revolução socialista foi uma das respostas produzidas no seio da sociedade capitalista em crise no início do século XX. Em outras nações outros fenômenos políticos foram produzidos. No centro do capitalismo mundial da época e em muitos países periféricos prosperou o Estado capitalista autoritário e duas guerras mundiais que atingiram profundamente a humanidade na primeira metade do século XX. As duas grandes guerras mundiais colocaram em outro patamar o drama da sociedade capitalista e da vida humana. Se a sociedade capitalista já colocava grande parte da classe trabalhadora na miséria, na subvida, a guerra trouxe o horror da massificação da violência, da dominação, da fome e da morte. Calcula-se em torno de cem milhões de mortes nas guerras do século XX – a maior quantidade em um século de toda a história da humanidade. Não só, mas o cenário de crise e de guerra é propício para emergência de regimes autoritários. Para nosso estudo, tendo como referência teórica o conceito de Giddens (2009) - do Estado enquanto contradição estrutural da sociedade capitalista, agrupamos as experiências de Estado autoritário e totalitário no século XX em dois grupos: da ditadura do proletariado e da ditadura da burguesia.

As ditaduras do proletariado, caso das revoluções socialistas, como vimos acima, também foram totalitárias na contradição estrutural Estado-mercado ao suprimir a propriedade privada dos meios de produção com sua estatização. A ditadura da burguesia é totalitária na contradição estrutural Estado-coletividades da sociedade civil e pode ser alta, média e até baixa na relação Estado-mercado. O Objetivo da ditadura do proletariado é a superação da acumulação do capital e a coletivização dos produtos do trabalho. A ditadura da burguesia em suas diferentes formas (nazismo, fascismo, militares ou civis) e graus de intensidade, preservaram a propriedade privada dos meios de produção e a livre acumulação do capital. De modo geral, o objetivo da ditadura da burguesia é a garantia e a expansão do mais-valor e da acumulação do capital. A ditadura da burguesia, geralmente precedida por um “Golpe de Estado” (civil ou militar), estabelece um governo dirigido por um ditador que centraliza e subordina a instituição estatal e a sociedade com o uso “ilegítimo” da força, se necessário, abolindo as eleições diretas, preservando a sociedade burguesa. Esse modo autoritário totalitário esteve muito presente ao longo do século XX na América Latina (o Brasil foi um caso 1964-1985) e na África. O Estado autoritário totalitário se diferencia dos modelos democráticos pela total contradição na relação Estado-coletividades da sociedade civil que “em regime de exceção”, suprime a garantia dos direitos civis e políticos, da liberdade de organização e expressão, e da democracia representativa. A revolução socialista e a ditadura

do proletariado foi uma das respostas produzidas à crise da sociedade capitalista burguesa no início do século XX. A ditadura da burguesia foi outro tipo de resposta que alguns países produziram. As ditaduras, por sua natureza, como regime de exceção, tem prazo de validade.

Ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX prevaleceu uma predominância do Estado liberal. Diante da incapacidade do Estado liberal em produzir as respostas necessárias para a superação da crise econômica, social e política das primeiras décadas do século XX, mudanças profundas foram introduzidas no papel desse Estado capitalista liberal. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010, p. 403), a ‘questão social’ consequência da Revolução Industrial “colheu de surpresa a burguesia” e se apresentou como problema principal que o Estado liberal não deu conta de solucionar. Segundo os mesmos autores, como “alternativa ao liberalismo” em fins do século XIX nasceu o “Estado interventivo”, inclusive como contraposição ao socialismo que se apresentava como uma alternativa à sociedade burguesa.

Como resposta à profunda crise econômica e social do capitalismo e do Estado liberal, além das experiências socialistas e das ditaduras burguesas, a humanidade experimentou o Estado capitalista “interventivo”. Diante da crise do capitalismo e da alternativa socialista, os países capitalistas encontraram na teoria “intervencionista” de Keynes a forma de “Estado desenvolvimentista”. Segundo Singer (1978, p. VI), “no período anterior à Revolução Keynesiana [antes dos anos 30 do século XX] o pensamento econômico estava rigidamente dividido em duas ortodoxias igualmente bem estabelecidas e consagradas [os marginalistas e os marxistas]”. Com o capitalismo cada vez mais monopolista, o marginalismo que lidava com o conceito de “concorrência perfeita” foi se tornando obsoleto.

Foi nesse cenário que surgiu a “Revolução Keynesiana” a partir da obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* publicada em 1936. Segundo Singer (1978, p. X), Keynes desenvolveu uma profunda crítica à tese liberal “marginalista” hegemônica na época, de que o desemprego seria uma decisão voluntária dos trabalhadores por não aceitarem a remuneração correspondente à sua “produtividade marginal”. Para os marginalistas “não poderia haver desempregados involuntários”. Os marginalistas também não acreditavam que uma política econômica pudesse promover o emprego, nem que pudesse ocorrer a superprodução capitalista, pois, acreditavam na tese de que “cada venda corresponde a uma compra”. “Em suma, a crise que sacudia as nações capitalistas durante meia dúzia de anos simplesmente não

existia para os marginalistas, ou não passaria de um desajustamento temporário,³³ que se corrigiria por si mesmo”. Ao contrário disso, Keynes (1996, p. 53), identificou o desemprego como um problema da economia capitalista.

Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão-de-obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente.

Segundo Singer (1978, p. X), “Keynes critica este conjunto de crenças [marginalistas], mostrando que, a cada momento, o nível de emprego, numa economia capitalista, depende da demanda efetiva, ou seja, da proporção da renda que é gasta em consumo ou investimento”. Reconhecendo o desemprego como um problema capitalista que tem solução, Keynes desenvolveu a teoria de pleno emprego, ou seja, identificou os meios para se alcançar o pleno emprego e, principalmente, identificou o ator capaz de alcançar este fim – o Estado.

Keynes (1996) suplantou a teoria liberal da ‘mão invisível’ do mercado como agente do crescimento e estabilidade econômica, reafirmando a instabilidade e as crises dos períodos cíclicos do capitalismo, anteriormente já identificado por Marx. Keynes se diferenciou dos marxistas e dos liberais ao encontrar uma terceira via – nem o Estado socialista da estatização dos meios de produção, nem o Estado liberal do mercado livre, mas o mercado e o Estado em parceria, interdependentes. Não seria exagerado afirmar que Keynes encontrou um caminho para um certo equilíbrio, sustentabilidade e reprodução da sociedade capitalista ao desenvolver instrumentos de análise e gestão dos ciclos econômicos e das crises cíclicas do capitalismo.

Segundo Keynes (1996, p. 293; 294, grifos do autor), “o caráter essencial do ciclo econômico e, sobretudo, a regularidade de ocorrência e duração, que justificam a denominação *ciclo*, se devem principalmente ao modo como flutua a eficiência marginal do capital”. Essa eficiência “[...] depende não apenas da abundância ou da escassez existente de bens de capital e do custo corrente da produção dos bens de capital, mas também das expectativas correntes relativas ao futuro rendimento dos bens de capital”; em outras palavras, a expectativa de eficiência marginal do capital representa a expectativa de lucro futuro dos empresários sobre os investimentos; a taxa de juros pode estimular o investimento quando for menor da expectativa de eficiência marginal do capital. “Creio que a explicação mais normal,

³³ Segundo Silva (1996, p. 9), “em 1932, por exemplo, se observa desemprego em massa nas principais economias capitalistas. Nessa mesma data, a produção industrial americana correspondia a 58%, a alemã a 65% e a inglesa a 90% da verificada em 1913”.

e por vezes a essencial, da crise não é primordialmente uma alta taxa de juros, mas um repentino colapso da eficiência marginal do capital” (KEYNES, 1996, p. 295).

Em crescimento, com expectativas otimistas de lucro futuro, os investimentos geram mais emprego, maior nível de produto e de renda e, portanto, maior nível de consumo e poupança. Em depressão, perspectivas pessimistas de lucro geram frustração de lucro da indústria de bens de capital, queda de emprego e de renda e, portanto, queda nos níveis de consumo e poupança. Nas flutuações do nível de investimento reside, portanto, a chave da compreensão dos movimentos cíclicos do capitalismo (Silva, 1996, p. 12).

Na teoria keynesiana, o Estado assume um papel decisivo no sistema econômico capitalista, especialmente na atuação do crescimento econômico e do pleno emprego,³⁴ e na gestão anticíclica das crises dos ciclos econômicos.³⁵ Com essas características, o Estado que emerge da teoria keynesiana ganha nas décadas seguintes a dimensão de um “Estado nacional desenvolvimentista”.

A atividade econômica do Estado na geração de demanda efetiva é definitivamente incorporada à prática econômica do sistema capitalista para revigorá-lo. Na maior nação capitalista do mundo, os Estados Unidos da América do Norte, as compras de bens e serviços do *Governo Federal* passam de 2,5%, em 1929, para 10% do Produto Nacional Bruto em 1939. Os gastos do governo, em todos os níveis, passam de 10% em 1924 para 20% do PIB em 1939 (Silva, 1996, p. 16, grifos do autor).

No Estado nacional desenvolvimentista, a contradição estrutural é baixa na relação Estado-coletividades da sociedade civil e média na relação Estado-mercado com a preservação da propriedade privada dos meios de produção, da livre iniciativa e das relações de produção de exploração, com média presença de empresas e investimentos estatais no mercado, com média proteção ao trabalhador, com carga tributária média e baixa oferta de políticas sociais.

O Estado nacional desenvolvimentista levado ao extremo, com grande estatismo, gera um capitalismo de Estado. Segundo Poulantzas (2000, p. 176 -198), o capitalismo de Estado

³⁴ Segundo Silva (1996, p.20), “Keynes nos ensinou que a ação do Estado, através da política econômica, é um ingrediente básico do bom funcionamento do sistema capitalista. Ou seja, o ativismo do Estado é um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados para se obter o máximo nível de emprego possível e, portanto, maximizar o nível de bem-estar da coletividade. Esta é a mais duradoura contribuição de Keynes”.

³⁵ Segundo Silva (1996, p. 15), “estava assim legitimada a ação do Estado como elemento integrante e indispensável ao bom funcionamento do sistema econômico capitalista. Ao Estado caberia, portanto, eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego. Como? Fazendo déficit orçamentário e emitindo títulos para extrair a “renda não gasta” do setor privado e com ela garantir que as máquinas ociosas voltem a operar”.

se constitui com uma “estatização expandida” sem romper com os fundamentos das relações de produção capitalistas, como a manutenção da compra e venda da força de trabalho porque a classe trabalhadora não se apropria dos meios de produção. O capitalismo de Estado produz uma burguesia estatal em coexistência com uma burguesia privada. Considerando as estratégias da economia nacional, a intervenção do Estado na economia visa contradenciar a “baixa tendencial da taxa de lucro”, sempre presente nas formações capitalistas, para o estabelecimento de “taxas de lucro médio”.

Entre as várias contratendências a esta baixa encontram-se a desvalorização do capital constante, a mais-valia absoluta e especialmente a mais-valia relativa decorrente da elevação da produtividade do trabalho. A intervenção do Estado para fazer funcionar parcela do capital com taxa de lucro menor da taxa média, se dá principalmente em três frentes: em investimentos estatais diretos e indiretos com capital público (empresas públicas, infraestrutura e empréstimos), na “reprodução ampliada da força de trabalho” (educação, formação técnica e profissional, pesquisa científica, inovação tecnológica, saúde, assistência social) e no consumo coletivo (equipamentos coletivos em saneamento, moradia, transporte, alimentação etc.)³⁶. Quando o Estado não intervém na economia, as empresas privadas tendem a ampliar a taxa de lucro com a mais-valia absoluta, pela extensão da jornada de trabalho ou achatamento do valor da força de trabalho.

Como exemplo de capitalismo de Estado podemos identificar a reorganização capitalista que se deu na dissolução da URSS nas últimas décadas do século XX e a retomada das sociedades capitalistas nas nações envolvidas, com a retomada do espaço privado e a diminuição do espaço público anteriormente absorvido pelo Estado socialista, com o reestabelecimento parcial da propriedade privada dos meios de produção. A China que passou pela revolução socialista mais tarde, em 1949, e uma incursão mais breve do que a URSS, apresenta atualmente uma reorganização capitalista, na forma do capitalismo de Estado mais articulada. Seu crescimento nas últimas décadas coloca em evidência seu modelo.

No capitalismo de Estado, a contradição estrutural é média na relação Estado-coletividades da sociedade civil (com o fortalecimento do Estado) e alta na relação Estado-mercado com a preservação da propriedade privada dos meios de produção, da livre

³⁶ Segundo Poulantzas (200, p.180), “a reprodução da força de trabalho acontece nos limites impostos pelas relações de produção: não se trata nunca de uma simples qualificação técnica, porém esta reprodução ampliada está ligada à divisão social do trabalho. O engajamento do Estado deve então atuar, primeiramente, sobre as próprias relações de produção, a fim de lhes impor modificações que, unicamente, permitem e tornam possível a alta da produtividade da força de trabalho e o aumento da mais-valia relativa” (Poulantzas, 2000, p. 180).

iniciativa e das relações de produção de exploração, com alta presença de empresas e investimentos estatais no mercado, com média proteção ao trabalhador, com carga tributária média e baixa oferta de políticas sociais.

A partir das lutas dos trabalhadores por direitos sociais e participação “na riqueza das nações”, no ambiente da “Guerra Fria”,³⁷ de acirramento nas relações entre mundo capitalista e mundo socialista do pós-guerra, ao Estado desenvolvimentista foi sendo agregado cada vez mais políticas sociais que produziram o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos países da Europa ocidental, especialmente.

Para nosso estudo, chamamos de Estado de Bem-Estar Social, o Estado capitalista que agrega, além do caráter “desenvolvimentista” voltado para o pleno emprego da teoria keynesiana, um conjunto de políticas sociais que visam o bem-estar coletivo do conjunto da população. Segundo Faria (2007, p.32), o Estado de Bem-Estar Social tem por objetivo assegurar “o terceiro elemento da cidadania na concepção de Marshall”, ou seja, o Estado assume a tarefa de assegurar os direitos sociais “a todos os cidadãos como um direito político, não como caridades”. Significa o Estado garantir a todos os seus cidadãos direitos sociais como trabalho, renda, habitação, alimentação, saúde, educação, previdência, assistência social, cultura, esporte, lazer etc. Podemos dizer ainda que um Estado na perspectiva de um Estado de Bem-Estar Social deve garantir a cidadania plena para todas as pessoas, que implica a garantia dos direitos civis, políticos e sociais.

Segundo Delgado e Porto (2007, p. 21, grifos do autor), “a doutrina costuma diferenciar dois modelos de Estado de Bem-Estar Social, a partir de suas características peculiares: o modelo *bismarckiano* e o *beveridgeano*”.

O primeiro, originado das políticas sociais do chanceler alemão Bismarck, na segunda metade do século XIX, funda a proteção social no exercício de uma atividade profissional, vinculando as prestações da Seguridade Social às contribuições efetuadas. O segundo modelo, por sua vez, baseia-se nas ideias do burocrata inglês William Beveridge, implementadas, sobretudo, na década de 1940. Ele desvincula os benefícios da Seguridade Social do exercício profissional, baseando-a na cidadania, e assim, no universalismo, buscando assegurar a todos um mínimo vital (DELGADO; PORTO, 2007, p. 21).

Segundo Faria (2007, p. 54- 55), “as políticas sociais do chanceler Bismarck, implementadas na Alemanha imperial principalmente durante a década de 1880, são de modo

³⁷ Nome dado ao período político nas décadas seguintes da Segunda Guerra Mundial marcado pelo acirramento das relações internacionais entre o bloco capitalista hegemônico pelos EUA e o bloco socialista hegemônico pela URSS, estabelecendo no mundo uma corrida econômica, política, técnica, industrial, espacial, nuclear e militar, com ameaças permanentes à paz, a democracia e à liberdade mundial.

geral reconhecidas como as precursoras do Estado de Bem-Estar Social contemporâneo”. Importante registrar que nessa época a Alemanha vivia a consolidação do processo conflituoso de unificação, da industrialização e da efervescência marxista com a publicação da obra *O Capital* de Marx, na qual explicitava o sistema de exploração do capitalismo nascente. A Alemanha e a Europa conviviam com a mobilização dos partidos socialistas desde o lançamento do Manifesto Comunista e os levantes revolucionários de 1848 e a Comuna de Paris em 1871. “Quando se analisam as políticas sociais bismarckianas, duas de suas características costumam ser destacadas: seu caráter seletivo ou corporativo e seu propósito explícito de pacificar os operários industriais, minar a organização trabalhista e promover a paz social”. Os programas eram corporativos (restritos aos operários industriais), contributivos (dependiam de contribuição de patrões e trabalhadores) e abrangiam direitos do trabalhador assalariado (“seguro social contra acidentes de trabalho e invalidez e para o amparo quando de doenças e na velhice”).³⁸

Segundo Faria (2007, p. 57), o modelo *beveridgeano* de Estado de Bem-Estar Social³⁹ elaborado no final da 2ª Guerra Mundial, tinha por objetivo fortalecer a solidariedade entre os trabalhadores e evitar a decadência da Inglaterra no pós guerra. Também importante destacar que a teoria Keynesiana de pleno emprego já se apresentava na Inglaterra e na Europa como orientação econômica e política. A principal diferença do modelo bismarckiano e beveridgeano se constituiu no caráter universalista das políticas sociais do segundo. “Ainda que o combate ao desemprego não tenha se tornado um objetivo político tão prioritário na Inglaterra quanto na Suécia, por exemplo, Beveridge fez do pleno emprego, do Serviço Nacional de Saúde e do abono de família os três pilares do seu Plano”.

Se por um lado, os “modelos” bismarckiano e beveridgeano representam as primeiras formas de Estado de Bem-Estar Social, na segunda metade do século XX, dezenas de países construíram na vida prática, modelos próprios que incorporam contribuições desses dois modelos, da teoria keynesiana e de outras teorias e práticas, no cenário da “Guerra Fria” das

³⁸ Segundo Faria (2007, p. 55, grifos do autor), “[...] é preciso salientar que as políticas de Bismarck cumpriram um papel essencial no processo de construção nacional durante o Segundo Reich. Tendo como uma de suas principais metas consolidar a integração de Estados anteriormente independentes, a administração centralizada da seguridade social nacional foi estratégica para o Segundo Reich, que também precisava reafirmar no plano internacional seu poderio militar e industrial (Olsson 1993^a: p. 17)”.

³⁹ Segundo Faria (2007, p. 57, grifos do autor) “tornou-se comum designar as reformas do *Welfare State* introduzidas na Inglaterra do pós-guerra pelo nome do seu principal arquiteto, *Sir William Beveridge*. *Beveridge* era um servidor público de tendência liberal, que vinha trabalhando na reforma dos mecanismos de seguridade social do Estado inglês desde a criação dos primeiros programas de seguro contra a doença e de seguro desemprego, em 1911. Esse sistema seria posteriormente ampliado, dando origem à Seguridade Nacional, que incluía, entre outros, pensão por invalidez, aposentadoria e montepio para viúvas”.

mútuas disputas e ameaças, internas e externas, entres os blocos capitalista e socialista, na vida concreta dos trabalhadores, empresários, sindicatos, partidos, Estados e governos – na economia e na política. Portanto, depois de um século de experiências, a multiplicidade de modelos é grande. Segundo *Esping-Andersen* (1990, p. 23 apud FARIA, 2007, p. 67, grifo nosso), “*o Estado de Bem-Estar Social não é somente um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura das desigualdades; constitui, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais*”. Segundo Faria (2007, p. 66- 70), com base nos estudos de Esping-Andersen (1990), os regimes de Estado de Bem-Estar Social podem ser reunidos em três diferentes tipos: ‘liberal’ (benefícios baseados na carência) ‘conservador ou corporativista’ (benefícios a partir da profissão) e ‘social-democrata’ (universalização de benefícios como direito da cidadania).

Para nosso estudo, em relação aos conceitos de Esping-Andersen, considerando as nossas elaboração ao logo do texto e a síntese exposta no quadro 1, trabalharemos com o conceito de Estado de Bem-Estar Social quando abranger o caráter universalista do regime social-democrata. Considerando seu caráter universalista mínimo, o regime liberal será considerado como social-liberal. Tendo em vista o caráter contributivo compulsório, o regime conservador ou corporativista será considerado como “combinável” com os dois modelos.

No Estado de bem-estar social a contradição estrutural é baixa na relação Estado-coletividades da sociedade civil e alta na relação Estado-mercado com a preservação da propriedade privada dos meios de produção, da livre iniciativa e das relações de produção de exploração, com média presença de empresas e investimentos estatais no mercado, com alta proteção ao trabalhador, com carga tributária alta e alta oferta de políticas sociais.

Desde o surgimento da sociedade capitalista fundada na propriedade privada dos meios de produção e o poder político constituído no Estado nacional, das experiências consolidadas em diferentes países no século XX, podemos resumi-las em quatro modelos: o Estado liberal, o Estado socialista, o Estado desenvolvimentista e o Estado de Bem-Estar Social. O Estado está presente em todos os modelos, por outro lado, a propriedade privada dos meios de produção não esteve presente no Estado socialista. Essas experiências colocam o papel do Estado como o elemento central da formação social contemporânea. A partir desses quatro modelos estruturais, outras variações foram praticadas. Por exemplo, pelo autoritarismo, a versão liberal e a desenvolvimentista foram transformadas por períodos determinados em Estado autoritário-totalitário. Por ampliação da ênfase, o Estado desenvolvimentista assumiu o caráter de um “capitalismo de Estado” em alguns países. No mundo no final do século XX, depois da dissolução dos Estados socialistas, praticamente

todos os países praticavam um desses modelos: de capitalismo de Estado, de Estado desenvolvimentista, de Estado de Bem-Estar Social ou a mistura deles.

Desde da crise de 1929, e principalmente após a Segunda Guerra Mundial até 1980, os países de um modo geral alteraram o papel de seus Estados na direção do Estado desenvolvimentista, do capitalismo de Estado e do Estado de bem-Estar social. Segundo Piketti (2014, p. 462), “para medir a evolução do papel do poder público na vida econômica e social, a maneira mais simples consiste em examinar a importância que o conjunto de impostos e arrecadações passou a exercer na renda nacional”. Citando diferentes modelos, representados pelos Estados Unidos, Reino Unido, França e Suécia, constata que:

[...] os impostos representavam menos de 10% da renda nacional em todos os países no século XIX até a Primeira Guerra Mundial. Isto significa que o Estado se envolvia muito pouco na vida econômica e social. Com 7-8% da renda nacional, era possível cumprir as grandes funções soberanas (polícia, justiça, exército, relações exteriores, administração geral, etc.), mas não muito mais do que isso. [...] Nessa época, os Estados custeavam algumas estradas e infraestrutura mínimas, bem como certo número de escolas, universidades e hospitais, mas os serviços públicos de educação e de saúde acessíveis à grande massa quase sempre eram bastantes básicos [1 a 2% da renda nacional]. A partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, assistimos a um crescimento considerável da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional dos países ricos. [...] Em seguida, constatamos em todos os países uma estabilização quase completa da participação dos impostos na renda nacional desde os anos 1980 até os anos de 2010. Essa estabilização se deu em níveis muito diferentes entre os países: pouco mais de 30% da renda nacional nos Estados Unidos, em torno de 40% no Reino Unido, e entre 45% e 55% na Europa continental (45% na Alemanha, 50% na França e quase 55% na Suécia) (PIKETTI, 2014, p. 462 -463).

O crescimento no período 1930/1980 e a estabilização da participação dos impostos na renda nacional desses países no período 1980/2010 (tendência majoritária em todo mundo) decorre de algumas questões. Em relação ao papel do Estado, Piketti (2014, p. 465- 466), responde de imediato os motivos do crescimento do período 1930/1980:

Para esclarecer melhor os desafios por trás desses valores, é necessário agora descrever com um pouco mais de rigor para quem serviu a alta histórica das arrecadações obrigatórias. Essa transformação corresponde à implementação de um ‘Estado Social’ ao longo do século XX. No Século XIX e até 1914, o poder público se contentavam em garantir as grandes missões soberanas. Essas missões mobilizam ainda hoje um pouco menos do que um décimo da renda nacional. A alta da participação da arrecadação nas riquezas produzidas permitiu ao poder público cuidar de missões sociais cada vez maiores, representando entre um quarto e um terço da renda nacional dependendo do país. [...] As despesas públicas com educação e saúde representam entre 10% e 15% da renda nacional em todos os países desenvolvidos neste início de século XXI. [...] As rendas de substituição e de transferência representam em geral entre 10% e 15% (às vezes, perto de 20%) da renda nacional na maior parte dos países ricos neste início do século XXI.

Para Piketti (2014, p. 466- 467), esse processo do Estado social constitui a “redistribuição moderna” da riqueza. “Ela consiste em um financiamento dos serviços públicos e das rendas de substituição de forma mais ou menos igualitária para todos, especialmente nos domínios da educação, da saúde e das aposentadorias”.

A redistribuição moderna é construída em torno de uma lógica de direitos e um princípio de igualdade de acesso a certo número de bens julgados fundamentais. [...] A redistribuição moderna e, em especial, o Estado social estabelecido nos países ricos ao longo do século XX foram construídos em torno de um conjunto de direitos sociais fundamentais: o direito à educação, à saúde e à aposentadoria (PIKETTI, 2014, p. 467- 468).

Em relação à estabilização da receita pública e do papel do Estado no patamar de 1980 no período de 1980/2010 decorre de três questões. A primeira é o limite que o Estado tem de elevar a carga de impostos – até que patamar é sustentável. Portanto, como é o caso da Suécia, depois de alcançar 55% da renda nacional, é aceitável analisar se pode passar desse patamar. Mesmo no caso de 30% nos Estados Unidos, 40% no Reno Unido, 45% na Alemanha e 50% na França, para os padrões políticos históricos desses países, alcançou um patamar expressivo. Como afirma Piketti (2014, p. 468), “quaisquer que sejam as limitações e os desafios que esses sistemas de arrecadação e de despesas enfrentam hoje, eles representam um imenso progresso histórico”. Esse crescimento do papel do Estado teve uma expressiva participação nos avanços na distribuição da renda e na qualidade e quantidade de vida da população mundial. Nos Estados Unidos, por exemplo, a participação dos 10% mais ricos na apropriação da renda nacional caiu de 45-50% em 1910-1920 para menos de 35% nos anos 1950-1970 (PIKETTI (2014, p. 31). A segunda questão é que essa queda da participação dos ricos na riqueza mundial decorreu do aumento da tributação para o financiamento do Estado social.

Até a Primeira Guerra Mundial, não existia na maior parte dos países nenhum imposto sobre as rendas do capital ou sobre os lucros das empresas; nos raros casos em que eles existiam, seus coeficientes eram baixíssimos. Tratava-se, assim, de condições ideais para o acúmulo e a transmissão de fortunas consideráveis, e para se viver da renda produzida por essas riquezas. Ao longo do século XX, surgiram inúmeras formas de tributação de dividendos, juros, lucros e aluguéis, o que mudou radicalmente a distribuição (PIKETTI (2014, p. 364).

A partir dos anos 70, diante de crises econômicas e da queda dos lucros das empresas multinacionais, uma reação neoliberal, no bojo da globalização financeira, colocou na pauta mundial as reformas neoliberais e a redução do papel do Estado. Uma mudança estrutural vem

ocorrendo no capitalismo na perspectiva de um “capitalismo financeiro”.⁴⁰ Em 1971, de forma unilateral, os Estados Unidos acabaram com o padrão dólar-ouro e alteraram profundamente o Sistema Monetário Internacional, a seu favor (ver nota 17). No início dos anos 80, os governos neoliberais de Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, passaram a implantar reformas neoliberais. As principais foram na redução da tributação dos mercados financeiros. Segundo Piketti (2014, p. 464), “o Estado intervém fixando regras, e não somente arrecadando impostos para financiar despesas e transferências. Por exemplo, os mercados financeiros são regulados com bem menos rigor a partir dos anos 1980-1990, em comparação com o período entre os anos 1950 e 1970”. O mesmo Piketti (2014, p. 419; 31), pergunta: “será que as forças da globalização financeira não correm o risco de conduzir a uma concentração do capital ainda maior do que todas as observadas no passado, se é que já não é o caso?” E responde que a participação dos 10% mais ricos na renda nacional dos Estados Unidos, que era de 45-50% em 1910-1920, que baixou para menos de 35% no período em 1950-1970, voltou para 45-50% nos anos 2000-2010.

Os dados de Piketti (2014), já descritos acima, demonstram que as forças neoliberais, nos países mais ricos, apesar das tentativas, ainda não conseguiram reduzir as receitas públicas no período 1980-2010, o que indica que a política neoliberal ainda não conseguiu reduzir o papel do Estado de Bem-Estar Social desenvolvido no século XX. Pode ter sido mais efetiva na privatização das empresas estatais - na redução do Estado desenvolvimentista. Pode ter feito mais estragos em países emergentes ou nos mais pobres onde a hegemonia neoliberal se impôs. De um modo geral, mesmo nos países em que a política neoliberal foi mais hegemônica, não deu conta de destruir toda a ampliação do Estado ocorrida no período 1930/1980. Praticamente em nenhum país o Estado retroagiu aos padrões do Estado liberal do início do século XX onde a carga tributária não passava de 10% da renda nacional. Considerando que as políticas sociais atinge diretamente a população, e mobilizam mais à sua

⁴⁰ Segundo Dardot e Laval (2016, p. 200-202), “a passagem do capitalismo fordista ao capitalismo financeiro foi marcada também por uma sensível modificação das regras de controle das empresas. Com a privatização do setor público, o peso cada vez maior dos investidores institucionais e o aumento dos capitais estrangeiros na estrutura da propriedade das empresas, uma das principais mudanças do capitalismo foram os objetivos perseguidos pelas empresas sob pressão dos acionistas. De fato, o poder financeiro dos proprietários da empresa conseguiu dos gestores que estes exercessem pressão constante sobre os assalariados com o intuito de aumentar os dividendos e as cotações na bolsa. Segundo essa lógica, a ‘criação de valor acionário’, isto é, a produção de valor em proveito de acionistas como determinam os mercados de ações, torna-se o principal critério de gestão dos dirigentes. O comportamento das empresas é profundamente afetado. Elas desenvolverão todos os tipos de meios para aumentar essa ‘criação de valor’ financeiro fusões-aquisições, recentralização no foco do negócio, terceirização de certos segmentos da produção, redução do tamanho da empresa. [...] O fortalecimento do capitalismo financeiro teve outras consequências importantes, sobretudo sociais. A concentração de renda e patrimônio acelerou-se com a financeirização da economia.

defesa, as políticas neoliberais, onde foram implementadas, atingiram mais a privatização das empresas públicas e menos as políticas sociais.

O Estado também pode intervir como produtor e detentor do capital: as privatizações realizadas ao longo das três últimas décadas no setor industrial e financeiro reduziram seu papel em relação às três décadas do pós-guerra. Mesmo assim, do ponto de vista do peso fiscal e orçamentário, o que é bem relevante, o poder público nunca desempenhou um papel econômico tão importante como nas últimas décadas. (PIKETTI (2014, p. 464).

Por outro lado, as privatizações e demais mudanças neoliberais efetivadas no capitalismo mundial nas últimas quatro décadas, e principalmente no início desse século, vem contribuindo para o processo de concentração da riqueza. Desse processo, em alguns países, o Estado de Bem-Estar Social (que era desenvolvimentista e social), com as privatizações das empresas públicas, foi transformado em Estado social-liberal, com a manutenção das políticas sociais mínimas e redução dos níveis de tributação sobre a renda nacional para seu financiamento. As políticas neoliberais também modificam a prestação dos serviços públicos. Nesse caso, mesmo o Estado financiando as políticas sociais, sua execução é terceirizada - ao invés do servidor público concursado e o serviço público direto, o Estado paga a prestadora de serviços privada para atender a população. No Estado social-liberal, a contradição estrutural é baixa na relação Estado-coletividades da sociedade civil, e baixa na relação Estado-mercado, com a preservação da propriedade privada dos meios de produção, da livre iniciativa e das relações de produção de exploração, com baixa presença de empresas e investimentos estatais no mercado, com baixa proteção ao trabalhador, carga tributária média e média oferta de políticas sociais.

Apresentamos no quadro 1 uma síntese da nossa elaboração a partir do conceito de “contradição estrutural” de Giddens (2009) e das análises e elaborações que fizemos no texto acima. Apresentamos uma análise da “intensidade” de contradição estrutural de vários “modelos” de Estado praticado nas experiências históricas dos diferentes países em relação às coletividades da sociedade civil e ao mercado, utilizando as intensidades (baixa, média, alta e total). Entendemos que a intensidade da contradição estrutural do Estado tem sido definida pelas disputas políticas, especialmente pela luta de classes. Em relação às coletividades da sociedade civil, a intensidade baixa quer dizer que o Estado não anula ou não condiciona a sociedade civil, que o Estado convive com as liberdades democráticas, os direitos civis e os direitos políticos. A intensidade média, que o Estado dificulta o exercício desses direitos. A intensidade alta que o Estado cria sérias dificuldades. A intensidade total, típica dos regimes

autoritários e totalitários, é quando o Estado não garante em última instância os direitos civis e políticos. Em relação ao mercado, analisamos a contradição estrutural do Estado em quatro aspectos: Presença de empresas e de investimentos estatais, a carga tributária, a proteção ao trabalhador(a) e a oferta de políticas sociais.

A intensidade diz respeito a presença do Estado em contradição a presença do mercado. Quanto menor a presença do Estado mais baixa é a contradição estrutural, quanto maior a presença do Estado, maior a intensidade da contradição estrutural do Estado; para citar um exemplo, o Estado liberal apresenta uma baixa contradição estrutural com o mercado, por outro lado, o Estado socialista que estatizou os meios de produção apresenta uma contradição total.

Quadro 1 – Síntese da contradição estrutural – Estado X sociedade civil /mercado

Intensidade da contradição estrutural do Estado na sociedade capitalista, em diferentes “modelos” de Estado praticados nas experiências históricas	Em relação às coletividades da sociedade civil	Em relação ao mercado			
		Presença empresas e investimentos estatais	Carga Tributária	Proteção ao trabalhador(a)	Oferta de políticas sociais
Absolutista	Total	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Liberal e neoliberal	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Liberal e neoliberal autoritário	Total	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Liberal-social	Baixa	Baixa	Média	Baixa	Média
Liberal-social autoritário	Total	Baixa	Média	Baixa	Média
Desenvolvimentista	Baixa	Média	Média	Média	Baixa
Desenvolvimentista autoritário	Total	Média	Média	Média	Baixa
Capitalismo de Estado	Média	Alta	Média	Média	Baixa
Capitalismo de Estado autoritário	Total	Alta	Média	Média	Baixa
De bem-estar social	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Socialista - ditadura do proletariado	Total	Total	Alta	Alta	Alta

Fonte: elaboração do autor a partir do conceito de contradição estrutural de Giddens (2009) e o exposto anteriormente no texto. Para a carga tributária, a partir de padrões históricos, projetamos os seguintes parâmetros: baixa até 25% do PIB; média entre 25 e 35% do PIB e alta acima de 35% do PIB.

A reestruturação neoliberal em curso no capitalismo mundial já desconstruiu em boa parte o Estado desenvolvimentista com os processos de privatização e coloca em risco o Estado de Bem-Estar Social. A burguesia busca nessa reestruturação neoliberal mais liberdade para o capital e o mercado e a redução do papel do Estado. Nesta perspectiva neoliberal, o

Estado vem sendo atacado duplamente - por um lado é reduzido, retirado da atuação desenvolvimentista (empresarial) e social (bem-estar), por outro, é sobrecarregado na tarefa da política monetária para dar conta da estabilidade econômica, especialmente da moeda num mercado de capitais cada vez mais flutuantes, para sustentar o livre mercado e a globalização econômica (potencializando a atuação multinacional do grande capital financeiro). A tarefa monetária do Estado na economia capitalista neoliberal vem produzindo um considerável custo aos cofres públicos, forçando o Estado a disponibilizar recursos em quantidade suficiente para sustentar o sistema da dívida pública, manter a moeda estável, controlar a inflação e defender a economia nacional dos ataques especulativos da enorme circulação internacional de capitais financeiros.

Se nos anos 80 e 90 o neoliberalismo ganhou espaço no enfrentamento da crise econômica (capitalista e socialista) e do Estado (socialista, desenvolvimentista e do bem-estar social), depois de três décadas de sua hegemonia, os resultados já demonstram que contribuiu para a mais nova crise do capitalismo, talvez a mais profunda da história capitalista, revelada de forma mais evidente a partir de 2008 (inicialmente nos países centrais do capitalismo - Europa e EUA), que atinge as economias, os Estados nacionais e a maioria da população em todo mundo. Estamos novamente numa encruzilhada histórica.

A crise que vivemos não é restrita ao Estado e a economia capitalista, mas também constitui uma crise política e social. Segundo o Relatório 2016 da Oxfam (2016, p. 1-5), de 2000 a 2015, no total da população mundial, os 50% mais pobres ficaram com apenas 1% do aumento total da riqueza global desse período, enquanto que o 1% mais rico da população se apoderou de 50% do crescimento dessa riqueza. Com esse crescimento, as pessoas do 1% mais rico da população mundial tem hoje mais da metade da riqueza mundial, mais do que os 99% do restante da população. Grande parte da riqueza desse 1% mais rico é escondida das autoridades fiscais na “rede global de paraísos fiscais”. Para a Oxfam, “em vez de estabelecer uma economia que promove prosperidade para todos, para gerações futuras e para o planeta, criamos uma economia que favorece 1% da população mundial”.⁴¹ A crise humanitária dos

⁴¹ Segundo o Relatório 2016 da Oxfam (2016, p. 1-5), “como isso aconteceu e por quê? Uma das principais tendências subjacentes dessa gigantesca concentração de riqueza e renda é o retorno crescente sobre capital em relação ao retorno sobre o trabalho. Em quase todos os países ricos e na maioria dos países em desenvolvimento, a parcela da renda nacional destinada aos trabalhadores vem diminuindo. Isso significa que os trabalhadores estão ficando com uma parcela cada vez menor dos ganhos resultantes do crescimento econômico. Por outro lado, os donos de capital têm visto o seu capital crescer consistentemente (por meio do pagamento de juros, dividendos ou lucros retidos) a uma taxa muito mais acelerada que a do crescimento das economias. A evasão fiscal por parte dos donos de capital e o fato de governos terem reduzido os impostos incidentes sobre ganhos de capital têm aumentado ainda mais esses retornos”.

refugiados de regimes autoritários e totalitários, de guerras de interesses econômicos (patrocinadas pelos EUA e aliados), guerras civis, guerras do tráfico e pobreza, colocam em marcha milhões de seres humanos que assustam as populações dos países mais ricos receptores desses refugiados. O capital financeirizado e globalizado se desloca diariamente em busca da melhor rentabilidade especulativa, gerando crises na economia e sobre os Estados.

Para Sell & Silva (2006, p.132), “quem fala hoje do Estado, dificilmente não fala também da ‘crise’ do Estado. E a crise do Estado é essencialmente uma crise de ‘soberania’, ou seja, da ideia de que no interior de um determinado território o sistema estatal é o poder máximo e soberano”. Os autores acrescentam que “embora esta seja a ideia fundadora do Estado moderno, na prática, o poder efetivo do Estado vem sendo minado por uma série de processos sociais que colocam em xeque o conceito de soberania. [...] É neste sentido que se fala hoje da crise do Estado-Nação”. Segundo esses autores (2006, p.134-135), diante dessa “crise de soberania”, a sociologia política contemporânea se depara com duas questões urgentes: “1) qual é a capacidade do Estado para servir como instrumento pelo qual a sociedade atua sobre si mesma; 2) como reconstruir a capacidade coordenadora e organizadora do Estado na vida social, tanto na dimensão nacional quanto na esfera global?” Os autores apontam quatro “visões” que se colocam no cenário da atual crise do Estado: 1) *a liberal (ou neoliberal)* que vê a globalização como positiva na formação de um mercado global, que deve ser combinada com a redução do Estado; 2) *a marxista* que vê a globalização como estratégia da hegemonia capitalista das corporações transnacionais que provocam o enfraquecimento dos Estados, da soberana e da própria democracia; 3) *a reformista* que não vê na globalização uma ameaça aos Estados nacionais desde que haja reestruturação do Estado para integrar as economias nacionais à economia global; 4) *a cosmopolita* que acredita que a sociedade tem uma dimensão global e o mundo precisa de instituições de caráter mundial.

No plano global, a construção de uma instituição de governança global (a favor do bem coletivo da humanidade), tem se demonstrado muito complexa e dependente da força e dos compromissos dos Estados nacionais. Um exemplo é a crise capitalista em curso na Europa que tem colocado em xeque a principal iniciativa “globalizante” (econômica, política, cultural e social) das últimas décadas e no meio dela (da crise) cada Estado nacional participante da União Europeia tem sido abandonado em sua própria sorte ou condicionado para não comprometer (econômica e socialmente) a vizinhança associada. E diante da crise internacional dos refugiados, os Estados nacionais, mesmo constituintes da unidade regional,

voltam a erguer muros nas fronteiras nacionais. A saída da segunda maior nação, a Inglaterra, da União Europeia, também mostra a dificuldade da superação do papel dos Estados nacionais na sociedade capitalista. A proposta de Keynes, derrotada pelos Estados Unidos na Conferência de Bretton Woods em 1944, de criar o “Bancor” - uma moeda supranacional para mediar o Sistema Monetário Internacional com regras mais justas e adequadas poderia ser um avanço global na gestão mais justa e adequada das relações comerciais e estabilidades das moedas nacionais hoje reféns do dólar e dos interesses dos Estados Unidos sobre o mundo. O autor da obra *O capital no século XXI* propõe duas medidas tributárias que poderiam sustentar o Estado social conquistado ao longo da história e melhorar a distribuição de renda, a estabilidade social e a paz mundial.

Como já vimos, a instituição ideal que seria capaz de evitar uma espiral infundável de aumento da desigualdade e também retomar o controle da dinâmica em curso seria um imposto progressivo global sobre o capital. Um instrumento como esse teria ainda o mérito de gerar a transparência democrática e financeira dos patrimônios, o que é uma condição necessária para a regulação eficaz do sistema bancário e dos fluxos financeiros internacionais. [...] Contudo, antes de chegar a essa solução, é necessário primeiro expandir a questão do imposto sobre o capital (que será sempre apenas um dos elementos de um sistema fiscal e social ideal) para um contexto muito mais amplo: o do papel de poder político na produção e distribuição das riquezas e na construção de um Estado social adaptado ao século XXI (PIKETTI, 2014, p. 459).

Considerando as formulações já descritas acima e as contribuições de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010, p. 401-409), podemos identificar um grupo de “papeis” que o Estado contemporâneo tem assumido como seus, variando de intensidade de acordo com a luta de classes, a hegemonia política de quem assume o governo e os contextos mundiais. Apresentamos a nossa síntese no quadro 2. Esses diferentes papéis do Estado nacional foram construídos lentamente ao longo dos séculos. O Estado policial nasceu junto ao Estado Absolutista; o Estado democrático de direito junto ao Estado liberal das revoluções burguesas; o Estado desenvolvimentista como forma de superação da grande crise capitalista dos anos 30 no bojo da política keynesiana; o Estado social no século XX em decorrência das lutas sociais, das revoluções socialistas e conquistas dos direitos sociais; o Estado fiscal que nasceu junto com o Estado absolutista mas cresceu fundamentalmente junto com o Estado social. O Estado monetário que nasceu junto com o capitalismo, mas que teve forte ampliação a partir das últimas três décadas do século XX, em decorrência da crise no mundo capitalista e socialista, com a guinada neoliberal no contexto da globalização e do capitalismo financeirizado (a unidade do capital agrícola, industrial, comercial e bancário). A política monetária assume o papel da principal política do Estado na economia neoliberal pelas

exigências que a ele se impõem e exige uma forte estrutura financeira para ter capacidade de atuação e proteção à economia nacional - no controle da inflação, na estabilidade da moeda e poder de atuação no equilíbrio do fluxo de capitais internacionais.

Quadro 2 – Principais papéis do Estado capitalista contemporâneo

Papeis do Estado Contemporâneo	Descrição
Policial	O exercício do monopólio do uso legítimo da força à manutenção da ordem interna e da soberania externa.
Liberal	Normatização e garantia dos direitos civis e políticos.
Fiscal	Normatização e arrecadação de impostos; fiscalização da concorrência leal no mercado.
Monetário	Política monetária - gestão da moeda nacional, do câmbio, da inflação, das reservas cambiais, do sistema financeiro nacional, da dívida pública e das finanças públicas.
Desenvolvimentista	Intervenção das políticas econômicas, dos investimentos e das empresas públicas na atividade econômica.
Social	Normatização e defesa dos direitos sociais e a oferta das políticas sociais.

Fonte: Elaborado pelo autor como síntese do texto descrito acima.

Parece razoável supor que o Estado nacional, mesmo num ambiente global mais complexo, continuará atuando com esses diferentes papéis, podendo acrescentar novos. O que tem gerado as crises é justamente a disputa política sobre o tamanho de cada um deles. Por exemplo, não é possível um Estado social forte com um Estado fiscal fraco. O que continua em disputa no Estado nacional é o tamanho de cada papel, sendo a principal, em verdadeiro impasse político, a relação Estado social X Estado fiscal; não por acaso, essa é a principal luta de classes sobre o Estado.

Concordando com Poulantzas (2000), com a tese do Estado como arena da luta de classes, o Estado-nação que se expandiu no mundo, tem sido uma arena de disputas políticas e econômicas tomando diferentes formatos ao longo dos séculos. Se os séculos XVIII e XIX foram marcados pelas revoluções burguesas e a transformação do Estado absolutista em Estado Liberal-democrático, com a definição dos direitos civis e políticos, o século XX foi marcado pelas revoluções socialistas e as lutas da classe trabalhadora que expandiu as demandas populares sobre o Estado e conquistou os direitos sociais. No final e virada do século XXI, diante da crise capitalista (e socialista), a classe burguesa reorganizada e mais poderosa com a concentração e mobilidade do capital financeiro tem (hegemonicamente)

imposto ao Estado a demanda de preservar a estabilidade econômica e da moeda para viabilizar a economia neoliberal de mercado livre e livre circulação de capitais.

Nesse processo histórico, o Estado foi chamado para criar e proteger os direitos civis e políticos, promover o desenvolvimento econômico, instituir e garantir os direitos sociais e administrar os rumos da economia. Para isso, teve que expandir seu tamanho fiscal. A crise em que se encontra, movimenta e intensifica a luta de classes na busca de melhores posições (de cada classe) no modelo que se estabelecerá como resultado desse processo histórico e dialético. Mais que a crise dos Estados nacionais, ou a sua principal causa, está a crise global do capitalismo e as enormes desigualdades, injustiças e instabilidades que a crise e o sistema capitalista tem imposto ao mundo, principalmente à classe trabalhadora. E o Estado nacional, é parte do problema ou da solução? Ou de ambos? Ao vivenciarmos os impactos da globalização financeira do capital e a redução do Estado social da política neoliberal das últimas décadas, parece que o Estado nacional continua sendo (talvez a única) salvaguarda dos direitos sociais, da socialização da riqueza e da estabilidade social, quando há hegemonia política para fazê-lo cumprir este papel.

2.3 ESTADO E CIDADANIA NO BRASIL

Iniciamos com uma análise sobre a formação do povo brasileiro enquanto povo-nação e do Estado brasileiro enquanto Estado-nação capitalista. Usamos o conceito “formação” na perspectiva de Chauí (2009) que desmistifica o “mito fundador” ao diferenciar “formação” de “fundação”. Como afirma Ribeiro (2013, p, 23), “o povo-nação não surge no Brasil da evolução de formas anteriores de sociabilidade, em que grupos humanos se estruturam em classes opostas, mas se conjugam para atender às suas necessidades de sobrevivência e progresso”. Para o autor da obra *O povo brasileiro*, “surge, isto sim, da concentração de uma força de trabalho escrava, recrutada para servir a propósitos mercantis alheios a ela, através de processos tão violentos de ordenação e repressão que constituíram, de fato, um continuado genocídio e um etnocídio implacável”.

Os portugueses chegaram no Brasil em 1500 no bojo da expansão capitalista mercantil levada adiante pelas principais economias europeias da época. Portugal já era no século XV um Estado nacional absolutista e contava com uma robusta burguesia comercial-marítima. Era uma das potências do capitalismo mercantil. Segundo Faoro (2012, p.17-87; 59), a Revolução

de 1383-1385 levou ao poder a dinastia de Avis (1385-1580); junto com D. João I, consolidou-se um Estado nacional patrimonial e uma monarquia absolutista, consorciada com a burguesia nascente.

Segundo Prado Jr. (2011, p. 16-20), tendo Portugal consolidado o Estado, seu território e sua monarquia, voltou-se para o oceano para ser um país marítimo. “[...] não tardará, com suas empresas e conquistas no ultramar, em se tornar uma grande potência colonial”. A partir de sua posição geográfica e domínio da técnica de navegação nos mares, Portugal desenvolveu uma rota ao sul na costa ocidental da África onde encontrou e colonizou as ilhas (Cabo Verde, Madeira e Açores) e parte da costa desse continente do sul; depois de meio século de tentativas, conseguiu contornar a África e chegar no Oriente - nas Índias, no final do século XV. Os espanhóis buscando o mesmo objetivo, com Colombo, tentaram outra rota, pelo Ocidente, e encontraram a América Central no caminho, em 1492. Portugal e Espanha acordaram no Tratado de Tordesilhas em 1494 o espaço de cada país na propriedade das novas terras que estavam sendo “descobertas”. Seguindo esta nova rota, ao Ocidente, mais ao sul, os portugueses chegaram ao Brasil com a Esquadra de Cabral e 1.400 homens em 22 de abril de 1500, depois de 44 dias de viagem.

Ribeiro (2013) define esse empreendimento histórico como resultado de um “império mercantil salvacionista” de Portugal que a partir da centralização do poder em seu território e das novas tecnologias de navegação, alcançou a capacidade de expansão e dominação econômica e religiosa. É nesse contexto, que os colonizadores portugueses ocuparam o território brasileiro, dominaram os povos nativos e escravizaram os africanos trazidos pela força e mantidos sob seu domínio com o uso “ilegítimo” da violência.

Estabeleceram, assim, os fundamentos do primeiro sistema econômico mundial, interrompendo o desenvolvimento autônomo das grandes civilizações americanas. Exterminaram, simultaneamente, milhares de povos que antes viviam em prosperidade e alegria, espalhados por toda a terra com suas línguas e com suas culturas originais (Ribeiro, 2013, p 64-65, grifos do autor).

O empreendimento econômico colonial a partir da ocupação do território, da exploração do trabalho escravo e da exportação da produção à metrópole, foi desenvolvido por meio do extrativismo da madeira e do ouro, o cultivo da cana-de-açúcar (e a produção do açúcar nos engenhos), do algodão, do café e de outros produtos agrícolas a partir de uma sociedade escravocrata, agrária, patriarcal e patrimonialista. A dominação religiosa e cultural operada pela Companhia de Jesus dos Padres Jesuítas foi desenvolvida por meio da catequização dos índios e da educação escolar aos filhos da elite. Além da tarefa religiosa,

cultural e educacional a Companhia de Jesus também desenvolveu um empreendimento colonial alternativo através das Missões Jesuíticas.⁴²

[...] a empresa comunitária jesuítica, fundada na mão-de-obra servil dos índios. [...] alcançou notável importância e prosperidade. [...] apropriando-se embora de extensas áreas e produzindo mercadorias para o comércio local e ultramarino, mais do que uma empresa propriamente, era uma forma alternativa de colonização dos trópicos pela destribalização e integração da população original num tipo diferente de sociedade, que se queria pura, pia e seráfica” (RIBEIRO, 2013, p.176).

No processo de colonização os colonizadores transformaram os ventres das mulheres índias⁴³ e negras,⁴⁴ seja por formas “socialmente” aceitas ou pela escravidão e o estupro, num “criatório de gente”. O genuíno brasileiro surge dessa histórica. Segundo Ribeiro (2013, p.126-128), o nome Brasil já existia em mapas anteriores ao descobrimento em hipotética Ilha Brasil, e os filhos da terra foram desde logo chamados de brasileiros, mas o genético, “brasileiro”, que um povo atribui a si mesmo, foram esses brasilíndios e afro-brasileiros que firmaram - primeiro o brasilíndio; “[...] mestiço na carne e no espírito, que não podendo identificar-se com os que foram seus ancestrais americanos – que ele desprezava -, nem com os europeus – que o desprezavam [...] via-se condenado à pretensão de ser o que não era nem existia: o brasileiro”.

O que hoje denominamos de povo brasileiro vinculado ao território e ao Estado nacional, formou-se do encontro (voluntário ou forçado) desses povos. Conforme os dados do quadro 3, quando os colonizadores portugueses aqui chegaram para iniciar o empreendimento

⁴² Em disputa econômica crescente com as fazendas escravistas no Brasil e atingida pelas reformas do Marquês de Pombal no Reino Português, a Companhia de Jesus acabou confiscada e expulsa do Brasil em 1759. Segundo Giraldeoli (2009, p.26), “a Companhia de Jesus foi expulsa de Portugal e do Brasil quando Marquês de Pombal, então Ministro de Estado em Portugal, empreendeu uma série de reformas no sentido de adaptar aquele país e suas colônias às transformações econômicas, políticas e culturais que ocorriam na Europa. No campo cultural, o que se queria era a implementação em Portugal de ideias mais ou menos próximas do Iluminismo”. Ribeiro (2013, p.171), destaca o vulto econômico confiscado da Companhia de Jesus: “estendia-se de norte a sul do país, na forma de missões territoriais concedidas pela Coroa, onde instalavam suas cinquenta missões de catequese, cuja base material eram engenhos de açúcar (dezessete), dezenas de criatórios de gado [...] serrarias e muitos outros bens”.

⁴³ Segundo Ribeiro (2013, p.81-82, grifos do autor), “a instituição social que possibilitou a formação do povo brasileiro foi o *cunhadismo*, velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade. Consistia em lhes dar uma moça índia de esposa. Assim que ele a assumisse, estabelecia, automaticamente, mil laços que o aparentavam com todos os membros do grupo. [...] Como cada europeu posto na costa podia fazer muitíssimos desses casamentos, a instituição funcionava como uma forma vasta e eficaz de recrutamento de mão-de-obra para os trabalhos pesados de cortar paus-de-tinta, transportar e carregar para os navios”.

⁴⁴ Segundo Ribeiro (2013, p.163), “tratava-se de negrinhas roubadas que alcançavam altos preços, às vezes o de dois mulatões, se fossem graciosas. Eram luxos que se davam os senhores e capatazes. Produziram quantidades de mulatas, que viveram melhores destinos nas casas-grandes. [...] A negra-massa, depois de servir aos senhores [...] caía na vida de trabalho braçal dos engenhos e das minas em igualdade com os homens. Só a essa negra, largada e envelhecida, o negro tinha acesso para produzir crioulos”.

econômico colonial em 1500, já residiam aqui, 2,4 milhões de índios⁴⁵ que ocupavam o território e viviam distribuídos em pelo menos 155 grupos (povos) inseridos em todas as regiões. A partir de então, chegaram outras gentes. No processo de colonização, 100 mil portugueses chegaram aqui como colonizadores entre 1500 e 1700 e mais 600 mil imigraram entre 1700 e 1760. Entre 1531 e 1856, os colonizadores portugueses trouxeram a força 3,8 milhões de africanos na condição de escravos; somados, os nativos indígenas, os portugueses e os africanos, 6,9 milhões de pessoas de diferentes povos deram a primeira “forma” ao povo brasileiro no longo período de quase quatro séculos.

Esse “criatório de gente” combinado com a importação de escravos e o processo de dominação e escravidão dos índios e dos africanos possibilitou aos colonizadores e ao Estado português um verdadeiro e continuado genocídio. Conforme dados do quadro 3, em 1822, o Brasil somava 4,5 milhões de habitantes, sendo: 800 mil índios, 1 milhão de brancos, 1,2 milhão de escravos e 1,5 milhão entre pardos, mulatos, caboclos e mestiços. Essa população de 4,5 milhões de pessoas representa um crescimento muito pequeno no número total de habitantes nos primeiros três séculos de colonização - em relação ao número inicial de habitantes indígenas somados aos imigrantes africanos e portugueses. A população indígena que era de 2,4 milhões em 1500, três séculos depois estava reduzida a um terço (800 mil); uma redução de 1,6 milhão, número que representa o dobro da quantidade de portugueses que tinha ingressado naquele período. Como afirma Vainfas (2007, p. 37), “a história do povoamento indígena no Brasil, é, antes de tudo, uma história de despovoamento”.

No caso da população preta (escrava), não é diferente; no período de 1531-1800 ingressaram no Brasil 2,3 milhões de africanos na condição de escravos. Em 1822 estavam reduzidos pela metade (1,2 milhão). Percebe-se que durante o período colonial, milhões de índios e de pretos foram exterminados no Brasil, desgastados no trabalho escravo ou mortos na resistência. Ribeiro (2013, p. 220) calcula que o Brasil, “no seu fazimento, gastou cerca de

⁴⁵ Segundo Vainfas (2007, p. 37, grifos do autor), “a palavra *índio*, hoje consagrada, deriva do equívoco de Colombo, o ‘descobridor da América’ que julgara ter encontrado as Índias, o ‘outro mundo’, como dizia, na sua viagem de 1492. A palavra vulgarizou-se, pois, desde o começo da colonização ibérica, foi usada para designar genericamente uma infinidade de grupos étnicos, diversos troncos lingüísticos, centenas de famílias lingüísticas independentes. A palavra *índio* rivalizava, porém, com várias outras. No Brasil, os jesuítas costumavam designar os nativos por meio do coletivo *gentio*, nomenclatura coerente com o propósito missionário que os animava. Com o tempo, passaram a diferenciar o *cristão*, supostamente abarcado pela catequese, do *gentio* ou *pagão*, que no entender dos padres, eram ‘governados pelo demônio’. A lógica da catequese foi decisiva nas imagens dos nativos construídas a partir do Século XVI. Por meio dela, se ia tecendo um movimento de homogeneização que apagava as diferenças culturais entre os grupos”.

12 milhões de negros, desgastados como a principal força de trabalho de tudo o que se produziu aqui e de tudo que aqui se edificou”.

O Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos. Era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos. A escravidão penetrava em todas as classes sociais, em todos os lugares, em todos os desvãos da sociedade: a sociedade colonial era escravista de alto a baixo (CARVALHO, 2014, p.26).

Os dados do quadro 3 registram a barbárie (a morte e o extermínio) sofrida pelos povos indígenas e africanos no Brasil, consequência do processo violento de ocupação do território pelos colonizadores, baseada na força escrava de trabalho de índios⁴⁶ e africanos. Por outro lado, a população branca, de um ingresso de 715 mil pessoas entre 1500-1817, em 1822 tinha crescido para 1 milhão, o que representa um crescimento de 40%. Outro dado revelador é o grau de miscigenação; ao passo que a população preta e índia foi reduzida pela metade da soma inicial, o número de mestiços somava 1,5 milhão de habitantes (entre pardos, mulatos, caboclos e mestiços), o que já representava 30% da população em 1822.

Esses dados demonstram com muita clareza que a população branca colonizadora ampliou a sua reprodução entre si (brancos-brancas) em níveis muito superiores daqueles das relações entre pretos-pretas e índios-índias, enquanto estes reduziram drasticamente. Ocorreu o mesmo na miscigenação. Para uma população inicial de 10% de brancos e 90% de pretos e índios, o total de 30% da população miscigenada demonstra que a reprodução branco – preta ou índia foi muito maior que a reprodução preto-preta, índio-índia. Essa realidade não deve ter sido gerada somente pelo número de nascimentos, mas também pelo tempo de vida diferente entre brancos, pretos e índios - mais longo para os primeiros. De 1500 a 1822, a promessa “crescei e multiplicai-vos” só se cumpriu para os brancos - à custa de pretos e índios escravizados que viram suas populações serem reduzidas.

⁴⁶ Os povos indígenas sofreram uma colonização permanente, praticamente até a Constituição Federal de 1988. O Ato Adicional de 1834 atribuiu às “Assembléas Legislativas Provincias” e aos “governos geraes” a tarefa de “promover” a “catechese e civilização dos indígenas”; a Lei 601/1850 que tratou das terras devolutas do Império, tratou as terras ocupadas pelos povos indígenas como se não estivessem ocupadas e ainda definiu que seriam reservadas terras para a colonização desses povos” (BRASIL, 1834, Art. 11, §5º; 1850, Art. 12).

Quadro 3 – Participação das diferentes etnias na formação do povo brasileiro

Período	Povo brasileiro					
1500 (1)	2.431.000 índios (em pelo menos 155 grupos espalhados em todos as regiões) residiam no território que hoje é abrangido pelo Brasil.					
1500-1700 (2)	100.000 colonizadores portugueses ingressaram no Brasil.					
1531-1856 (3)	3.808.000 africanos foram trazidos como escravos pelos portugueses: 50.000 (1531-1600); 600.000 (1601-1700); 1.680.100 (1701-1800) e 1.477.900 (1801-1856).					
1700-1760 (4)	600.000 portugueses imigraram para o Brasil.					
1808-1817 (5)	15.000 da elite portuguesa ingressaram no Brasil com a Corte de D. João VI.					
1822 (6)	4,5 milhões de habitantes: 800 mil índios, 1 milhão de brancos, 1,2 milhão de escravos e 1,5 milhão entre pardos, mulatos, caboclos e mestiços.					
1820-1883 (7)	532.247 imigrantes ingressaram no Brasil (excluído africanos escravizados).					
1872 (8)	9.930.478 habitantes: 3.787.289 brancos; 1.954.452 pretos e 4.188.737 pardos;					
1884 -1934 (9)	4.039.475 imigrantes ingressaram no Brasil: 1.403.842 italianos; 1.156.469 portugueses; 578.543 espanhóis; 164.387 japoneses; 158.031 alemães; 98.392 sírios e turcos; 479.811 de outros países.					
1890 (8)	14.333.915 habitantes: 6.302.198 brancos; 2.097.426 pretos e 5.934.291 pardos;					
1900-1930 (10)	Habitantes: 1900: 17.318.556; 1910: 23.077.185; 1920: 30.635.605; 1930: 37.625.605					
1940 (8)	41.236.315 habitantes: 26.171.778 brancos; 6.035.869 pretos; 8.744.365 pardos; 242.320 amarelos e 41.983 sem declaração.					
1950 (8)	51.944.397 habitantes: 32.027.661 brancos; 5.692.657 pretos; 13.786.742 pardos; 329.082 amarelos e 108.255 sem declaração.					
1960 (8)	70.191.370 habitantes: 42.838.639 brancos; 6.116.848 pretos; 20.706.431 pardos; 482.848 amarelos e 46.604 sem declaração.					
1980 (8)	119.011.052 habitantes: 64.540.467 brancos; 7.046.906 pretos; 46.233.531 pardos; 672.251 amarelos e 517.897 sem declaração.					
1991 (8)	146.521.661 habitantes: 75.704.927 brancos; 7.335.136 pretos; 62.316.064 pardos; 630.656 amarelos e 534.878 sem declaração.					
2000 (11)	169.872.856 habitantes; 91.298.042 brancos; 10.554.336 pretos; 761.583 amarelos; 65.318.092 pardos; 734.127 indígenas e 1.206.675 sem declaração.					
2010 (12)	190.755.799 habitantes: 90.621.281 brancos; 14.351.162 pretos; 2.105.353 amarelos; 82.820.452 pardos; 821.501 indígenas; 36.051 sem declaração.					
% total	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	Sem dec.
1890 (8)	44%	15%	41%	*	*	*
1940 (8)	63%	15%	21%	0,6%	ND	0,1%
2000 (11)	54%	6%	38%	0,4%	0,4%	0,7%
2010 (12)	47%	8%	43%	1,1%	0,4%	0,2%

Fonte: elaborado pelo autor com base nas seguintes fontes: (1) Hemming (1978 p. 493-502 apud IBGE, 2007, p. 222); (2) Coates (1998 apud Venâncio, 2007, p.65); (3) IBGE (2007, p.223); (4) Godinho (1975); Serrão (1982) apud Venâncio (2007, p.65); (5) Venâncio (2007, p.71); (6) Gomes (2010, p. 73); (7) IBGE (2007, p. 225); (8) IBGE (2007, p. 94); (9) IBGE (2007, p. 226); (10) IBGE (2006ar); (11) IBGE (2007a, p. 39); (12) IBGE (2010a, p.1); * O censo do IBGE não coletou esses dados nessa data.

A escravidão, como principal característica socioeconômica da sociedade brasileira, perpassou a colônia, a independência e o Império. Na época da independência os escravos representavam 30% da população brasileira. Depois de 1822, mais de 1 milhão de escravos foram importados até 1850 quando o tráfico foi proibido. Segundo Carvalho (2014, p. 52-53), o Brasil foi o último país ocidental de tradição cristã a libertar os escravos. E seu fim foi uma longa e cruel agonia: a Lei Euzébio de Queiroz proibiu o tráfico de escravos (o ingresso no país) a partir de 1850; a Lei do Vente Livre passou a libertar as crianças nascidas a partir de 1871 (ao dono da mãe-escrava ficou o “dever” de criar a criança até 8 anos e explorar o trabalho até 21 anos); em 1885, a Lei dos Sexagenários libertou os escravos com mais de 60 anos e a Lei Áurea de 1888 libertou os escravos remanescentes. Segundo dados de Conrad (1972 apud IBGE, 2007, p.91), em 1864, o Brasil ainda tinha 1,7 milhão de escravos, baixou para 1,5 milhão em 1874 e 1,2 milhão em 1884; com a Lei dos Sexagenários a população escrava remanescente baixou para 723 mil em 1887. A Lei Áurea de 1888 beneficiou esses escravos remanescentes e a proibição dessa prática social desde então (GLAUBER, 2015, 2015a, 2015b, 2015c).

O censo do IBGE de 1890 (IBGE, 2007, p. 94) registrou 2,1 milhões de pretos na população brasileira. Ou seja, depois de quatro séculos, a população preta remanescente no país era proporcional a 50% do número de escravos trazidos a força para o Brasil ao longo de mais de três séculos.

Em 1872, conforme dados do quadro 03, a população brasileira somava 9,9 milhões de pessoas. Na população inicial da nossa contagem, considerada a partir de 1500, na população nativa e a imigrante, tínhamos 2,4 milhões de índios que residiam no território (32% da contagem); ingressaram nesse período (1500-1872), 715 mil portugueses (10% da contagem), 3,8 milhões de africanos escravizados (51% da contagem) e 532 mil de outros países (7% da contagem), totalizando 7,5 milhões. Podemos concluir que entre 1500 e 1872, além da população da nossa contagem inicial, somados os nativos e os imigrantes, em 4 séculos, a população sobrevivente cresceu apenas 32%. Em 1872, os 9,9 milhões de habitantes estavam distribuídos em 3,8 milhões de brancos (38% do total), 1,9 milhão de pretos (19% do total) e 4,2 milhões de pardos (42% do total). No total da nossa contagem inicial, a população branca era de 17% e cresceu para 38% em 1872; a população preta era de 51% e reduziu para 19% e a população parda originada na miscigenação passou a representar 42% da população em 1872. A população indígena não aparecia em contagem própria na fonte que utilizamos para nossos dados. O dado mais antigo que encontramos é do IBGE de 2000, quando foram contados 734 mil indígenas.

Esses dados demonstram que durante os períodos colonial e imperial, a “vida não foi fácil para quase todos”, mas, para os africanos escravizados e os índios nativos, foi uma travessia de muitos riscos e mortes, de tal forma, que mesmo sendo os primeiros povos da nossa formação, as populações desses dois grupos, sofreram uma drástica redução, ou poderíamos dizer, um grave extermínio, em que depois de 372 anos, a população preta estava reduzida pela metade da inicial que ingressou trazida como escrava e a população indígena estava reduzida a menos de um terço da original. Por outro lado, a população branca teve um crescimento de 123% em relação a sua população inicial que ingressou no país. A miscigenação (os pardos) da contagem inicial de 0% em 1500, alcançou 42% do total da população em 1872. Esse é o quadro brasileiro um pouco antes do fim do Império. Esses são dados que não podemos ignorar na análise da formação e transformação do povo brasileiro. A vida na sociedade escravocrata foi de não cidadania para a grande maioria do povo.

O povo brasileiro resultante dessa miscigenação de índios, portugueses e africanos, moldado na formação social escravocrata de quatro séculos, recebeu mais uma grande mistura na virada do século XX. Entre os anos de 1884 e 1933, o Brasil recebeu mais de 4 milhões de imigrantes entre europeus, árabes e asiáticos. Uma quantidade de novas gentes proporcional a 40% da população residente em 1872. Essa imigração em massa “branqueou” o povo brasileiro. Em 1940, a proporção de brancos alcançou 63% do total, o maior índice em toda a história.

Nesse período, 1872-1940, vários fatores, internos e externos influenciaram para essa elevada imigração para o Brasil. Entre os fatores internos está a substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho livre, com o fim (“lento e gradual”) da escravidão institucionalizada; a necessidade de mão-de-obra para a indústria nascente nas cidades em crescimento e a disponibilidades de terras para a produção agrícola. Dos fatores externos, contribuíram principalmente a crise da economia capitalista no processo de industrialização na Europa com seus níveis de desemprego e miséria, a indisponibilidade de novas terras para o cultivo e as duas Guerras Mundiais que flagelou a população europeia.

A mistura dessas diferentes origens étnicas e culturais formaram uma miscigenação e uma cultura brasileira própria. Formaram o povo brasileiro, demonstrado em números no quadros 03. Em termos étnicos e culturais, esse “povo brasileiro”, essa “cultura brasileira”, tem algo de próprio, do encontro dessas culturas e da interação das relações sociais desenvolvidas nesse espaço do território brasileiro e nesse tempo da sua formação. Porém, essa “cultura brasileira” não foi e não é imune à cultura capitalista hegemônica presente na estrutura social mundial contemporânea. É nesse campo que mergulhamos para entender o papel que o Estado brasileiro exerceu em relação à cidadania do conjunto do povo brasileiro.

Na sociedade colonial estruturou-se uma sociedade escravocrata, patriarcal e patrimonialista. Segundo o conceito de família patriarcal de Holanda (2011), podemos dizer que na sociedade colonial escravocrata, apenas os senhores rurais - os patriarcas, eram os poucos verdadeiramente cidadãos. A cidadania não era um bem coletivo, nem mesmo para as mulheres da classe dominante - da casa grande. Além das mulheres, não tinham direito a ela, os escravos, os índios, os mestiços e os despossuídos de bens materiais de um modo geral. O escravo não era gente, mas mercadoria valiosa. E o índio um “selvagem” a ser civilizado.

A sociedade colonial foi arquitetada e gerida pelo Estado absolutista português consorciado com a burguesia comercial, marítima principalmente. Entendermos essa engenharia política, econômica, social e cultural é de grande importância para compreendermos a gênese e a lenta transformação dessa sociedade que se estabeleceu e sobreviveu por quatro séculos no Brasil, perpassando o período colonial e imperial. Segundo Faoro (2012 p. 102-103), Portugal implantou no Brasil o Estado patrimonialista da monarquia absolutista portuguesa. Em torno do rei agia um estamento administrativo burocrático e o estado-maior de domínio, articulado com os senhores rurais e a classe comercial, sob a forma de um “capitalismo politicamente orientado em ação”.

O sistema armava-se em três lados: o rei, concessionário e garante da integridade do comércio, com suas armadas e suas forças civis de controle do território; o contratador, armador de naus, vinculado aos financiadores europeus, interessados, por sua vez, na redistribuição da mercadoria na Europa; e o estabelecimento americano, a feitoria, de velha tradição, largamente utilizado na Índia e na África. [...] O comércio direto do soberano se faz por meio dos monopólios – pau-brasil, pesca da baleia, tabaco, sal e diamantes. A Coroa delega a exploração do negócio aos contratadores, que o gerem por conta do poder público (FAORO, 2012, p. 125; 259).

O expediente “político-econômico-administrativo” inicialmente utilizado à apropriação das terras e domínio político e econômico do imenso território brasileiro foi a instituição das “capitanias hereditárias” como instrumento de organização política-administrativa e das sesmarias como instrumento de ocupação do solo, povoamento e desenvolvimento da produção e do comércio. A capitania era praticamente um sub-reino e o capitão-governador um vice-rei. Segundo Faoro (2012 p. 139), “a capitania seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português. A autoridade pública se constitui, armadura prévia, sempre que haja produtos a exportar e plantações a fixar”.

Para além das capitanias hereditárias, a monarquia absolutista utilizou-se ainda do governo-geral e das vilas para “amarrar” a colônia. O governo-geral foi instalado em Salvador

(1548) aonde ficou até 1763 quando foi transferido ao Rio de Janeiro. Segundo Faoro (2012, p. p. 167, grifos do autor), “o *Regimento* lavrado a 17 de dezembro de 1548, ‘é um documento básico, verdadeira carta magna do Brasil e sua primeira Constituição, tendente à unificação territorial e jurisdicional, já com os elementos aptos para uma colonização progressiva’”. O governo-geral constituiu uma centralização do Estado patrimonialista português no Brasil. Juntamente com o governador-geral da colônia, foi instituído o provedor-mor para os negócios da fazenda e o ouvidor-mor para os assuntos da justiça, ambos com regimentos próprios e atribuições independentes dos governadores das capitanias, que passaram a conviver com as juntas gerais.

A criação de vilas e municípios consolidou a articulação da monarquia sobre a colônia. A monarquia portuguesa tinha a organização municipal (conselhos e municípios) como elemento da sua experiência histórica no processo de sua construção na disputa com a nobreza e o clero na formação do Estado português. “Armadura local com muitos pontos: a valorização do povo contra a aristocracia, coletoria de cobranças de rendas e tributos, organização povoadora, e, por último, forma de recrutamento de soldados nas necessidades de defesa” (FAORO, 2012, 170).

O Regimento de Tomé de Souza fixa a dicotomia administrativa entre governo-geral e o município, com funcionários próprios de uma e outra circunscrição. O pelourinho simbolizava o núcleo legal: instrumento e símbolo da autoridade, coluna de pedra ou de madeira que servia para atar os desobedientes e criminosos, para o açoite ou o enforcamento. Com o pelourinho se instalava a alfândega e a igreja, que indicavam a superioridade do rei, cobrador de impostos, ao lado do padre, vigiando as consciências. Com as vilas se instaurava, nas praias e no sertão, a palavra rígida, inviolável e hierática das Ordenações. A colonização e a conquista do território avançam pela vontade da burocracia, expressa na atividade legislativa e regulamentar. Desde o primeiro tempo século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias (FAORO, 2012, p. 172-173).

Segundo Faoro (2012, p. 193), “um esquema vertical na administração pública colonial pode ser traçado, na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais”.

Será a vila a base da pirâmide de poder, na ordem vertical que parte do rei - vila administrada pela Câmara, ou Senado da Câmara. [...] A presença do chefe da monarquia se faz sentir na nomeação do presidente – se importante o município – na pessoa de um letrado, o juiz de fora (desde 1696 no Brasil). Desnecessária essa autoridade, ocupa seu lugar o juiz ordinário. Fora desta e outras ilhas régias, que dominam a autonomia local, acentuando a função auxiliar da câmara ao ordenamento geral, prevalece o princípio da eletividade: eleitos eram os juízes ordinários, os três vereadores (em algumas vilas, quatro), o procurador, o tesoureiro e o escrivão, cada um com as estritas atribuições que lhe conferem as Ordenações” (FAORO, 2012, p. 212-213).

O controle centralizado sobre as cidades e vilas, assim como das capitânicas e de toda colônia passou a ser ainda mais intenso com a criação do “Conselho Ultramarino” em 1642. Decorrente da questão de laços sanguíneos de sucessão do rei, de 1580 a 1640, Portugal conviveu sob o governo da Coroa espanhola em sistema de monarquia dual. A restauração de sua independência elevou a dinastia Bragança (que governou Portugal e o Brasil nos séculos XVII, XVIII e XIX - família ascendente de D. João VI, D. Pedro I e D. Pedro II) ao trono do Reino de Portugal reestabelecido. Somado aos problemas políticos, Portugal e suas colônias enfrentaram dificuldades econômicas em decorrência da concorrência comercial e queda no preço do açúcar. O novo rei - dom João IV (1640-56), para retomar a força do reino e das colônias, criou o Conselho Ultramarino (1642), na prática, um ‘órgão de centralização colonial’. Para centralizar o comércio da colônia com a metrópole criou, nas capitânicas a partir de 1647, as “Companhias Gerais do Comércio” e determinou a exclusividade do comércio das colônias com Portugal. O Conselho Ultramarino reafirmou o Estado absolutista português de caráter patrimonialista, centralizado na monarquia e no estamento administrativo, absorvendo o município no elo da administração colonial. Uma das consequências da centralização foi a redução das atividades das câmaras municipais⁴⁷ que foram reduzidas a órgãos auxiliares e subordinados aos governadores das capitânicas e ao governador-geral ou vice rei (FAORO, 2012, p. 166 - 176).

Outra característica importante da sociedade colonial escravocrata foi a intensa militarização. Faoro (2012, p. 219-225) chama atenção para a formação do sistema militar na colônia. Desde do floral de Duarte Coelho em 1534 e o Regimento de Tomé de Souza em 1548, os moradores dos povoados eram obrigados a servir como militares; Tomé de Sousa – primeiro governador-geral iniciou a formação de forças militares profissionais; as fortalezas eram guarnecidas por soldados profissionais; era obrigação dos engenhos ter torre, armas e homens de segurança; as milícias das localidades eram subalternas ao soberano e as tropas territoriais constituídas pelas ordenanças. Em termos hierárquicos, os soldados profissionais pagos formavam a primeira linha, as milícias a segunda linha e as ordenanças a terceira linha. No Império, em 1831, os soldados foram incorporados ao Exército e as milícias e as ordenanças à Guarda Nacional.

⁴⁷ Segundo Faoro (2012, 177; 192), “a obra do resguardo do fisco, do patrimônio real, destrói todas as fontes de autoridade local, vinculada às populações e solidária com seus interesses. As milícias de recrutamento nas vilas e nos sertões cedem o lugar aos efetivos portugueses, castrados os capitães – mores com o Regulamento de 1709. O Senado da Câmara desce de sua efêmera dignidade, reduzido a simples auxiliar dos senhores que governam a capitania, servos do poder central, escravos do rei. Os termos, vilas e comarcas se dividem, para atomizar as hostes dos caudilhos, na fórmula consagrada de dividir para governar e para centralizar”.

A militarização da colônia foi uma das bases de manutenção e reprodução da sociedade tão desigual e desumana como era a sociedade colonial escravocrata. As condições de vida do povo de Salvador⁴⁸ em 1798, revelam a gravidade da realidade da época. Uma sociedade controlada de cima a baixo, mas nem de longe uma sociedade pacífica. “O processo de formação do povo brasileiro, que se fez pelo entrelaçamento de seus contingentes índios, negros e brancos, foi por conseguinte, altamente conflitivo. Pode-se afirmar, mesmo, que vivemos praticamente em estado de guerra latente [...]” (RIBEIRO, 2013, p.168).

Os escravos, os índios, os mestiços, os trabalhadores – as classes sociais em formação desenvolveram inúmeras formas e processos de resistência contra a escravidão, a miséria, a exclusão e em defesa da independência do país e da autodeterminação do povo brasileiro em formação e transformação. A história brasileira é marcada por muitas revoltas populares com motivações econômicas (de classe), étnicas, regionais, religiosas e separatistas.

Os índios resistiram aos processos de escravização e lutaram ao longo de toda a história em defesa de seus territórios, de sua cultura e de sua autodeterminação, até conquistar na Constituição Federal de 1988 o direito à demarcação de suas terras e respeito à sua cultura.

Os escravos lutaram contra a escravidão. Uma das formas de resistência que desenvolveram no Brasil colonial escravocrata foi a fuga das fazendas e a organização de

⁴⁸ Com uma população de 60.000 pessoas, Salvador era a segunda maior cidade do império português, superada apenas por Lisboa. Como toda a cidade grande, enfrentava graves problemas de infraestrutura, traduzidos pela falta de água, a sujeira, o mau cheiro. Mas não eram apenas esses problemas de Salvador. Assim como toda a colônia, a sociedade baiana era profundamente marcada por desigualdades e preconceitos, o que tornava a exclusão um de seus aspectos mais presentes. Os critérios de inclusão e exclusão sociais eram definidos a partir de quatro aspectos: a condição jurídica (livres, libertos ou cativos), a cor da pele (brancos, mulatos, ou pretos), a origem (europeus, nascidos na América ou africanos) e profissão (tipo de trabalho praticado, se manual ou não). Os homens brancos, nascidos em Portugal ou na colônia, eram os que desfrutavam da melhor condição social. Os portugueses vinham para a América esperando mudar de condição social, e para isso contavam, na maior parte das vezes, apenas com a brancura da pele e a condição de reinóis. Eles recusavam qualquer tipo de trabalho manual – que era tido como degradante – e geralmente acabavam conseguindo um emprego público, uma concessão de sesmaria ou um lugar no corpo comercial da cidade. Os brancos da terra tinham o mesmo tipo de expectativa, mas suas facilidades eram menores que as dos nascidos em Portugal. A maior parte da população era composta por descendentes de africanos. Estes tinham diferentes condições sociais e as mais variadas tonalidades de cor da pele, já que não só provinham de vários lugares da África, mas também apresentavam diferentes níveis de miscigenação na colônia. Carregavam em comum, porém, o fato de terem sido separados da cultura africana dos seus ancestrais. No mundo escravista, ocupam o escalão mais baixo da sociedade. Os mestiços libertos de Salvador exerciam suas atividades nas mais diversas e menos prestigiosas artes e ofícios. Os estigmas de cor e do trabalho manual reduziam radicalmente as possibilidades de ascensão social ou profissional. Acabavam competindo com o trabalho escravo urbano, ficando bem próximos da condição da qual queriam tanto escapar. Os preconceitos e desigualdades envolviam toda a sociedade, fazendo-se presentes em muitas situações. O Exército não fugia à regra. O recrutamento militar era compulsório e não tinha critérios. Os soldados eram submetidos a rígida disciplina e constantemente castigados. O soldo, insignificante. O tempo de serviço frequentemente ultrapassava os dez anos, impedindo a continuidade de qualquer atividade profissional. Muitos soldados viam na deserção a melhor saída (WINTER, 2000, p. 308-309).

quilombos⁴⁹ - povoados de comunidades livres e independentes formados por ex-escravos fugitivos das fazendas, organizados com base numa vida comunitária e em condições de autodefesa perante os ataques das tropas dos fazendeiros ou do Estado. Muitos quilombos sobreviveram ao longo dos séculos e no século XXI estão sendo reconhecidos.⁵⁰ Por outro lado, quando era de interesse dos colonizadores e do governo, os escravos eram transformados em soldados, como aconteceu na Guerra do Paraguai e na restauração de Pernambuco contra os holandeses (SILVA, 2000, p. 34-47).

Os povoados também desenvolveram movimentos de resistência e luta pela independência e autonomia. Dois movimentos históricos nessa direção foram a Inconfidência Mineira (1789) - conjuração da elite política e econômica de Vila Rica (MG) altamente endividada que lutava contra a cobrança de tributos sobre a produção de ouro (do quinto e da derrama - cobrança do valor estimado sobre os números de escravos e tamanho da área de produção) que foi reprimida pelo Império e acabou no enforcamento de Tiradentes em 21 de abril de 1792 (HELENE, 2000, p. 290-305) e a Sedição Baiana ou Revolta dos Alfaiates (1798-1799) - uma conjuração do povo baiano contra o racismo, a escravidão e a pobreza, e, em defesa da república que foi reprimida pelo Império e acabou com o enforcamento de dois soldados e dois alfaiates no dia 8 de novembro de 1799 (WINTER, 2000, p. 306-319).

A monarquia portuguesa absolutista, além da estrutura militar acima descrita para a manutenção da “ordem”, era sanguinária na aplicação de penas, torturas e outras práticas medievais em caso de rebeldia ou quando o domínio imperial escravocrata estivesse sob questionamento. Mas o povo sempre reage, resiste e luta para transformar. Com o tempo, o povo brasileiro conquistou a independência, o fim da institucionalização da escravidão, o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e a institucionalização da cidadania para todos – “todos são iguais perante a lei” na CF de 1891; a sua implementação continua uma luta permanente até nossos dias.

Nos três séculos de colonização portuguesa, sob as vontades do rei e da monarquia absolutista do reino português, a economia brasileira conduzida pelos colonizadores das

⁴⁹ Uma referência foi o Quilombo dos Palmares (na Serra da Barriga, hoje pertencente ao município de União dos Palmares – Alagoas, na época pertencia à Capitania de Pernambuco), iniciou em 1597 com 40 escravos que se rebelaram em um engenho. Chegou a ter mais de 20 mil habitantes. Foi destruído depois de muitos ataques de tropas conjuntas do Estado e fazendeiros e dado por vencido em 20 de novembro de 1695 com a morte de Zumbi. A partir da luta dos afrodescendentes brasileiros, em 1978 foi instituído o dia 20 de novembro como o dia da consciência negra (SANTOS, 2000, p. 34-47).

⁵⁰ “Levantamento da Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, mapeou 3.524 dessas comunidades. [...] Até 20 de maio de 2016, a Fundação Cultural Palmares certificou 2.821 comunidades remanescentes de quilombo, ou “comunidades quilombolas” (Fundação Cultural Palmares, 2016; 2016a).

matas, das fazendas, das minas e dos mares ficou restrita na produção de produtos agrícolas e mineração de metais preciosos à exportação e o consumo de produtos manufaturados, sob os interesses, intermediação e impostos da metrópole. Sob o monopólio do reino português, incluindo a proibição de instalação de manufaturas na colônia e com base no trabalho escravo, a extração de madeira (especialmente do pau brasil), a produção de açúcar e a mineração de ouro e diamantes sustentaram a prosperidade dos colonizadores nos primeiros três séculos. Segundo Gomes (2010, p. 59-60), com o declínio da produção de açúcar - em função da concorrência cubana com engenhos movidos a vapor, e da mineração de ouro e diamantes em função do esgotamento das minas, no final do século XVIII, com a expansão da produção de café e sua exportação, o eixo econômico que já tinha se deslocado do Nordeste para Minas Gerais, começou a mudar mais uma vez para São Paulo e o Rio de Janeiro. No sul, a produção de animais - do couro e do charque ganhou importância a partir do Rio Grande do Sul.

A situação da colônia começou a mudar a partir de 1808. Fugindo das guerras napoleônicas com o apoio da Inglaterra, o Rei D. João VI transferiu-se com a Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro que passou a ser a sede do Reino Português. Com a chegada da Corte, o Brasil praticamente libertou-se da condição de colônia, especialmente com a criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves em 1815; D. João VI autorizou a abertura dos portos em 1808, fez um acordo comercial com a Inglaterra em 1810, liberou o comércio interno e externo com as nações amigas e autorizou a instalação de manufaturas, liberando a economia da intermediação de Portugal. Instalou-se nesse processo a relação comercial e a dependência econômica com a Inglaterra que iria se prolongar por mais de um século, com a dinâmica de exportar produtos agrícolas e importar produtos manufaturados. D. João VI introduziu mudanças importantes na vida econômica, política e social da colônia. A cidade do Rio de Janeiro cresceu de 60 mil habitantes em 1808 para 110 mil em 1821. Com a instalação da Corte, o povo brasileiro começou a ter a ideia de um Estado nacional: foi criado o Banco do Brasil e a Imprensa Régia em 1808; autorizado a imprensa e instaladas as estruturas vindas de Portugal: Supremo Tribunal Militar e de Justiça, a Real Casa de Suplicação, a Intendência Geral de Polícia da Corte, o Erário Régio, o Conselho da Fazenda e o Corpo da Guarda Real. Foi autorizado e aberto novas estradas, melhorado a comunicação, realizado o mapeamento do território, implantado a navegação com barco a vapor, criado a escola de medicina em Salvador, implantado uma escola de técnicas agrícolas, um laboratório de estudos e análises químicas, a Academia Real Militar com ensino de engenharia civil e mineração, o Real Teatro de São João etc (GOMES, 2010, p. 17 – 96).

Em 1820, ainda em crise decorrente da guerra napoleônica, eclodiu uma revolta liberal em Portugal que constituiu uma “Junta Provisional das Cortes” com a tarefa de redigir uma nova constituição para pôr fim à monarquia absolutista e instituir uma monarquia constitucional, fato que motivou o retorno de D. Joao VI e a Corte Portuguesa. Ao partir, deixou seu filho Pedro de 23 anos como Príncipe Regente do Brasil. Em 9 de dezembro de 1821 D. Pedro recebeu a convocação das cortes portuguesas para retornar a Portugal e de que as repartições governamentais abertas por D. João VI seriam fechadas. Fato que motivou manifestações pela independência e em favor da permanência do Príncipe Regente. No dia 9 de janeiro de 1822 D. Pedro anunciou que ficaria no Brasil e no dia 16 de janeiro organizou o primeiro governo (liderado por José Bonifácio) e convocou uma Assembleia Constituinte para aprovar a primeira Constituição do Brasil.

A independência estava encaminhada. O Príncipe Regente resistiu a duas tentativas das tropas portuguesas para retirá-lo a força do Brasil (uma em 11 de janeiro e a outra em 5 de março de 1822) quando conseguiu com as forças militares brasileiras bloquear as guarnições militares portuguesas e forçar o seu retorno a Portugal. O dia 7 de setembro de 1822 acabou entrando na história como o dia da “Proclamação da Independência do Brasil” porque nesse dia, em viagem de Santos a São Paulo, ao receber carta de José Bonifácio informando as decisões das cortes portuguesas, nas margens do Riacho Ipiranga, D. Pedro (aos 23 anos) reafirmou a independência do Brasil com o “grito” “Independência ou Morte”, com a espada em punho acompanhado pelo pequeno grupo de soldados da sua Guarda (“os Dragões da Independência”). Essa visita a São Paulo e outra anterior a Minas Gerais (viagens a cavalo que duravam dias), bem sucedidas, compôs com o Rio de Janeiro a base de apoio das províncias à independência e integridade do território nacional. Foi aclamado imperador do Brasil no dia 21 de outubro de 1822 e Coroado Dom Pedro I, primeiro imperador do Brasil, no dia 01 de dezembro de 1822.

Segundo Gomes (2010, p. 163-207) é um erro avaliar que a independência entre Brasil e Portugal foi um acordo pacífico entre D. João VI e D. Pedro I. “A guerra da independência foi longa e desgastante. Durou 21 meses, entre fevereiro de 1822 e novembro do ano seguinte”. Portugal enviou no segundo semestre de 1822 em 3 esquadras, mais de 4 mil soldados para o Brasil com destino à Bahia. Ao tomar conhecimento, no dia 1 de agosto de 1822, D. Pedro declarou ‘inimigas’ as tropas de Portugal. As províncias do Pará, Maranhão, Piauí e Alagoas declaram fidelidade a Portugal e só mais tarde acordaram a unificação; Rio Grande do Norte e Ceará ficaram um tempo em dúvida até aderir. Portugal reagiu em várias frentes de batalha: nas ruas de Salvador morreram de duzentas a trezentas pessoas entre os

dias 18 e 21 de fevereiro de 1822; no sul, em Montevidéu, na época província brasileira da Cisplatina, as tropas portuguesas resistiram por um ano até 18 de novembro de 1823; no Piauí, no dia 13 de março de 1823, na Batalha do Jenipapo – no conflito entre portugueses e brasileiros, morreram entre 200 a 400 brasileiros; outros 500 portugueses teriam morrido em ataque à ilha de Itaparica em janeiro de 1823; no Pará, 256 homens morreram em um navio português convertido em prisão. A maior batalha da independência, envolveu 16 mil brasileiros, 5 mil portugueses e trocas de tiros durante um ano e quatro meses na Bahia, até a expulsão das tropas portuguesas no dia 2 de julho de 1823. Calcula o autor que ao todo dos conflitos, embora não encontrou dados de mortes da Batalha da Bahia, a guerra da independência do Brasil teria provocado de 2 a 3 mil mortes entre brasileiros e portugueses.

Em Pernambuco, uma das províncias mais importantes da colônia, a resistência foi ainda maior. A Revolta Pernambucana de 1817 tinha derrubado o governador e instituído “o governo provisório da República Independente do Nordeste”, contornada por tropas de D. João VI do então Reino Unido Brasil e Portugal; com a proclamação da independência do Brasil, os pernambucanos esperavam a organização de um república federativa. Diante da dissolução da constituinte, um novo levante ocorreu em 1824, a denominada “Confederação do Educador”, liderada por Pais de Andrade, Frei Caneca, Gervásio Pires, entre outros, que instituiu um governo provisório; a confederação pretendia criar um federalismo republicano com as províncias do Nordeste e do Norte. O movimento foi combatido com as forças militares do Império do Brasil, com mortes de ambos os lados, prisões e morte de líderes, como o fuzilamento do Frei Caneca (SLEMIAN, 2001, p. 387-401; BERBEL, 2001, p. 561-575; GOMES, 2010, p. 225-234).

Efetivada a independência, outro longo caminho seria a formalização do novo Estado-nação, sua “constituição” - seus poderes, sua política – institucional, econômica e social. Segundo Gomes (2010, p. 208 – 223; 212), essa foi a “guerra interna” da independência. A constituinte foi convocada em junho de 1822 e instalada em maio de 1823 (os 89 membros da constituinte foram escolhidos pelos mesmos critérios da eleição dos deputados às cortes de Lisboa). Os pontos divergentes da constituinte eram muitos. Que tipo de Estado nacional (império ou república, unitário ou federativo), que tipo de governo (monarquia, presidencialismo ou parlamentarismo), o papel do imperador e dos outros poderes, os direitos individuais e políticos, o direito de propriedade, escravidão, liberdade religiosa etc. “Monarquistas absolutos e liberais, republicanos e federalistas, abolicionistas e escravagistas, entre outros grupos, se confrontariam pela primeira vez na Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, cujo objetivo era organizar o país”. Por outro lado, o Imperador D. Pedro I queria

uma constituição que fosse ‘digna do Brasil e de mim’ (do rei). As controvérsias eram muitas. O próprio José Bonifácio defendia as duas mais radicais – uma conservadora, o poder de veto absoluto do Imperador e outra progressista - a abolição da escravidão. A primeira tinha a resistência dos liberais, republicanos e constitucionalistas e a segunda a resistência dos escravagistas que eram a maioria. No processo de disputas dentro e fora da constituinte, o Imperador destituiu o gabinete de José Bonifácio em junho. Fora do governo, José Bonifácio e os três irmãos deputados constituintes passaram a fazer forte oposição ao imperador e este sobre a Assembleia Constituinte. No dia 11 de novembro de 1823, com o prédio cercado pelas tropas imperiais, os deputados declararam-se em sessão permanente e passaram a noite (‘a noite da agonia’) em sessão. No dia 12, o imperador D. Pedro I destituiu a Constituinte e depois outorgou a Constituição do Império, a primeira do Brasil, em 25 de março de 1824.

Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. [...] Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador” (BRASIL, 1824).

A independência e a Constituição outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 1824, instituiu o Brasil como Estado-nação soberano, na forma de império e monarquia constitucionalista. Estabeleceu a seguinte estrutura de Estado e poder político: a) institucionalizou a independência e o Estado-nação, consolidando a unidade de território, povo e soberania na forma do Império do Brasil e da monarquia hereditária, constitucional e representativa; b) efetivou a sua condição de imperador e da sua família (Bragança) como dinastia herdeira do poder sobre o Brasil (exercido por ele e por seu filho até 1889); c) definiu a religião católica como religião do império, restrita às demais ao culto particular – doméstico; d) efetivou as províncias, as vilas e as cidades como divisão política e territorial do sistema unitário; e) criou o Poder Legislativo (no Império com três instâncias: Assembleia Geral, Câmara e Senado - a primeira formada pelas duas últimas; nas províncias o Conselho Geral da Província; nas vilas e cidades a Câmara de Vereadores); f) criou o Poder Moderador (exercido pelo imperador com poderes para revogar atos do poder legislativo e judicial (do Império, das Províncias, vilas e cidades), dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições). De certa forma, o Poder Moderador manteve o poder absoluto do rei; g) criou o Poder Executivo (no Império exercido pelo imperador com poderes de nomear os membros do poder judiciário, das forças militares e os presidentes das províncias; nas províncias o presidente nomeado pelo imperador; nas vilas e cidades exercido pela Câmara de

Vereadores); h) criou o Poder Judicial (com juízes e Supremo Tribunal de Justiça na capital do Império e das províncias); i) criou o Tesouro Nacional; j) criou a Força Militar permanente de mar e terra – o Exército e a Força Naval. A CF de 1824 estruturou a primeira forma do Estado nacional brasileiro (BRASIL, 1824). Segundo Faoro (2010, p. 321), a monarquia constitucional com o Poder Moderador constituiu um “dualismo de equilíbrio” - “sem o absolutismo monárquico e o absolutismo popular”.

Em relação aos direitos do povo foi profundamente conservadora. Limitou-se a garantir os direitos civis e políticos aos homens proprietários com a institucionalização da exclusão desses direitos aos escravos, índios, mulheres, pobres, criados de servir, libertos etc. “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio [...]” (BRASIL, 1824). A constituição da independência, no campo dos direitos e da cidadania, não fez muito mais do que institucionalizar, nacionalizar e perpetuar a sociedade colonial escravocrata. A travessia conservadora da independência foi consolidada na unidade das elites da época contra um inimigo em comum - a ameaça da revolução dos (trabalhadores) escravos - a “revolução preta” que pairava sobre a escravista sociedade brasileira (GOMES, 2010, p. 251;254).

O reinado de D. Pedro I coordenou a travessia da independência - da colônia para um novo Estado-nação, mas a monarquia constitucionalista se revelou na prática uma monarquia absolutista, com o rei usando do poder moderador como instrumento de poder absoluto. A dissolução da constituinte em 1823, os atos autoritários posteriores, as dificuldades econômicas e a condição de primeiro herdeiro da monarquia portuguesa comprometeram a continuidade de D. Pedro I no Império do Brasil.

Na negociação para mediar o reconhecimento internacional da independência brasileira, a Inglaterra tratou de renovar as vantagens comerciais com o Brasil. Em 1825 o Brasil já era o terceiro maior mercado para a Inglaterra. O tratado comercial foi renovado em 1827 depois do reconhecimento da independência em 1826. Os Estados Unidos, república desde a independência em 1776, interessado no mercado brasileiro, já tinha reconhecido a independência brasileira em 1824. Nas negociações para o reconhecimento de Portugal, D. Pedro I e D. João VI voltaram a cuidar dos interesses da família Bragança sobre os dois impérios. Na prática, o tratado “paz e aliança”, assinado entre D. João VI e D. Pedro I, Portugal reconhecia a independência do Brasil, mas mantinha a dinastia Bragança como herdeira dos dois impérios, inclusive a condição de Pedro como primeiro na linha sucessória do reino português. Além disso, o Brasil assumiu uma dívida de dois milhões de libras

esterlinas a título de indenização. Esse tratado gerou muita desconfiança no Brasil em relação a D. Pedro I (GOMES, 2010, p. 296-328).

Com a morte de D. João VI em 1826, D. Pedro I do Brasil, tornou-se também D. Pedro IV de Portugal. Um rei e dois reinos desconfiados. O rei absoluto de dois mundos deu os encaminhamentos que perpetuariam por mais meio século o poder dos Bragança sobre os dois reinos. Como rei de Portugal, entre os dias 20 de março e 02 de maio de 1826, outorgou uma nova constituição e abdicou do trono em favor de sua filha Maria da Glória. Cinco anos depois, abdicaria também do Império brasileiro. Diante da instabilidade política decorrente dos “escândalos da vida privada” que ofendia a moral católica, da “oscilação entre os interesses brasileiros e portugueses” e das consequências da guerra da Cisplatina⁵¹ que gerou a morte de 8 mil soldados brasileiros e agravou a situação financeira do país (com a emissão de dinheiro, inflação e explosão da dívida pública), no dia 7 de abril de 1831, D. Pedro I⁵² abdicou do trono em favor de seu filho de cinco anos (GOMES, 2010, p. 296-328).

Na forma da CF de 1824, cabia à Assembleia Geral, “eleger a Regência, ou o Regente, e marcar os limites da sua autoridade” (BRASIL, 1824). Inicialmente elegeu uma Regência Trina Provisória de abril a julho de 1831. Depois uma Regência Trina Permanente que governou de 1831 a 1835. O Ato Adicional de 1834 estabeleceu a Regência Una. Foi eleito como Regente o padre paulista Diogo Antônio Feijó. Quando Feijó renunciou em 1837, o pernambucano Pedro Araújo Lima foi escolhido como Regente e governou até 1840. Em julho desse ano, uma emenda constitucional aprovada pela Assembleia Geral reduziu de 18 para 14 anos a maioria do herdeiro do trono, criando o Ministério da Maioridade para

⁵¹ O tamanho atual do território brasileiro deve-se muito ao imperialismo expansionista português. Inicialmente, pelo Tratado de Tordesilhas de 1494 (conquistado junto a Portugal por dividir a hegemonia nos mares na época mercantil) e o acordo da separação das coroas (Portugal e Espanha) em 1640, a linha do território brasileiro chegava ao sul da capitania de São Vicente no litoral do Paraná. Foi uma expedição portuguesa que partiu do Rio de Janeiro em 1680 que foi implantar a bandeira portuguesa ao leste do Rio da Prata, criando a Colônia Sacramento (atual cidade de Colônia - Uruguai) para disputar com a Espanha os limites das duas colônias, esticando para o oeste e ao sul todo o território português desde do litoral do Paraná até a província da Cisplatina (atual território do Uruguai). O território estendido foi consolidado como português em 1750 no Tratado de Madri entre Espanha e Portugal. Depois da guerra pela manutenção da Cisplatina entre o Império do Brasil e a República da Argentina (que resultou no desmembramento do Uruguai e o enfraquecimento de D. Pedro I) e do fim da Revolução Farroupilha, que reintegrou o Rio Grande do Sul ao Brasil, o território ambicionado pelos portugueses em 1680, tornou-se quase todo brasileiro, incluindo no Brasil o território que hoje é a parte sul e oeste do Paraná, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul (PRADO JR, 1992, p. 94-95).

⁵² Segundo Gomes (2010, p. 296-328), de volta à Portugal, D. Pedro I, embrenhou-se nos campos de batalha da guerra civil portuguesa, liderando os liberais contra os absolutistas e seu irmão D. Miguel I que havia usurpado o trono de sua filha Maria da Glória. Depois de 2 anos de guerra com o apoio da Inglaterra reconquistou o trono para sua filha. Doente com tuberculose, morreu logo depois, no dia 24 de setembro de 1834. Os filhos ainda menores, continuaram a dinastia Bragança no trono dos seus Impérios – Maria II em Portugal (morreu em 1853) e Pedro II no Brasil, até 1889 (quando foi proclamada a república).

viabilizar o governo. O jovem herdeiro foi coroado Imperador D. Pedro II do Brasil e governou o país por 49 anos, até 1889 quando foi proclamada a república (FAORO, 2012).

A Assembleia Geral aprovou em outubro de 1832, o poder de reforma constitucional para os deputados que seriam eleitos. A reforma foi aprovada pela Lei Nº 16, de 12 de agosto de 1834 - conhecida como o “Ato Adicional de 1834”, alterou a CF de 1824. A principal mudança foi a criação das Assembleias Legislativas das Províncias, substituindo os Conselhos Gerais, e a transferência de atribuições que anteriormente eram centralizadas pela Assembleia Geral do Império. Entre outras, as Assembleias Legislativas das Províncias passaram a ter competência de legislar sobre: a) a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva Província; b) a instrução pública e estabelecimentos próprios; c) a desapropriação por utilidade municipal ou provincial; c) a polícia e a economia municipal, precedendo propostas das Câmaras; d) a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado (as Câmaras passaram a propor os meios de ocorrer às despesas, dos seus Municípios); e) a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa (as despesas provinciais fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras); f) a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seu ordenados; g) empregos municipais e provinciais; h) obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província, que não pertençam à administração geral do Estado; i) construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas; j) casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas; l) os casos e a forma por que poderão os Presidentes das Províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais; j) autorizar as Câmaras Municipais e o Governo provincial para contrair empréstimos; m) regular a administração dos bens provinciais; n) promover, cumulativamente com a Assembleia e o Governo Geral, a organização da estatística da Província, a catequese, a civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias (BRASIL, 1834).

O Ato Adicional de 1834 é considerado a primeira descentralização administrativa no Brasil. Na prática, tornou as Assembleias Legislativas das Províncias em um importante espaço de poder sobre as províncias e seus municípios. Pode ser considerado a base do sistema federativo que mais tarde é consolidado na Constituição da República em 1889, com a emergência das províncias (depois os estados) como o principal ente federativo do Estado brasileiro, parcialmente autônomo e parcialmente subordinado ao Império e subordinador dos

municípios. Faoro (2012, p. 351;363) destaca que na Regência, as províncias conquistaram duas medidas de autonomia local – o Código de Processo Penal (1829) e o Ato Adicional de 1834. A Assembleia Legislativa de São Paulo, logo em 1835, com a lei de 11 de abril cria a figura do prefeito para administrar o município, subordinado ao governo da província e à Câmara de Vereadores, com autoridade de nomear subprefeitos (SÃO PAULO, 1835).

As províncias, como chama a atenção Faoro (2012), com o Ato Adicional de 1834 passam a conviver com uma situação de conflito. As Assembleias Legislativas eleitas, soberanas em legislar sobre diversos assuntos da respectiva província e de seus municípios, precisam mediar suas decisões com o presidente da província indicado pelo poder central do Império. Esse ponto de atrito contribuiu na instabilidade política pós-1834. Com uma pauta social para além da descentralização - por uma república, pela abolição da escravidão, por uma nova sociedade, inúmeras revoltas⁵³ surgiram nas províncias no período das regências, comprometendo inclusive a continuidade da Regência Una de Diogo Antônio Feijó, levando-o à renúncia em 1937.

Se de um lado veio a mão estendida do Império no Ato de 1834 com alguma descentralização, do outro veio a mão de ferro da repressão para manter a integridade do território e do Império, repetindo a prática da monarquia absolutista portuguesa. Novamente a unidade do território foi mantida pela força militar. As regências com as forças militares do Estado combateu e esmagou as revoltas populares sem qualquer negociação de avanço no estágio social provocador da crise. Como afirma Ribeiro (2014, p. 26), “ao contrário do que alega a historiografia oficial, nunca faltou aqui, até excedeu, o apelo à violência pela classe dominante como arma fundamental da construção histórica”.

⁵³ A Cabanagem (1831-1840), foi uma revolta do povo da província do Grão-Pará (hoje Pará e Amazonas) contra o centralismo do Império, pelo fim da escravidão e distribuição das terras. A revolta matou o governador da província e membros do governo imperial e tomou a cidade de Belém. Os revoltosos tomaram a presidência da província por três vezes. O conflito que foi vencido pelas tropas do Império deixou de 30 a 40 mil mortos (PIMENTA, 2000, p. 130-143); a Revolução Farroupilha (1835 -1845), onde morreram em torno de 3.400 pessoas (GOMES, 2013, p. 360), foi um levante dos estancieiros do Rio Grande do Sul revoltados com os impostos sobre o sal e a importação de charque que resultou na criação da República Rio-Grandense (1836-1845) e a República Juliana (20/06-15/11 -1939), depois rendidas pelas tropas do Império e reintegradas ao território brasileiro (CHECCIA, 2000, p. 80-95); a Balaiada no Maranhão (1838-1841) foi uma revolta de trabalhadores com posição liberal (revoltados com o recrutamento militar obrigatório) contra o império e os conservadores; no decorrer da guerra os balaios se uniram ao Quilombo da Lagoa Amarela, com mais de 3 mil ex-escravos na luta pelo fim da escravidão e pela república. Um Decreto imperial de anistia de D. Pedro II aos balaios induziu a separação das lutas, a rendição de 1.700 balaios e a eliminação do quilombo e dos ex-escravos (MACHADO, 2000, p. 114-127); a Sabinada (1837-1838), foi uma revolta federalista que tomou a província e declarou a independência da Bahia no dia 6 de novembro de 1837 e governou a província durante quatro meses. No fim de março de 1838, o governo deposto com a ajuda do Império, utilizando 5 mil homens entraram em Salvador em ataque surpresa e com muita violência retomaram a capital e a província, fazendo 1.258 mortos e 2.989 presos (PUPO, 2000, p. 144-159).

As revoltas populares foram mais uma vez tratadas como caso de polícia e de guerra, nunca como uma crise social carente de negociação e transformação. O distanciamento das Assembleias eleitas e o presidente indicado pelo Império ajudaram a minar a estabilidade política das províncias e das Regências. Renasce nas crises das Regências, de forma ao apelo republicano, federalista, abolicionista e social das revoltas populares, um movimento de restauração centralizadora do Império. Primeiro com a Lei 105 de 12 de maio de 1840, reduzindo a autonomia das Províncias. Foram excluídas das Assembleias Legislativas as competências de legislar sobre: a) a Polícia Judiciária; b) a criação de empregos municipais e provinciais, ficando restrito a modificação do número de empregos criados por lei do Poder Legislativo Geral do Império; c) de legislar sobre empregos públicos criados por leis gerais de competência do Poder Legislativo Geral do Império; e foi atribuído ao Poder Legislativo do Império poder para revogar leis das Assembleias Legislativas (Brasil, 1840). Como afirma Faoro (2012, p. 38; 370-385), com o “golpe da maioria” de D. Pedro II e o parlamentarismo sem voto criado em 1937 (com partidos das classes dominantes e menos de três por cento do povo como eleitorado), criou-se uma estabilidade política que viabilizou meio século de vida ao Reinado de D. Pedro II; a reinstituição do Conselho de Estado deu uma roupagem menos absoluta ao Poder Moderador. O fisiologismo político pavimentou a estabilidade de uma política sem povo que prolongou a sociedade escravocrata por mais meio século. Dois partidos da elite ocuparam o espaço no jogo político durante cinco décadas. Segundo Dolhnikoff (2001, p. 441), “surgia o Partido Conservador, que lideraria o movimento em favor da centralização, enquanto aqueles que permaneciam fiéis ao regime descentralizado se juntavam no Partido Liberal”.

Na economia, sufocadas as revoltas nas províncias⁵⁴ e mantida a exploração da escravidão, o *status quo* da era colonial se prolongou no “berço esplendido” por mais meio século. A expansão da produção agrícola da grande fazenda exportadora, puxada pelo crescimento do café, garantiu, combinado com a estabilidade da moeda no padrão-ouro, uma

⁵⁴ A Revolta Praieira, em Pernambuco, em 1848, é considerada a última das revoltas nas províncias decorrente das instabilidades da regências e do Ato Adicional de 1834. A província tinha duas regiões econômicas distintas – a “mata norte” com produção algodoeira e a “mata sul” açucareira, essa divisão também gerou dois grupos políticos, o do norte descentralista (liberal) e do sul centralista (conservador). Na Revolta de 1817 e na Confederação do Equador em 1824, o norte liderou o movimento e o sul apoiou o império. Em 1842 foi criado o Partido Nacional de Pernambuco contra o Partido Conservador. Chamado de ‘Partido Praieiro’ pelos conservadores, por estar ligado a pequenos comerciantes, seus membros pegaram em armas em 1848 para tomar a província e lutar pela independência e o federalismo. Foram vencidos em 1849 pelas forças regulares da polícia e da Marinha (DOLHNIKOFF, 2001, p. 438-447).

confortável estabilidade econômica para a elite, dentro de uma sociedade conflagrada, mas estável no modelo de dominação e legitimação.

A economia exportadora não sustentava apenas o modelo privado da grande fazenda agrícola, mas também o Estado brasileiro a ele consorciado. Segundo Faoro (2012, p. 458 - 459), entre 1849 a 1889, o imposto de importação representava entre 55 e 64% da receita do Império e o de exportação entre 11 e 18%. “O quadro tributário indica um país exportador e importador, com a importação representando 94% do valor da exportação, envolvendo aquela cerca de 30% da renda nacional, ainda no período entre 1850 e 1900”.

Na rotina conservadora, o Estado só deveria preocupar-se com o equilíbrio exportação-importação, evitando o déficit e desenvolvendo apenas a infraestrutura para facilitar o escoamento da produção, sobretudo com portos e estradas férreas. O pressuposto do regime de trocas, teóricas e passivamente aceito, o padrão-ouro, fixado por lei, ajustaria automaticamente o intercâmbio (Faoro, 2012, p. 458 -459).

No texto acima, a elaboração de Faoro demonstra em números, a dependência do Estado brasileiro ao modelo agrícola exportador do Brasil imperial do século XIX. Neste período, até 1929, sob a hegemonia da Inglaterra e da sua moeda (a Libra), o padrão-ouro (ver notas 17) garantiu a estabilidade das moedas e das regras do comércio internacional; por outro lado, engessava a formação de capitais ao prendê-la ao comércio externo, ou seja, a forma hegemônica de um país acumular capital era obtendo-o no saldo comercial externo. É o Keynes na década de 1930 que vai teorizar a alternativa a esse modelo a partir da intervenção do Estado no mercado capitalista. Na lógica do liberalismo econômico do Segundo Reinado não cabia ao Estado intervir na economia, apenas devia garantir a ordem e subtrair alguns recursos para seu sustento. O papel policial é o mais atuante no Estado imperial brasileiro.

O fato que produziu grandes impactos ao Império brasileiro no reinado de D. Pedro II, foi a Guerra do Paraguai (1864/1870), com forte impacto social, econômico e político para a região e os países envolvidos. Além das centenas de milhares de vidas perdidas, perdeu-se força de trabalho e potencial de desenvolvimento. Além de destruir o Paraguai, comprometeu as finanças dos países envolvidos, inclusive do Brasil, não recuperadas até o final do Império.⁵⁵ Além das finanças, muitas outras consequências a guerra produziu. Os recrutamentos forçados para a composição das tropas, a liberdade dos escravos para servir na

⁵⁵ Segundo Prado Jr. (1992, p. 194), “acentuam-se os males resultantes de empréstimos, sobretudo externos, e emissões vultuosas de papel inconvertível a que se foi obrigado a recorrer a fim de custear as despesas da guerra. O saneamento das finanças públicas e o estabelecimento de um sistema monetário estável e sólido, problema de solução já difícil nas condições normais do Brasil serão definitivamente comprometidos pela guerra”.

guerra enquanto os demais continuavam escravos nas lavouras e a perda de tantas vidas deixaram profundas feridas no povo brasileiro e sul americano que atrapalhou nosso desenvolvimento e integração. A guerra também estabeleceu as forças militares como ator decisivo na política brasileira. Quem comandou a guerra, passou a reivindicar o comando do país, primeiro na proclamação da república, depois como uma sombra permanente na democracia (MOTA, 1995, p. 251-254; GOMES, 2013, p. 66-68).

No final do século XIX, a economia ainda dependia da produção agrícola, apesar de sua pujança, demonstrava o atraso do país em relação ao mundo industrial. A infraestrutura mal começava a se expandir. Segundo Prado Jr. (1992, p. 196), no final do Segundo Reinado, o país tinha alcançado 9.000 Km de ferrovias (1.500 Km em construção) e 50.000 Km de linhas de tráfego regular de navegação; contava com a Caixa Econômica da Corte criada em 1861; o transporte mecanizado estava em expansão. Porém, o atraso econômico e social em relação a outras nações, inclusive da América, era um fato inquestionável.⁵⁶ O período imperial estendeu a sociedade escravocrata construída na colônia. Para o povo, a independência e o império não representaram avanços concretos nas condições de vida e cidadania. Como afirma Carvalho (2014, p. 28), “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares”.

⁵⁶ Furtado (2007, p.151-158), aponta várias questões que diferenciam a trajetória do Brasil e dos EUA que explicam o seu desenvolvimento industrial: 1) apesar dos EUA terem a mesma população que a brasileira na época da sua independência (1776), as diferenças sociais eram enormes: enquanto que a classe dominante no Brasil era o grupo dos grandes agricultores escravistas, nos EUA, era uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos; 2) nesse período da independência até a metade do século XIX, o desenvolvimento dos EUA esteve conectado ao desenvolvimento da Europa – em vários eventos: a) a Revolução Industrial começou na Inglaterra puxada pela indústria têxtil com a máquina a vapor e a substituição da lã pelo algodão – os EUA foram os grandes fornecedores do algodão que permitiu acumular grandes quantidades de capital; c) tratamento diferencial da Inglaterra mercantil para as colônias do norte que permitia de forma complementar com a indústria inglesa; por exemplo, a Inglaterra tinha indústria do aço, os EUA desenvolveram a do ferro para suprir a Inglaterra; d) mesmo as colônias com restrição de manufaturas, encontraram formas de estimular a produção interna – por exemplo, produzir os tecidos em casa; 3) a Guerra da Independência com corte nas manufaturas inglesas, estimulou a produção interna; 4) o Estado (independente a partir de 1776) estimulou o desenvolvimento da indústria; 5) proibição de exportar matéria prima, como couro, para forçar a industrialização interna; 6) desenvolvimento da indústria naval que além da indústria, desenvolveu o transporte e o comércio dos seus produtos – os EUA foram grandes fornecedores nas guerras napoleônicas; 7) conforme o crescimento da indústria interna, o Estado foi incrementando a proteção da produção interna; 8) controle do câmbio pelo Estado para manter o equilíbrio no intercâmbio comercial. Entre outros fatores, a independência “precoce” dos EUA (meio século antes do Brasil) e a atuação do Estado, não só em medidas restritivas, mas também com medidas positivas ao desenvolvimento da produção interna (da agricultura e da indústria) fez a diferença nos estágios de desenvolvimento dos EUA e do Brasil. A história dos EUA mostra a importância do Estado capitalista na inserção de um país na economia capitalista.

Para esse estudo, basta registrar que em 1872, apenas 16% da população adulta era alfabetizada (CARVALHO, 2014, p. 28). A escrita e a leitura, a alfabetização, já eram naquela época uma das tecnologias mais importantes para o desenvolvimento das nações e muitos países já tinham universalizado ou estavam em processo de universalização. Ou seja, a nossa exclusão educacional era enorme. A grande maioria do povo estava excluído da educação, o mais básico instrumento de inclusão na sociedade letrada. Não era diferente em todos os outros aspectos do desenvolvimento humano. A subjugação generalizada e a exclusão do povo trabalhador (depois de quatro séculos de escravidão) eram elevadíssimas.

Apesar da estabilidade política do Reinado de D. Pedro II, o movimento republicano foi ganhando espaço ao longo do século XIX em movimentos como o abolicionista. Segundo Faoro (2012, p. 503-561; 512), ganhou força a partir do Manifesto Republicano publicado em 3 de dezembro de 1870 no jornal A República, quando o movimento recusou a “conciliação entre o princípio da soberania popular e o princípio monárquico”. O Partido Republicano ganhou consistência com os paulistas na Convenção de Itu em 1873 e dos jovens da Faculdade de Direito. São Paulo, com a produção de café, já era a locomotiva econômica do país. O movimento republicano tinha duas correntes internas: a urbana desprezada pela monarquia imperial, positivista, questionadora da sociedade hierárquica, com as ideias de igualdade, e outra, a conservadora, oligárquica, nas hostes dos fazendeiros, insatisfeitos com a monarquia centralizadora, ávidos por poder político, já que possuíam o poder econômico.

O dia 15 de novembro de 1889 marca o epicentro da “proclamação” da República Federativa do Brasil. Segundo Gomes (2013, 17-29; 148), a ideia comum de que a passagem da Monarquia para a República efetivada pelo Exército através do Marechal Deodoro da Fonseca tenha sido pacífica e sem conflito - ‘um passeio militar’, não condiz com os fatos que aconteceram antes e depois de 15 de novembro de 1889. Tinha no país um movimento republicano com 237 clubes e 74 jornais.

Em seu estudo sobre a Proclamação da República, o historiador pernambucano José Maria Bello demonstrou que republicanos civis e militares foram apenas parte das forças que, diretamente ou indiretamente, contribuíram para a queda do Império. Uma delas – e talvez a mais forte - era composta dos próprios monarquistas, ‘para os quais o Império perdera o derradeiro encanto’. Esse ‘vasto e perigoso partido de derrotados’ incluía os liberais, os reformadores, os abolicionistas e os federalistas [...] Havia também o grupo dos ‘desgostosos e displicentes’, como os fazendeiros feridos pela abolição da escravatura. Todos esses grupos, direta ou indiretamente, juntaram forças para dar o empurrão fatal que selaria o destino do Império brasileiro. Some-se a isso o descontentamento reinante nos quartéis desde o final da Guerra do Paraguai, fator decisivo na queda da Monarquia (GOMES, 2013, p. 23-24).

A partir do que já descrevemos até aqui, podemos concluir que o processo social que deu fim ao Império para o estabelecimento da República através da intervenção militar decorre, como aponta McCann (2009 apud GOMES, 2013), principalmente da “fraqueza da sociedade e do Estado”. A sociedade imperial não passou de uma sociedade colonial estendida, tendo na escravidão sua maior estrutura. O Estado imperial, embora a retórica do estamento representativo, não passou de uma monarquia absolutista - um Estado absolutista e policial. A unidade “nacional” nos períodos colonial e imperial foi sustentada pela sociedade escravocrata e o Estado absolutista em mútua sustentação. A fraqueza da sociedade estava em sua moral escravocrata e na sua fragilidade econômica. A fraqueza do Estado estava na sua ausência na vida do povo e na incapacidade de promover as mudanças que a sociedade capitalista mundial colocava na ordem do dia.

A substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho livre é a questão central provocadora dessa passagem. As forças militares ganharam importância na “desnecessária” Guerra do Paraguai. Maior do Estado e da sociedade civil, adquiriram a capacidade de assumir o comando político do país, tornando-se ao longo do século XX uma instituição que por muitos momentos seguintes absorveu o Estado como um todo. As forças militares fizeram o que os partidos políticos demoraram para fazer ou não tiveram força para fazer – superar a monarquia e estabelecer efetivamente um Estado nacional. Por outro lado, feito de cima para baixo, mais uma vez sem o povo, o Estado nacional instituído ficou longe da República desejada pelas revoltas populares e sociedade civil em formação.

Como explica Marx (2015, p. 241-251), no trabalho escravo, compra-se o trabalhador – o escravo (o homem) é a mercadoria; o comprador do escravo faz um investimento de capital para aquisição de um meio de produção; torna-se um capital fixo. No trabalho livre, compra-se a força de trabalho; o trabalhador é o dono dessa mercadoria e a vende temporariamente (por um mês). Desde do primeiro dia de trabalho ele passa a produzir mais-valor ao comprador de sua força de trabalho.

Para transformar dinheiro em capital, o possuidor de dinheiro tem, portanto, de encontrar no mercado de mercadorias o trabalhador livre, e livre em dois sentidos: de ser uma pessoa livre, que dispõe de sua força de trabalho como sua mercadoria, e de, por outro lado, ser alguém que não tem outra mercadoria para vender, livre e solto, carecendo absolutamente de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho (MARX, 2015, p. 244).

Segundo Faoro (2012, 255), o negócio mais lucrativo na sociedade escravocrata não era a fazenda, mas o tráfico de escravos, por ser o escravo a mercadoria mais cara. A compra

de escravos dependida de capital acumulado e representava uma evasão de divisas, um problema a mais na balança comercial. A importação dos escravos consumia 20% dos valores das importações. O comerciante de escravos era o verdadeiro oligarca e o fazendeiro comprometia parte significativa de seu capital na compra dessa mercadoria. O fim da escravidão significou ganhos para a balança comercial e a liberação de capitais para outras atividades econômicas.

A sociedade capitalista, liberal, industrial internacional já requeria a algum tempo trabalhadores livres para que a força de trabalho fosse livremente comprada e vendida no mercado. Também requeria consumidores para suas mercadorias produzidas em escala. O escravo não era mais compatível numa sociedade capitalista em que a força de trabalho e o dinheiro já tinham alcançado a condição de mercadorias. O Império e a monarquia absolutista eram cúmplices e compatíveis com o trabalho escravo, mas tornaram-se um entrave para o trabalho livre. Por isso que a expressão “todos são iguais perante a lei” é a mais autêntica expressão republicana. É claro que na sociedade capitalista, essa expressão não significa apenas o direito do cidadão perante o Estado e do Estado perante o cidadão, mas também o direito à propriedade privada (inclusive do próprio corpo, da própria força de trabalho) e à livre iniciativa no mercado. A República se instaurou pela ação militar porque era a estrutura social mais dinâmica da sociedade escravocrata e da monarquia imperial petrificadas pelos séculos que se perpetuaram. As forças militares no contexto do império e das guerras internas e externas se constituíram na força mais dinâmica daquela sociedade.

A monarquia até poderia ter sobrevivido se tivesse se modificado em tempo de não perder o “bonde” capitalista – industrial. O tempo e o processo social em que ocorreu a instauração da República no Brasil coincide com o fim da escravidão e do Império (que o substituiu), mas também com outros quatro eventos de primeira importância que estava em curso no Brasil: a expansão do trabalho livre, a imigração em massa (de trabalhadores livres), a industrialização e a urbanização. A substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre foi facilitada pela imigração em massa de imigrantes europeus. Em 1884 o Brasil tinha 1,2 milhão de escravos. No período de 1884 a 1933, conforme demonstramos no quadro 03, mais de 4 milhões de trabalhadores europeus ingressaram no Brasil. Com esse contingente de novos trabalhadores o país não teve dificuldades de substituir o trabalho escravo pelo trabalho livre nas décadas seguintes.

Segundo Fernandes (2005, p. 33-32), “o que é ou não histórico determina-se no nível do significado ou da importância que certa ocorrência (ação, processo, acontecimento etc) possui para dada coletividade, empenhada em manter, em renovar ou em substituir o padrão

de civilização vigente”. E acrescenta: “sob esse aspecto, o elemento crucial vem a ser o padrão de civilização que se pretendeu absorver e expandir no Brasil”. Para Florestan Fernandes não há dúvidas de que “esse padrão, pelo menos depois da independência, envolve ideais bem definidos de assimilação e de aperfeiçoamento interno constante das formas econômicas, sociais e políticas de organização da vida imperantes no chamado ‘mundo ocidental moderno’”. Percebe-se que o fim da escravidão e a exclusividade do trabalho livre é um desses processos capazes de substituir o padrão de civilização vigente, na perspectiva do mundo ocidental moderno. Esse mundo é o mundo do Estado nacional democrático de direito, da livre iniciativa, da propriedade privada, do trabalho livre, da cidadania, da democracia – “da liberdade, fraternidade e solidariedade” - na perspectiva da Revolução Francesa, e do Estado de Bem-Estar Social – que emerge da contraposição da Revolução Burguesa X Revolução Socialista.

No conceito de Florestan Fernandes (2005), podemos concluir que a partir do fim da escravidão, o Brasil passou a ter todos os elementos (a sociedade burguesa internacional, o Estado capitalista nacional, o burguês e o trabalhador livre) para expandir a revolução burguesa. Por outro lado, Fernandes (2005, p. 32-330) alerta que “[...] não se pode associar, legitimamente, o senhor de engenho ao ‘burguês’ (nem a ‘aristocracia agrária’ à ‘burguesia’). [...] No conjunto, nada justificaria assimilar o senhor de engenho ao burguês, e é um contrassenso pretender que a história da burguesia emerge da colonização”. O que o autor deixa claro, é que a sociedade colonial e a sociedade burguesa são padrões de civilizações diferentes; que a sociedade burguesa num país ex-colônia, não emerge da evolução da sociedade colonial, mas a substituiu, de fora para dentro, tomando-lhe o espaço.

Os eventos do fim da escravidão e da monarquia para uma sociedade republicana de trabalho livre – a mudança da sociedade colonial para uma sociedade burguesa, implicou no povo brasileiro uma transformação civilizatória. O escravo da sociedade escravocrata que se transformou em trabalhador livre na sociedade burguesa, passou necessariamente por uma mudança de padrão de civilização. Não é diferente do senhor de escravos que se transformou no fazendeiro com a compra da força de trabalho na sociedade burguesa de trabalho livre - mudou de padrão de civilização. Os três séculos de colonização e os quatro séculos de escravidão retardaram a revolução burguesa no Brasil. A República e o Estado democrático de direito representaram em relação ao Império e a monarquia uma renovação no padrão de civilização na perspectiva da revolução burguesa.

A República proclamada pelo Exército em 15 de novembro de 1889 foi formatada pela Constituição de 1891, elaborada por uma comissão de cinco juristas, editada por Rui Barbosa

e aprovada no dia 24 de fevereiro de 1891 pelo Congresso Constituinte de deputados e senadores eleitos em 1890 (GOMES, 2013, p.17-29; 326-327). Enfim, o Estado democrático de direito era instituído no Brasil. “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL”. Constituída de 21 Estados e o Distrito Federal (a cidade do Rio de Janeiro). O artigo primeiro tratou de definir o perfil e a constituição do Estado brasileiro: “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. As províncias foram transformadas em estados: “Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte” (BRASIL, 1891).

A República consolidada pela CF de 1891, estabeleceu a União, os Estados e os Municípios como entes federativos e deu a autonomia aos Estados para elaborarem sua constituição (respeitando as disposições da Constituição da República) e a autonomia aos municípios para elaborarem sua Lei Orgânica (respeitando as disposições da Constituição da República e a constituição de seu Estado).

Art 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União. Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (BRASIL, 1891).

A República Federativa do Brasil instituída pela Constituição de 1891, em termos da forma de Estado, optou por um dualismo de equilíbrio: nem unitária, nem confederativa; nem centralizada, nem descentralizada - mas federada, tendo a União e os Estados uma relação de primeiro plano e os municípios numa relação de segundo plano com os Estados. Em relação a forma de governo, definiu-se pela divisão em três poderes: o Poder Legislativo (o Congresso Nacional constituído de duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal) o Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal e Tribunais Federais) e o Poder Executivo - com o sistema de governo presidencialista. Os Estados também foram instituídos com três poderes: o Executivo (Governador), o Legislativo (a Assembleia Legislativa) e o Judiciário (Tribunal de Justiça). Estabeleceu a eleição direta para os cargos dos poderes executivos e legislativos,

restrita aos eleitores homens, maiores de 21 anos, excetos mendigos, analfabetos, soldados e religiosos (BRASIL, 1891).

A Constituição da República também separou o Estado da Igreja, estabeleceu a liberdade religiosa e o casamento civil. Como não poderia ser diferente, a República assegurou o princípio da igualdade de todos os brasileiros perante a lei:

Seção II. Declaração de Direitos. Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: §2º - Todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho. §3º - Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum. §4º - A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita (BRASIL, 1891).

Na Constituição da República, o Brasil, assume que “todos são iguais perante a lei”, combinado com a livre iniciativa e a propriedade privada. É a garantia legal dos direitos civis, numa perspectiva burguesa. O mesmo não acontece com os direitos políticos que foram adotados parcialmente, ao restringir para a maior parte da população, quando exclui da condição de eleitores e da elegibilidade, as mulheres, os mendigos e os analfabetos (BRASIL, 1891, Art. 70). Se na Constituição da República os direitos civis foram reconhecidos e os políticos parcialmente, os direitos sociais não foram sequer mencionados. A República também não corrigiu a omissão manifestada pelo Império em relação aos negros e aos índios - não instituiu qualquer tipo de indenização aos negros ex-escravos, tão pouco reconheceu o direito à terra dos indígenas. Todos ficaram “livres” mas submetidos à sociedade competitiva nas condições herdadas da sociedade colonial escravocrata. Como registra Ribeiro (1995, p. 194), uma condição livre, mas excludente: “a abolição, dando alguma oportunidade de ir e vir aos negros, encheu as cidades do Rio e da Bahia de núcleos chamados africanos, que se desdobraram nas favelas de agora”. Assim, numa sociedade resultante de quatro séculos de colonização e escravidão, alicerçada na desigualdade, começa a república numa estrutura social constituída por classes com enorme desigualdade social e concentração de renda, de poder e de saber sistematizado.

Não é por acaso, pois, que o Brasil passa de colônia a nação independente e de Monarquia a República, sem que a ordem fazendária seja afetada e sem que o povo perceba. Todas as nossas instituições políticas constituem superfetções de um poder efetivo que se mantém intocado: o poderio do patronado fazendeiro (RIBEIRO, 2013, p. 219).

No dia da Proclamação da República, foi instituído o governo provisório de Deodoro da Fonseca para governar até a promulgação da Constituição da República. Entre os primeiros atos esteve a nomeação dos governadores. Os militares ocuparam o maior número de estados. O Exército foi reorganizado com o aumento de unidades e chefias e reajuste de 50% nos soldos militares. O Exército assumiu o comando do país por completo. No dia 25 de maio de 1890, Deodoro conferiu a todos os ministros a patente de general. O Congresso Constituinte composto de 205 membros entre deputados e senadores (40 deles militares) foi instalado no dia 15 novembro de 1889 e no dia 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a “Constituição da República”. No dia seguinte, conforme estabelecido na própria constituição, o Congresso Nacional elegeu o Marechal Deodoro da Fonseca presidente e o Marechal Floriano Peixoto vice-presidente (dois “heróis” da Guerra do Paraguai).

Da Proclamação da República até a eleição direta do primeiro presidente o país passaria por muitos conflitos e instabilidade. No dia 03 de novembro, Deodoro da Fonseca, “descontente” com o Congresso Nacional, deu novo golpe de Estado na República, dissolveu o Congresso, estabeleceu o estado de sítio e prendeu adversários. Diante da reação popular e da Revolta da Armada que ameaçou bombardear a capital, Deodoro renunciou e Floriano Peixoto assumiu o governo. Segundo Gomes (2013, p. 323-369), “passaria para a história como o ‘Marechal de Ferro’ e também como o ‘Consolidador da República’. [...] Nunca o país esteve tão dividido e nunca tantos brasileiros perderiam a vida em defesa de suas paixões políticas”.

Floriano Peixoto fez um governo centralizador; enfrentou a segunda Revolta da Armada, sem mortes. Enfrentou também e esmagou, essa com muitos conflitos militares e mais de 10 mil mortes, a Revolução Federalista iniciada em 1893 no Rio Grande do Sul sob a liderança de Gaspar Silveira Martins. Os “maragatos” inicialmente lutavam pela reforma da Constituição do Rio Grande do Sul e pela queda de Júlio de Castilhos que contava com o apoio do presidente; Floriano Peixoto propagou o temor da restauração da monarquia, obteve o estado de sítio do Congresso, mobilizou a organização de militares e civis em “batalhões patrióticos” para defender a República e acabou derrotando a Revolução Federalista em 1894, ano que foram realizadas as primeiras eleições diretas para Presidente da República (GOMES, 2013, p. 357-374).

A primeira eleição direta para o Presidente da República, conforme prevista na CF 1891, foi realizada e Prudente de Moraes foi empossado como primeiro presidente eleito no

dia 15 de novembro de 1894. A travessia do Império à República foi consolidada pela mão do Exército. Na primeira eleição direta para presidente da república, os fazendeiros retornam ao poder; agora sem escravidão, imperadores e regentes. Depois da colônia, do império e cinco anos da travessia militar, o Brasil viveu a República “Café com Leite”. Foram 9 mandatos e 36 anos⁵⁷ de uma democracia de poucos – de eleição direta e exercício de mandato, sob a hegemonia dos partidos republicanos conservadores com a “mão de ferro” sobre as organizações e as revoltas populares.⁵⁸

A Guerra do Contestado, como também foi o caso de Canudos, demonstra claramente como os primeiros governos da República continuaram tratando o povo trabalhador. Sem políticas sociais, todo conflito era tratado como se fosse uma guerra contra o governo de plantão e a solução fosse colocar o Exército para liquidar quem estivesse de alguma forma descontente, mobilizado ou defendendo seus locais de moradia e de vida diante da ameaça de despejo de algum projeto de “desenvolvimento”. A negociação e a solução pacífica não existiu. Sempre foi usada a força militar.

O primeiro período histórico da República (1889-1930) recebeu vários apelidos - Primeira República, Velha República, República “Café com Leite”, “República dos Governadores”. Seja qual nome dermos, seria importante, separarmos, o primeiro período (1889-1894) desse tempo (1891-1930) que poderíamos chamá-lo de “República do Exército”. A República Federativa do Brasil foi proclamada, instaurada e consolidada institucionalmente pelo comando militar. Os políticos civis (o Congresso Constituinte – com 20% de militares)

⁵⁷ Presidentes eleitos e período do mandato: Prudente José de Moraes e Barros (1894 – 1898); Manoel Ferraz de Campos Salles (1898-1902); Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902 -1906); Affonso Augusto Moreira Penna (1906-1909); Nilo Procópio Peçanha (1909-1910); Hermes Rodrigues da Fonseca (1910 – 1914); Wenceslau Braz Pereira Gomes (1914-1918); Delfim Moreira da Costa Ribeiro (1918 -1919); Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa (1919-1922); Arthur da Silva Bernardes (1922-1926); Washington Luís Pereira de Sousa (1926-1930) (BRASIL, 2016).

⁵⁸ A “Guerra de Canudos” é a mais famosa delas. O “Arraial” de sertanejos - uma organização popular liderada pelo místico Antônio Conselheiro foi tratada pelo Exército como se fosse um exército de restauração da monarquia; o Exército humilhado nos primeiros ataques, produziu depois um mar de sangue e um massacre no sertão da Bahia, com a morte de 25 mil brasileiros, entre os quais, 5 mil soldados e 20 mil sertanejos (GOMES, 213, p. 374; CUNHA, 2013; PARO, 2000). A Revolta da Chibata – a revolta dos marinheiros contra o autoritarismo, a prisão e os maus tratos (os castigos das chibatadas) da Marinha. Revolta que acabou com a prisão de 600 marinheiros e a transferência de outros 250 para trabalhos semi-escravos na Amazônia. Dezoito líderes foram colocados juntos em solitária por meses até a morte de dezesseis deles. Dos 600 presos, depois de um levante “armado”, a maioria foram mortos pela ação da Marinha “em defesa da ordem” (LOPES, 2000, p. 226-241). A Sedição de Juazeiro em 1914 em que o “Padim Ciço” e seu povo derrotaram o interventor e as tropas estaduais, só contidas com as tropas do Império (Rosa 2016). A Guerra do Contestado (1912-1916), uma guerra do Estado, dos fazendeiros e do capital internacional contra os caboclos empobrecidos e os líderes místicos (João Maria, José Maria e Maria Rosa) na divisa oeste de Santa Catarina e o Paraná em que a aeronáutica usou pela primeira vez o avião para fins de guerra. A Guerra do Contestado, vencida pelas tropas nacionais, fez mais de dez mil mortos (PIRES; LEITE, 2001, p. 752-767).

aprovaram a Constituição da República sob um governo militar que governou também nos três anos seguintes, com dois presidentes, muito centralismo e uso permanente da força. O Exército só poderia ter feito daquela forma. Ele se fez na Guerra do Paraguai e o aprendizado era aquele - do uso da força. Esse é um aspecto importante, da nossa República, não só nasceu tardiamente, mas nasceu envelhecida, com muitos valores da colônia, do império, da aristocracia e das forças militares. Não nasceu de um profundo processo (revolucionário) de transformação, mas de um processo de acomodação. A partir da Constituição da República de 1891, das constituições estaduais, dos governos estaduais, dos deputados, senadores e presidente eleitos, embora não 100% hegemônica, tivemos o que pode ser chamada de República “Café com Leite” ou República Oligárquica sob a hegemonia dos fazendeiros (do café, da agricultura e da pecuária) que era uma das elites econômicas e políticas da época (“os coronéis”), articulada com o estamento administrativo, incluindo as forças armadas. Esse período (1894-1930) foi construído e sustentado em três pilares básicos: a institucionalização do papel dos estados na federação a partir da autonomia política e administrativa conquistada na CF de 1891; o reduzido eleitorado que manteve os padrões anteriores de (não) representação da sociedade e a política de Estado de valorização do preço do café.

A Constituição da República de 1891 não instituiu a universalização do voto; a República manteve o inexpressivo eleitorado do Império.⁵⁹ A maioria da população continuou excluída dos direitos políticos, com a exclusão das mulheres, dos mendigos e dos analfabetos da condição de eleitores e da elegibilidade (BRASIL, 1891, Art. 70). O presidente Prudente de Morais foi eleito com 276.583 votos contra 38.291 de Afonso Pena; de uma população de 15 milhões de habitantes, apenas 2% votou na primeira eleição direta para Presidente da República. Na eleição de Campos Salles em 1898, o número de eleitores foi ainda menor; foi eleito com 174.578 votos contra 16.534 de Lauro Sodré (GOMES, 213, p. 374;378). Para Faoro (2012, p. 644), “a República, depois de dez anos de tropeços, descarta-se, como o Império desde 1840, do mais sedicioso e anárquico de seus componentes: o povo”.

⁵⁹ Segundo Faoro (2012, p. 698), “em 1872, votantes e eleitores, excluída a exigência de alfabetização só imposta pela Lei Saraiva(1881), atingiram 1 milhão e 100 mil, 11% da população. Na primeira eleição direta (1881) compareceram 96.411 eleitores para um eleitorado de 150.000, menos de 1,5% da população e menos de 1%, se considerados os eleitores comparecentes. O regime republicano extingue o sistema censitário, mas mantém o capacitário, com a exclusão, agora definitiva, dos analfabetos (Decreto 200-A, de 8 de fevereiro de 1890). Em 1898, a primeira eleição presidencial com o comparecimento de todos os Estados, os eleitores sobem de 462.000, num incremento de 300% sobre 1886. Ainda assim a proporção será de 2,7% sobre a população. Daí por diante só a eleição de 1930, a única que leva mais de 1 milhão de eleitores às urnas, atingirá o percentual de 5,7%”.

Os Estados foram os entes federativos mais dinâmicos no período inicial da República, não por acaso. Depois de quatro séculos de centralismo e falta de autonomia política e administrativa, o Congresso Constituinte atende, em parte, a luta secular por autonomia das antigas províncias. É a retomada do Ato Adicional de 1834 restringido em 1840. É na lógica do “equilíbrio de dualismo” que trata Faoro (2012) que o Congresso Constituinte encontra na forma federada o equilíbrio entre duas esferas fortes – a União federal e os Estados federados. “Art 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União” (BRASIL, 1891). Nessa perspectiva os Municípios ficaram subordinados aos Estados e suas constituições. “Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Se para a União a República significou a mudança da forma de Estado, do Império à República, para os Estados significou a sua instituição enquanto entes federados do Estado nacional e para os Municípios a subvinculação aos estados. A instabilidade e a mobilização ocorrida nos Estados a partir de 1891 até a aprovação de suas constituições estaduais decorre desse momento histórico. Em muitos Estados, as energias foram unidas no processo de construção da Constituição estadual, em outros, as disputas foram de tal intensidade que desembocaram na luta armada. Um exemplo é o Rio Grande do Sul. Entre o dia da Proclamação da República e a primeira eleição direta que elegeu Júlio de Castilhos governador, em julho de 1891, foram trocados 17 governadores. E a estabilidade não chegou com a Constituição Estadual. Júlio de Castilhos tinha sido deputado constituinte da República e depois escreveu o anteprojeto da Constituição estadual que foi aprovado pela Assembleia Legislativa. Foi a discordância com a Constituição Estadual que previa reeleições infinitas uma das principais questões da Revolução Federalista. Vencidos os federalistas por Júlio de Castilhos e Floriano Peixoto, prevaleceu a Constituição Estadual. Júlio de Castilhos governou por dois mandatos até 1898, mais tarde, seu herdeiro político – Borges de Medeiros, governou por 25 anos (1913-1928) com quatro reeleições consecutivas (GOMES, 213, p. 357-369).

Aprovada a Constituição da República, as forças políticas estaduais passaram a “guerrear” pelos seus interesses e destinos de seus Estados, com ampla autonomia. Foram repassados para os Estados poderes que até então estavam concentrados no Império. Entre outros: a) a autonomia administrativa: “Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”; b) as minas e terras do seu território: “Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus

respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”; c) a autonomia da Justiça estadual: “Art 61 - As decisões dos Juizes ou Tribunais dos Estados nas matérias de sua competência porão termo aos processos e às questões, salvo quanto a: 1º) *habeas corpus*, ou 2º) espólio de estrangeiro[...]; d) o poder de tributar e arrecadar impostos:

Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; 2º) sobre Imóveis rurais e urbanos; 3º) sobre transmissão de propriedade; 4º) sobre indústrias e profissões. §1º - Também compete exclusivamente aos Estados decretar: 1º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia; 2º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. §2º - É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados. §3º - Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal. §4º - Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegráficas entre os diversos pontos de seus territórios, entre estes e os de outros Estados, que se não acharem servidos por linhas federais, podendo a União desapropriá-las quando for de interesse geral (BRASIL,1891).

Depois da autonomia ampla concedida pela Constituição da República em 1891, foi através da EC de 3 de setembro de 1926 que o Congresso Nacional “colocou freios” nos Estados. A mudança de rumo se deu pela ampliação das possibilidades de intervenção da União nos Estados. Questões como a não reeleição, a autonomia dos municípios, o regime representativo, a forma de governo, os direitos individuais, a proteção do judiciário, a independência dos poderes, entre outros, passaram a ser motivos para a intervenção federal nos Estados (BRASIL, 1981; 1926).

A política de valorização do café (através de empréstimos para compra e estoque do excedente) foi a principal política de Estado nas primeiras décadas da República (1906-1939) e a base da aliança política “café com leite” dos fazendeiros paulistas e mineiros. Segundo Faoro (2012, p. 602), “o café, ainda na década de 1921-30, ocupava 69,6% da exportação nacional”. Segundo Furtado (2007, p.251-285), o Brasil tornou-se no final do século XIX o maior produtor de café, controlando 75% da oferta mundial. Com a política de estoques e manutenção do preço a produção continuou crescendo. O auge dos estoques e dos empréstimos dessa política foram de 1927- 1929; nesse ano o valor da quantidade de café estocado correspondia ao valor de 10% do PIB; a disponibilidade de moeda estrangeira e a conversibilidade da moeda para garantir o preço do café camuflaram a inflação. Quando veio a crise no fim de 1929, estourou a conversibilidade e as reservas metálicas do país foram liquidadas; a crise provocou uma queda de 60% no preço internacional do café, a moeda

nacional teve uma desvalorização de 40% e a renda monetária no país caiu quase 30%; e teria sido bem maior sem a política de manutenção dos preços do café. Com a queda do preço internacional, as exportações cresceram 25% entre 1929 e 1937, mas insuficiente para absorver toda colheita que chegou ao auge em 1933. Para manter o nível de oferta e não reduzir os preços, o governo continuou comprando parte da produção com crédito nacional e passou a destruir o excedente - em torno de um terço de toda produção anual no período de 1931 a 1939. Com a crise de 1929 e a queda da lucratividade, depois de atingir o pico em 1933, a produção de café foi reduzida pela metade até 1944.

Nesse período, com a crise internacional, a queda das exportações, as perdas das reservas e a desvalorização da moeda, com as dificuldades de exportar e importar, a economia nacional voltou-se para o mercado interno. A parte do capital não reaplicado no café foi aplicado em outras lavouras e na indústria que ganhou impulso com a produção para abastecer o mercado interno em substituindo às importações encarecidas. A recuperação da economia brasileira foi rápida depois da crise de 1929 e o auge da depressão em 1932; a produção industrial cresceu 50% na relação de 1937 com 1929 e a produção primária para o mercado interno 40%. A política de valorização do café no Brasil permitiu uma queda menor e uma recuperação mais rápida da economia na crise de 1929.⁶⁰

Nas primeira décadas do século XX, no bojo do processo de industrialização e urbanização, ganhou espaço a organização da classe operária em formação. Junto com os imigrantes (operários) europeus veio a experiência de organização dos trabalhadores e a concepção sindical anarquista – o “anarco-sindicalismo”, uma concepção anarquista de sociedade que defende a superação do capitalismo e do Estado para uma sociedade de homens e mulheres livres. Reconheciam o sindicato como única organização legítima dos trabalhadores e a greve geral como instrumento principal de luta contra a sociedade capitalista e a “exploração do homem pelo homem”.

Nesse período o Estado brasileiro era governado na perspectiva liberal, a legislação trabalhista era praticamente inexistentes, a exploração dos trabalhadores era muito grande

⁶⁰ Segundo Furtado (2007, p. 272, grifos do autor), “a redução da renda monetária, no Brasil, entre 1929 e o ponto mais baixo da crise, se situa entre 25 por cento e trinta por cento, sendo, portanto, relativamente pequena se se compara com a de outros países. Nos EUA, por exemplo, essa redução excedeu a cinquenta por cento, não obstante os índices de preços por atacado, desse país, tenham sofrido quedas muito inferiores às do preço do café no comércio internacional. A diferença está em que nos EUA a baixa de preços acarretava enorme desemprego, ao contrário do que estava ocorrendo no Brasil, onde se mantinha o nível de emprego se bem que se tivesse de destruir o fruto da produção. O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruíra era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria *Keynes*”.

com jornadas de trabalho de até dezesseis horas por dia, salários baixos, ausência de políticas sociais do Estado e as reivindicações e greves dos trabalhadores eram tratadas como caso de polícia. É nesse cenário que as lideranças anarquistas organizaram os primeiros sindicatos operários no Brasil e a primeira grande greve geral em 1917 em São Paulo. Com os impactos da Revolução Russa de 1917 e a emergência do marxismo e do comunismo, enquanto Edgard Leuenroth prioriza o movimento anarquista e mais tarde atua na frente antiintegralista, Astrojildo Pereira, assumindo o comunismo, liderou a criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1921 (CESTARI; CHAGAS, 2000, p. 202-203).

O PCB tronou-se a principal referência das lutas populares nas décadas seguintes. Com atuação no Movimento Tenentista, participou de vários movimentos: Revolta dos 18 no Forte de Copacabana em 1922; Revolta Paulista em 1924; Coluna Prestes 1925-1927; na criação da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) em 1929; na Intentona Comunista em 1935; na Aliança Nacional Libertadora (a partir de 1935) e na Constituinte de 1945. O comunismo passou a ser principal referência teórica e política para o movimento operário de resistência e transformação social até o golpe militar de 1964. A maioria dos tenentistas apoiaram a Revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas, e participaram do governo, até o golpe do Estado Novo. A partir da “Lei de Sindicalização” de Vargas criou-se o sindicalismo corporativo ligado ao Estado, também chamado de “sindicalismo pelego” (amortecedor entre os trabalhadores, os patrões e o Estado), inspirado no fascismo italiano em ascendência na época, apoiado pela Ação Integralista Nacional que passaria a disputar o movimento operário contra os anarquistas e comunistas.

No bojo do governo Vargas, da ação integralista e da frente antiintegralistas, o PCB organizou a Aliança Nacional Libertadora (ALN) e a Intentona Comunista de 1935, cenário usado como pretexto do governo Vargas para o golpe de Estado e a ditadura Vargas em 1937 que durou até 1945. O crescimento do PCB que alcançou 200 mil filiados e fez 9% dos votos na eleição de 1945 e a destacada atuação na Assembleia Constituinte de 1946 assustou a burguesia. Em 1947, durante o governo Dutra, o Supremo Tribunal Federal cassou o registro do PCB (com o pretexto de que não seria um partido nacional mas internacional com subsede no Brasil) e em 1948 cassou o mandato de todos os deputados (entre eles Carlos Marighela e Luís Carlos Prestes) e jogou o partido na ilegalidade (AZEVEDO, 2001, p. 450-467; BERNARDI, 2000, p. 322 -335; CESTARI; CHAGAS, 2000, p. 194-207; ESTRELA, 2001, p. 530- 543; FERRAZ, 2000, p. 208- 223; JOLY, 2001, p. 658-671; MATTOS, 2001, p. 402-413).

Sob a hegemonia oligárquica dos fazendeiros no período 1894-1930, da “República Café com Leite”, o Estado não alargou seu papel para além do papel policial, fiscal, liberal e monetário, a não ser para sustentar o preço do café. Poderíamos denominá-lo de um Estado “policial” (salvaguarda do território e da ordem burguesa interna) e de “direito” (direitos civis). No campo econômico e social, o principal investimento estatal foi a manutenção do preço do café e com ele a sustentação do modelo socio-econômico da fazenda cafeeira. Podemos também classificá-lo como Estado desenvolvimentista oligárquico, em que o Estado interviu na economia em benefício direto do setor do café e seus oligarcas.

A virada da década de 1930 foi muito agitada no mundo e no Brasil. Em 1929 a quebra da Bolsa de Valores de Nova York sintetizou a maior crise do capitalismo mundial até então e uma das maiores até hoje. Conforme descrito acima, apesar da política de valorização do café, a crise de 29 atingiu a economia do Brasil com redução de 25% do PIB até 1932. As consequências da crise no preço e no consumo do café, a perda das reserva em ouro, a desvalorização da moeda e o encarecimento das importações, abriu espaço para o avanço da industrialização a partir de 1933. O Brasil vivia tempos de grande tensão atingido pela crise mundial e pelos movimentos de transição entre o mundo rural e o mundo urbano, entre a hegemonia dos fazendeiros e a emergência de uma burguesia (industrial e comercial), pelo movimento operário urbano em formação e pelo povo que clamava por um pouco de cidadania, afinal, a República em nada havia mudado a situação da vida do maioria do povo do país, tão pouco tinha criado de fato um Estado nacional.

Em 1930, foi eleito Júlio Prestes para suceder o presidente Washington Luiz e continuar o governo oligárquico da “República Velha”. Getúlio Vargas, governador do Rio Grande do Sul e ex-Ministro da Fazenda até 1928, tinha sido o candidato da Aliança Liberal com o apoio de Minas Gerais e o movimento tenentista. Os derrotados questionaram a lisura das eleições com o lançamento de um manifesto de Getúlio Vargas no dia 30 de maio e passaram a cogitar uma eventual revolta armada. No dia 26 de julho, João Pessoa, vice de Getúlio, foi assassinado por um filho de um político do grupo de Washington Luiz na Paraíba. O fato desencadeou a revolta. A tropa de Getúlio Vargas partiu no dia 03 de outubro do Rio Grande do Sul,⁶¹ outra partiu da Paraíba e uma terceira de Mina Gerais, todas marchando para o Rio de Janeiro. No dia 24 de outubro, os generais do Exército e da Marinha (Tasso Fragoso

⁶¹ Segundo Skidmore (2010, p. 38), “a revolta começou como previsto, com Vargas exortando os rebeldes no Rio Grande do Sul a encabeçar a marcha para o Rio de Janeiro. ‘Rio Grande, de pé, pelo Brasil! Não poderás falhar ao teu destino heroico!’ O ‘povo’ se levanta ‘para readquirir a liberdade, para restaurar a pureza do regime republicano, para a reconstrução nacional’, anunciou Vargas”.

e Mena Barreto) informaram ao presidente Washington Luiz de que não estavam dispostos a enfrentar com armas a “Revolução da Elite” e o convenceram a renunciar. Uma junta militar assumiu o governo até a chegada dos rebeldes. No dia 03 de novembro Getúlio Vargas tomou posse do Governo Provisório, com o compromisso de convocar a eleição (limpa) para uma Assembleia Nacional Constituinte e governar até a aprovação da nova Constituição (SKIDMORE 2010, p. 38).

Segundo Skidmore (2010, p. 41-45), “o entendimento da política brasileira depois de 1930 requer uma análise mais atenta da coalização heterogênea que fez a Revolução de 1930”. Era constituída de dois grupos: os “revolucionários” e os “não revolucionários”. Eram dois grupos de revolucionários: os “constitucionalistas liberais”, ligados a classe média, que defendiam os princípios liberais - “eleições livres, governo constitucional e plenas liberdades civis”; e os “semiautoritários nacionalistas” - os jovens militares (os tenentistas) que queriam mudança no nível de consciência nacional, da administração pública e nos serviços sociais para forjar um Brasil moderno, acreditando que isso não passaria pelas eleições viciadas mas por um governo com tecnocratas não políticos com sentimento de missão nacional (de certa forma a linha adotada por Vargas no Estado Novo). Os “não revolucionários” eram três grupos: a cúpula militar descontente com as políticas “míopes e impopulares” do governo e o baixo orçamento das Forças Armadas; os fazendeiros do café que estavam descontentes com a crise do preço do café e os dissidentes da elite interessados em tomar parte nos governos.

No governo, Getúlio Vargas passou a administrar as contradições das forças da Revolução de 1930. No dia 11 de novembro, decretou o fechamento dos legislativos e assumiu poderes absolutos (executivos e legislativos) para governar a União, os estados e os municípios, com o poder de indicar interventores nos governos estaduais e municipais, até a Assembleia Constituinte aprovar a nova Constituição. Em dezembro criou o Ministério do Trabalho e definiu uma política de relação com os trabalhadores afirmando que a “questão social” não seria mais tratada como “caso de polícia”. Devido à demora na convocação das eleições à Assembleia Constituinte, e o descontentamento com o interventor, os liberais de São Paulo romperam com Vargas no dia 13 de janeiro de 1932 e criaram a Frente Única Paulista contra o governo. No dia 24 de fevereiro publicou um novo Código Eleitoral criando o direito do voto às mulheres (BRASIL, 1932) e no dia 15 de março outro decreto convocando a eleição para 03 de maio de 1933. Os tenentes reagiram contra a eleição. Os ministros da Justiça (Maurício Cardoso) e do Trabalho (Lindolfo Collor), descontentes com a relação confusa de Vargas com os tenentes, deixaram o governo e criam a Frente Única Gaúcha. Minas ficou em alerta. Getúlio nomeou um interventor ‘civil e paulista’ em São

Paulo tentando acalmar os ânimos. No dia 4 de maio de 1932 Vargas decretou a jornada máxima de trabalho de 8 horas diárias e 48 semanais (Brasil, 1832a). Em 9 de julho de 1932, São Paulo deu início a uma revolta armada contra o governo Vargas com mobilização de guerra civil, batizada de Revolução Constitucionalista (SKIDMORE, 2010, p. 49-50).

A precipitação de São Paulo deixando dúvidas de movimento separatista e as articulações de Vargas, evitaram o apoio dos mineiros e dos gaúchos ao movimento e depois ajudaram o presidente com tropas de apoio. As tropas federais bloquearam a passagem das tropas paulistas para o Rio de Janeiro, e as tropas estaduais gaúchas e mineiras ajudaram as tropas federais ao cerco de São Paulo. Depois de dois meses de cerco e bombardeios aéreos pelas forças federais na cidade de São Paulo, os rebeldes paulistas se renderam. Vargas garantiu a realização das eleições e determinou ao Banco do Brasil assumir os bônus de guerra dos paulistas. As eleições ocorreram como previsto em 03 de maio de 1933. “Observadores concordaram que foram extraordinariamente corretas em comparação com as eleições anteriores a 1930”. A Assembleia Constituinte foi instalada em 15 de novembro de 1933 e a Constituição foi promulgada no dia 16 de julho de 1934. Foi criada a Justiça do Trabalho. Getúlio Vargas foi eleito pela Câmara dos Deputados para um mandato até janeiro de 1938. Em outubro de 1934 foram realizadas as eleições para as Assembleias Legislativas (e essas elegeram os governadores) (SKIDMORE, 2010, p. 49-50).

A CF 1934 reafirmou os direitos civis (“a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, [...]”), a parcialidade dos direitos políticos (incluiu as mulheres, mas manteve a exclusão dos analfabetos) e manteve a completa omissão dos direitos sociais (BRASIL, 1934, artigos 108, 109 e 110 e 113).

No processo político da revolução até a aprovação da nova Constituição e a eleição de Vargas para o mandato até 1938, as forças políticas que tinham apoiado a Revolução de 1930 se modificaram, e as que ficaram no governo diminuíram a importância. O mundo vivia as consequências da crise de 1929, com o crescimento de políticas totalitárias como o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália. No Brasil, como descrito acima, a política fora do governo, estava em outra dimensão. O movimento social nas ruas estava dividido; de um lado a Ação Integralista Nacional de cunho fascista e de outro a Aliança Nacional Libertadora (ANL) de cunho comunista. O Partido Comunista articulado com a ANL e

movimento tenentista comunista atuava em oposição ao governo Vargas nas ruas e no Congresso.⁶²

No final de 1937, período marcado pela Constituição para a realização da eleição que escolheria o seu sucessor, não permitida a reeleição, enquanto os pré-candidatos preparavam suas campanhas, Vargas articulou sua continuidade. Com o pretexto de combater os extremos, fortalecer o Estado e a unidade nacional, com o apoio dos militares, no dia 10 de novembro, deu um golpe de Estado, fechou o congresso, promulgou uma nova Constituição e fundou o “Estado Novo” e a ditadura Vargas que governou o Brasil até 1945. A CF de 1937 não alterou o conteúdo dos direitos estabelecidos na CF de 1934, porém, durante o período 1937/1945 foram suprimidos os direitos políticos com a suspensão das eleições em todos poderes, na esfera municipal, estadual e federal, como também já tinha acontecido de 1930 a 1934 pela Revolução de 1930. Por outro lado, criou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), através do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, que estabeleceu um conjunto de direitos trabalhistas para os trabalhadores brasileiros assalariados. A CLT teve tanto êxito que atravessou o século XX e continua em vigor no século XXI, sendo defendida pelos trabalhadores e questionada pelos empresários que buscam, repetidamente, através dos seus representantes parlamentares a sua modificação ou revogação.

A partir da Revolução de 1930 e da ditadura Vargas (1937 -1945), seguido pelo período de 19 anos de democracia com os governos de Gaspar Dutra (1945-1951), Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek – JK (1956-1961), Jânio Quadros, que renunciou (31/01 -25/08/1961) e Jango Goulart - que foi deposto pelo golpe militar (1961-1964), e os 21 anos da ditadura militar até 1985, com os governos Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Médice (1969-1974), Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985), e ainda o governo civil indireto de Sarney (1985-1990), o Estado nacional foi de fato estruturado no Brasil, dentro da lógica nacional desenvolvimentista. O Estado assumiu diretamente a instalação da infraestrutura e subsidiou com pesquisa, crédito e políticas protecionistas o desenvolvimento agropecuário e industrial para substituir importações, fortalecer a capacidade exportadora e desenvolver o mercado interno. Com governos mais comprometidos com a burguesia nacional, rural e urbana, do que com os trabalhadores e o conjunto da

⁶² De repente parecia que a esquerda recupera ânimo. Mais de 1.600 seções locais da ANL tinha surgido até o fim de maio de 1935. Os elementos ‘progressistas’ dentro da classe média finalmente se juntavam aos sindicatos militantes em apoio a um programa radical. A plataforma da ANL, anunciada em fevereiro, pedia o cancelamento das ‘dívidas imperialistas’, a nacionalização de empresas de propriedades de estrangeiros e a extinção dos latifúndios. Os radicais estavam igualmente ativos à direita. Desde 1932, um movimento fascista chamado integralismo também ganhava força (SKIDMORE, 2010, p. 55).

população, embora alguns foram chamados de populistas por garantir alguns direitos trabalhistas, no Brasil, nesse período, o Estado não assumiu a universalização dos direitos sociais como é o caso da educação.

O Estado desenvolvimentista se expandiu até o final dos anos 80, perpassando os governos acima citados. Em meio a interesses nacionais e mobilizações sociais como “o petróleo é nosso”, o Estado brasileiro criou importantes empresas estatais para conduzir o desenvolvimento industrial do país, nos setores de mineração, siderurgia, petróleo, energia, financeiro, comunicações e agricultura. Foram criadas e fortalecidas empresas públicas que foram decisivas no processo de desenvolvimento do Brasil: a mineradora Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1946), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás (1953), a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A – Usiminas (1956), as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás (1962), o Banco Central do Brasil (1964), a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. - Embraer (1969); a Telecomunicações Brasileiras S. A. – Telebrás (1972), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa (1973) etc.

Embora a hegemonia nacionalista no período, as demandas internas de desenvolvimento e a pressão do capital internacional com seus aliados internos, o Governo JK inicia uma transição no modelo nacional/desenvolvimentista ampliando a abertura da economia ao capital internacional, especialmente na indústria automobilística. Com o Decreto nº 39.412/56 criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA e a política da indústria automobilística, onde o Estado desenvolvimentista passa a buscar uma aliança mais efetiva com o capital internacional no desenvolvimento da indústria no país. Desde então, e pela perpetuação de apoio e incentivos às multinacionais no setor, a indústria automobilística ganhou notável papel e poder no desenvolvimento industrial do Brasil, “para o bem e para o mal” que tem representado essa hegemonia do transporte rodoviário no país. Combinado com a indústria automobilística, o governo JK desenvolveu uma forte atuação na construção de infraestrutura rodoviária.

A CF de 1946, da redemocratização, avançou nos direitos civis ao acrescentar os direitos à vida em relação às CFs anteriores. “A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, [...]”; também avançou nos direitos políticos ao reestabelecer a eleição direta para todos os níveis, mas manteve a parcialidade ao excluir os analfabetos do direito ao voto e à elegibilidade; Em relação aos direitos sociais, mais uma vez a Constituição Federal continuou omissa (BRASIL, 1946, Art.141; Art. 132).

A ditadura militar, que internacionalmente foi articulada e sustentada pelos Estados Unidos no contexto da guerra fria entre o bloco capitalista e o bloco socialista, cujo objetivo era uma inserção subalterna do Brasil ao bloco capitalista. A ditadura se estabeleceu primeiro com a deposição do Presidente João Goulart e foi se instrumentalizando com Atos Institucionais (AI) que davam todo poder ao General Presidente combinado com o uso da força militar armada e todo repertório repressivo (incluindo a censura), centralizador e monolítico que foi usado no controle da sociedade.

Fruto de uma coalizão civil e militar, o golpe configura a ascensão de um novo bloco no poder que envolve uma articulação entre o conjunto das classes dominantes, ou seja, a burguesia industrial e financeira – nacional e internacional -, o capital mercantil, latifundiários e militares, bem como uma camada (de caráter civil) de intelectuais e tecnocratas (GERMANO, 2011, p. 17, grifos do autor).

A partir da ditadura militar de 1964, o Brasil alinhou-se de forma mais ampla e subordinada ao bloco capitalista liderado pelos EUA. Nas décadas de 60 e 70, financiado por um intenso endividamento externo, o Estado brasileiro atuou fortemente na construção de infraestrutura (energética e transportes), na ampliação das fronteiras agrícolas, na expansão da agroindústria e da indústria (com a introdução intensa de multinacionais). O crescimento econômico conhecido por “milagre brasileiro” sustentou e prolongou a ditadura militar e sua tortura, com repressão política e restrição dos direitos civis, políticos e sociais.

Nesse período (1930/1980) o Brasil cresceu economicamente, “o bolo cresceu”, mas não foi dividido. O Brasil mudou seu perfil de rural para urbano, deixou de ser um país pobre, mas continuou sendo um país de pobres, porque apesar da riqueza construída no país com o Estado desenvolvimentista, em função da concentração da renda e da falta de políticas sociais, a maioria da população continuou na pobreza ou na miséria (GERMANO, 2011, P.168).

No mundo, esse período (1930/1980) foi marcado pela Segunda Guerra Mundial (39/45) e depois pela Guerra Fria. Na maioria dos países, o Estado aprofundou seu caráter nacional desenvolvimentista, de desenvolvimento da indústria (especialmente a militar, automobilística, espacial, petrolífera e química), da infraestrutura e da agricultura agroquímica (revolução verde), deixando o desenvolvimento social a reboque do desenvolvimento econômico. Exceções mais claras foram desenvolvidas pelo Estado de bem-estar social nos países da Europa ocidental, que combinou o Estado desenvolvimentista com o Estado social, e dos Estados socialistas (especialmente Rússia e Cuba) que além de estatizar e planificar a economia, desenvolveram políticas sociais (saúde, educação, esporte, cultura, longevidade), alcançando os níveis de desenvolvimento social dos países de bem-estar social.

No período 1930-1980 em que os modelos de Estado no mundo variaram entre o Estado desenvolvimentista, o Estado socialista e o Estado de bem-estar social, o Brasil, com o Estado desenvolvimentista, participou do bloco dos Aliados na Segunda Guerra Mundial e alinhou-se ao bloco capitalista liderado pelos EUA na Guerra Fria. Nesses cinquenta anos passou por um forte processo de industrialização e urbanização, mas o Estado desenvolvimentista limitou-se ao crescimento econômico e o nosso desenvolvimento social manteve-se nos marcos dos países subdesenvolvidos ou do “terceiro mundo”.

Apesar de ter aprovado uma nova Constituição em 1967, foi com a redação dada pela EC 01/69 que a ditadura militar avançou na formatação do regime político que sobreviveu até 1985. Nos direitos civis manteve a elaboração anterior “a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, [...]”; nos direitos políticos manteve a parcialidade de excluir os analfabetos do direito ao voto e à elegibilidade (BRASIL, 1967, Art. 150). A EC 25/1985 criou o direito ao voto aos analfabetos e manteve a inelegibilidade (BRASIL, 1985). Na prática porém, os direitos civis e políticos foram frontalmente feridos durante a ditadura militar, desde a censura que acabou com a liberdade de expressão, a cassação e exílio de políticos, o fechamento de sindicatos e organização sociais, a prisão, tortura e morte de lideranças populares e políticas de oposição. A ditadura militar não respeitou os direitos civis e políticos e não tomou conhecimento dos direitos sociais.

O Estado desenvolvimentista, nos anos 70, puxou o crescimento com base no endividamento externo. Passada a fase dos empréstimos e iniciada a dos pagamentos, entrou em crise e junto da crise do endividamento externo, do petróleo e da hiperinflação, manteve o Brasil em crise durante toda década de 80, com diminuição do PIB per capita, fato que marcou os anos 80 no Brasil como a “década perdida” (na economia).

Ao longo de 50 anos, de 1930 a 1980, sob a condução do Estado desenvolvimentista e a política de industrialização no processo de substituição de importações, a economia e a sociedade brasileira transformaram-se radicalmente. Da hegemonia do rural para a hegemonia do urbano. Em 1940, com uma população de 42,2 milhões de habitantes, 31,3% era urbana e 68,7% rural, em 1980, estava invertida, de 119,0 milhões de habitantes, 67,7% moravam na cidade e 32,3% no campo (IBGE, 2007a, p. 84; 2011, p.75-77). Formou-se ao longo desse período de industrialização e urbanização, com mais contradição e conflitos entre ambas, as classes burguesas e trabalhadoras urbanas.

Muito do “inchaço urbano” decorreu da falta de reforma agrária, política agrícola e exclusão no campo. Como afirma Poli (1999, p. 24; 24-180), “a história do campesinato

brasileiro é uma história de exclusão”. Na sociedade colonial e escravista, o regime de sesmarias e morgadio (impedimento à fragmentação familiar da propriedade) excluía do direito de propriedade quem não fosse sangue ‘limpo’ (os mestiços, os bastardos, os índios), e também do trabalho, com a permanente importação da mão-de-obra, antes os escravos e depois os imigrantes europeus. Criou-se uma camada de “homens livres e pobres”, expropriados e desintegrados da produção mercantil, dependentes das concessões de terras dos fazendeiros e da condição agregada ou posseira. A partir da Lei de Terras de 1850, camponeses e imigrantes passaram a ter a opção onerosa de acesso a pequena propriedade, mais acessível aos imigrantes que mantinham com o camponês uma relação de negação de identidade. Perpetuada a concentração da terra e a política agrícola da grande propriedade, com crescimento das famílias dos imigrantes e a falta de novas terras, e ainda a mecanização da agricultura, não só os camponeses tradicionais, mas também grande parte dos descendentes de imigrantes foram empurrados para as cidades “inchadas” ao longo da segunda metade do século XX.

Importantes organizações e resistências marcaram as lutas camponesas ao longo da história. Canudos e o Contestado são exemplos da gravidade do processo de exclusão institucionalizada. As ligas camponesas⁶³ elevaram a massa camponesa excluída à condição de classe social organizada. Os agricultores familiares com as oposições sindicais reorganizaram seus sindicatos, organizaram o Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e como classe social organizada passaram a lutar no “campo e na cidade – por uma nova sociedade”.

Podemos dizer que na política, a década de 1980, foi a “década ganha” com a redemocratização do país, com o renascimento dos movimentos sociais e a conquista de uma nova Constituição Federal, onde o social efetivamente começou a entrar no Estado brasileiro. O final dos anos 70 e início dos anos 80 afluíram no Brasil importantes lutas políticas. A luta dos trabalhadores contra o desemprego e o arrocho salarial e a pobreza transformaram grande

⁶³ Segundo Medeiros (1989 apud POLI, 1999) “no Nordeste, a crise da cana levava muitos senhores de engenho a arrendar suas terras a pequenos produtores. Porém, a nova valorização do açúcar, durante a Segunda Guerra Mundial, levou os grandes proprietários a requisitarem novamente as terras para o plantio da cana. Com isso, muitas famílias foram expulsas ou forçadas a destruir outras lavouras para concentrar-se no plantio da cana. Foi nesse contexto que surgiu, em 1955, um dos movimentos mais marcantes da história de luta dos camponeses: as Ligas Camponesas” (MEDEIROS, 1989 apud Poli, 1999). Segundo Martins (1981 apud POLI, 1999), “as Ligas Camponesas representaram um amplo processo de mobilização dos camponeses, constituindo-se numa forma de resistência organizada, tanto ao processo de expulsão e expropriação, quanto às tentativas de extração de uma dupla ou até tripla renda dos posseiros pelos proprietários de terras”.

parte dos sindicatos, modificou a relação trabalhadores X patrões com importantes greves e forjou a formação de uma central sindical combativa, com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983; a luta contra a fome, a miséria e a exclusão no campo viabilizou a organização do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra em 1984; A luta pela redemocratização do país conquistou a anistia dos exilados políticos e o retorno dessas lideranças exiladas que junto com as novas lideranças forjadas nas lutas dos trabalhadores possibilitaram a construção ou a retomada de partidos políticos de esquerda no início dos anos 80, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Movimentos em defesa da escola pública, pelo fim da censura e pela cultura popular, da moradia popular, da saúde pública, da previdência social, da assistência social, da reforma agrária e urbana, entre outros, espalharam-se por todo país. O Brasil entrou nos anos 80 em estado de mobilização social organizada e engajada em muitas frentes, nas relações econômicas, políticas e culturais.

Em 1984, depois de uma grandiosa campanha pelas “Diretas Já”, o Congresso Nacional rejeitou a Emenda Constitucional das eleições diretas para Presidente da República e elegeu, mais uma vez de forma indireta, agora o civil Tancredo Neves para Presidente (que adoeceu na véspera da posse e faleceu dias depois) e José Sarney como vice que depois assumiu e exerceu a Presidência até 1989. Os deputados federais e senadores foram eleitos em 1986 também para a Assembleia Nacional Constituinte, a fim de elaborar uma nova Constituição Federal; sob a presidência de Ulysses Guimarães a Assembleia Constituinte, promulgou a nova constituição, batizada de “Constituição Cidadã” em 5 de outubro de 1988. Forjados na luta popular pela cidadania, pela construção da soberania nacional, pela inclusão social e distribuição de renda, e pela redemocratização do país, os movimentos sociais (sindicais e populares) forjados ao longo do século XX e mais organizados nos anos 80, desenvolveram uma grande mobilização popular antes e durante a “Constituinte”. Apesar do “Centrão” (deputados e senadores de centro-direita que formavam a maioria do Congresso Nacional e da Assembleia Constituinte) a nova Constituição Federal, embora mais amena da pretensão dos movimentos sociais, incorporou avanços importantes na afirmação da soberania nacional, do “Estado Democrático de Direito”, da democracia, dos direitos sociais e das políticas (sociais) públicas.

Apesar que o mundo, na década de 80, já vivia a guinada neoliberal puxada pelos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos EUA, que colocava em xeque os países socialistas e os de Estado de bem estar social, propondo a redução do Estado

(principalmente do Estado social), como fruto da luta pela redemocratização do país e da luta pela transformação social emergida no país pela organização dos partidos de esquerda e movimentos sindicais e populares, a CF de 1988, foi forjada nos marcos dos bem sucedidos Estados europeus de bem-estar social dos anos 1940/1980.

Os direitos civis e políticos foram reestabelecidos plenamente. *Mas a grande novidade da CF de 1988 é a inclusão dos direitos sociais: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”* (BRASIL, 1988, Art. 6º). Depois a EC 26/2000 acrescentou a “moradia” e a EC 64/2010 a “alimentação” (BRASIL, 2000; 2010). Se os direitos sociais são conquistas da humanidade do século XX, no Brasil foi bem no final do século. *Com meio século de atraso, o Brasil instituiu os direitos sociais na Constituição Federal e pela primeira vez em sua história passou a combinar e conviver (legalmente) com os três direitos fundamentais da cidadania: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.*

Esses direitos sociais indicam a necessidade de políticas públicas para sua efetivação e garantia para toda a população. Garantia que a própria CF/1988 contemplou em diversos artigos: a educação nos artigos 205 a 214, incluindo a vinculação de recursos no Art. 212, e no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); a saúde, a previdência social e assistência social (integrando a seguridade social) nos artigos 194 a 204; o trabalho no Art.7º, incluindo um leque de direitos trabalhistas; a cultura nos artigos 215 e 216; o desporto no Art. 217; a ciência e tecnologia nos artigos 218 e 219; a segurança pública no Art. 145. O que parece claro na CF/1988 é a afirmação de que um Estado não só desenvolvimentista como se estabeleceu no Brasil nos anos 1930/1988 seria capaz de levar o país ao bem estar social, mas que a partir da nova constituição seria necessário também a construção de um Estado social forte o suficiente para garantir políticas públicas capazes de transformar os direitos sociais inscritos na nova carta magna em direitos sociais de fato, na vida real dos brasileiros (BRASIL, 1988).

Em 1989, o Brasil realizou a primeira eleição direta para a Presidência da República depois do golpe militar de 1964. Depois de um primeiro turno disputado por mais de uma dezena de candidatos, Fernando Collor de Melo (Collor), representando o capital e apoiado pelas elites econômicas e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), representando o trabalho e apoiado pelos movimentos sociais disputaram o segundo turno. Com uma pequena vantagem, Collor venceu a eleição e tomou posse para um mandato de 5 anos. Ao assumir a Presidência, Collor assumiu um conjunto de programas e reformas econômicas na linha neoliberal de abertura da

economia ao capital estrangeiro. Collor, que chegou a bloquear as contas de poupança da população para “estabilizar a inflação”, depois de vários planos econômicos fracassados, diante de denúncias de corrupção acabou submetido a um processo de impeachment e renunciou antes da votação final em 1992. Seu vice, Itamar Franco, concluiu o mandato até 1994. Com uma aliança ampla e com a grande maioria do Congresso Nacional, Itamar Franco implantou o Plano Real que deu conta de estabilizar a inflação.

Com o sucesso do Plano Real na estabilização da inflação, o professor Fernando Henrique Cardoso (FHC), então Ministro da Fazenda de Itamar Franco, com uma aliança de centro-direita venceu as eleições em 1994 no primeiro turno, aprovou a emenda constitucional da reeleição em 1996 e se reelegeu em 1998, desenvolvendo um governo de 8 anos – 1995/2002. Com mais força política que Collor, embalado pelo “Consenso de Washington”, FHC aprofundou a implementação do neoliberalismo. Uma das principais reformas neoliberais foi a reforma administrativa do Estado. Pereira (2001, p. 235), que foi ministro do governo FHC e coordenador da Reforma Administrativa que ele a definiu como a “Reforma Gerencial do Estado Brasileiro” faz a seguinte análise do Estado, cuja tarefa que assumiu, visava modificá-lo, transformá-lo e destruí-lo em grande parte.

A República fora descentralizada e oligárquica. O Novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conservasse elementos da velha aristocracia, foi um Estado antes de tudo autoritário e burocrático no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial se tornara afinal dominante. Vargas, de família de criadores de gado do sul, fazia parte da ‘oligarquia substituidora de importações’, na expressão de Ignácio Rangel, mas as duas classes que ele iria presidir eram as classes novas; a burguesia industrial e a *nova classe média tecnocrática*, mas originárias de classes ou estamentos antigos – a burguesia industrial, da burguesia mercantil; a moderna burocracia evolução do estamento burocrático patrimonialista. Diferentemente da sua antecessora, a burocracia não tinha caráter aristocrático nem estava circunscrita ao Estado, nos termos da interpretação de Faoro. Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passou a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços fossem estatais ou privadas (PEREIRA, 2001, P. 235, grifo nosso).

Na visão de Pereira (2001, p. 235-239), a reforma gerencial efetivada pelo governo FHC, tinha como objetivo e pretensão, a transformação do Estado “burocrático” em Estado “gerencial” dentro da perspectiva neoliberal, hegemônica no mundo e no Brasil naquele momento. Na teoria de Pereira, o Estado brasileiro a partir do Estado Novo da ditadura Vargas tinha superado o perfil patrimonialista e assumido um caráter burocrático autoritário (especialmente nas duas ditaduras – Vargas e militar). O governo FHC decidiu avançar da burocracia moderna do Estado desenvolvimentista para um Estado gerencial. Em sua análise, Pereira referencia Weber (2011) e a tese da burocracia legal-racional, diverge de Faoro (2011)

que considerou a ditadura Vargas ainda como patrimonialista enquanto Pereira a considerou burocrática autoritária e referendou a análise de Holanda (1995, 146), segundo a qual, “o funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos”.

A partir dessa citação de Pereira, sobre Weber, Holanda e Faoro, precisamos ter claro as posições divergentes e convergentes entre elas sobre o poder do estamento administrativo. Para Weber, o estamento administrativo obedece ao verdadeiro detentor do poder em troca de “retribuição material e prestígio social” (WEBER, 2011, p. 71). Para Faoro, o estamento administrativo é o principal detentor do poder que dirige, que condiciona o Estado para os seus interesses. Segundo Faoro (2012), no período colonial e imperial, o senhor do engenho ou o fazendeiro do café, era uma elite secundária, refém do estamento administrativo do Estado patrimonialista e do português comerciante de escravos e do comércio externo; mais tarde do comerciante urbano - comercial-financeiro. Para Holanda (1995), o senhor de engenho e depois o fazendeiro do café detinha o principal poder na sociedade patriarcal escravocrata - sobre a família, o mercado e o Estado.

Outro aspecto importante que não passa despercebido para Holanda (1995, 141), era a dificuldade para a sociedade patriarcal distinguir o Estado da família, distinguir com muita clareza a natureza das relações pessoais do núcleo familiar e a natureza impessoal das relações do Estado burocrático. “Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da cidade”. O problema para a sociedade patriarcal era a dificuldade de separar o público do privado, especialmente, de separar os interesses impessoais do Estado e os interesses pessoais da família.

Essa análise de Holanda, do caráter processual da formação social é muito importante. Nos lembra que a transformação do estamento administrativo patrimonialista, ao estamento administrativo burocrático e depois para o estamento administrativo tecnocrático da reforma gerencial defendida por Pereira não se deu e não se dá de forma estanque. Como afirma Giddens (2009) na teoria da “dualidade da estrutura”, na ação está implícita também a reprodução da estrutura quando não implicar numa transformação e como, mesmo intencional, nem toda ação cria uma transformação, a reprodução da estrutura ou parte dela é uma circunstância da formação social. Ou seja, traços da estrutura social superada – a velha estrutura, permanece na nova estrutura, assim como a nova estrutura surge do seio da velha estrutura.

Segundo Pereira (2001, p. 239), o governo militar iniciou uma reforma administrativa do Estado burocrático em 1967 com a desconcentração da administração indireta, através das fundações de direito privado, empresas públicas e empresas de economia mista, mantidas as autarquias criadas em 1938. Para Pereira (2001, p. 241; 242; 243), por outro lado, o conceito de ‘carreira’ ficou limitado aos escalões inferiores, exceto da magistratura, da diplomacia e dos militares. Para os cargos da administração superior o governo militar recrutava politicamente nas estatais. “Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgia um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado”.

Segundo Pereira (2001, p. 246), com a crise da dívida externa e a redemocratização nos anos de 1980, a aliança da burguesia industrial com a classe média burocrática, tentou prolongar a vida do Estado nacional-desenvolvimentista bem sucedido de 1930 a 1980. A Constituição Federal de 1988, por um lado descentralizou o poder político para governadores e prefeitos e por outro centralizou a administração pública.⁶⁴ Ao não fazer a reforma do Estado, a burguesia industrial fracassou em liderar o país e o “Estado burocrático-industrial” desapareceu. “Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista”.

Com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classe para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes (PEREIRA, 246).

Então, o governo FHC, hegemônico por essa nova “classe média tecnocrata” - pública e privada e o capital financeiro internacional operou a reforma administrativa de 1995. Segundo Pereira (2001, p. 248), o governo FCH foi buscar no modelo inglês de

⁶⁴ Segundo Pereira (1995, p. 243-244), “a administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da Federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem nenhuma relação com o tempo e o valor das contribuições e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir de concurso público. Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu o concurso público para a entrada no serviço público, assim reduzindo de modo substancial o empreguismo que sempre caracterizou o Estado patrimonialista”.

Tatcher,⁶⁵ a reforma pretendida – “[...] embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas”.

A partir do modelo inglês, o governo FHC elaborou sua “reforma gerencial” do Estado brasileiro. Entre as principais propostas foram introduzidas na legislação brasileira as seguintes mudanças: a) a criação de ‘agências executivas’ para desenvolver atividades exclusivas de Estado; b) a criação de ‘organizações sociais’, instituições de direito privado, não estatais, para administrar recursos e serviços públicos mediante contrato de gestão; c) a quebra do regime jurídico único – a vigência de dois regimes, além do regime estatutário com requisito de concurso público de ingresso e direito de estabilidade, com continuidade ao servidor e ao serviço, o regime celetista do emprego público também na administração direta. Para Pereira (2001, p. 250), não se tratava de uma reforma neoliberal porque não discutia o tamanho do Estado, nem a sua intervenção na economia, mas a forma - “[...] já que acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado”.

A partir [...] da dicotomia da administração burocrática/administração gerencial, foi-me possível construir o modelo da reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, mais do que justificam, exigem forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado (PEREIRA, 2001, p. 250).

A partir desses três setores, segundo Pereira (2001, p. 250-251) a administração pública deve ser gerencial. Em termos de propriedade, as atividades exclusivas de Estado devem ser estatais; o setor de produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade deve ser privada. E no setor de serviços sociais e científicos a propriedade deve ser pública não-estatal.

⁶⁵ Segundo Pereira (2001, p. 247), a crise do Estado burocrático-industrial ou burocrático-desenvolvimentista era fato, mas não havia proposta para substituir esse modelo, a não ser as ideias globalistas, segundo as quais a globalização importava a perda de relevância dos Estados nacionais e seu papel, não havendo outra alternativa para as nações senão submeter-se às regras do mercado globalizado. Ora, eu já vinha criticando esse tipo de visão desde meados da década de 1980. A grande crise que o país enfrentava desde 1980 era uma crise do estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos cinquenta anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruí-lo para que pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”.

As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte - e, em certos casos, inteiramente – financiadas pelo Estado. Quando se trata, por exemplo, de uma escola fundamental comunitária, ela deve ser gratuita e integralmente financiada pelo poder público, como já acontece em muitos países. Essa forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais confiáveis do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam ao lucro em vez de ao interesse público. [...] Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as ‘agências reguladoras’, as ‘agências executivas’ e as ‘organizações sociais’ (PEREIRA, 2001, p. 251).

Explicada a “reforma gerencial” do governo FHC sobre o Estado brasileiro, podemos agora analisar seus efeitos e consequências para o país. A primeira foi a privatização de parte expressiva do Estado brasileiro - de forma total ou parcial dos setores da mineração, siderurgia, energia, das telecomunicações, transportes, saneamento, financeiro e petróleo - estatais que o país levou 50 anos para construir a custo de recursos públicos. O dinheiro arrecadado foi “queimado” na política econômica monetarista, com juros altíssimos para sustentar a ciranda financeira da âncora cambial (US\$ 1 = 1 R\$) no período 1995-1998, até reeleição de FHC em 1998. Política que ainda causou um enorme endividamento público, conforme demonstra a tabela 3. Segundo Biondi (2003, 63-65), o governo FHC e os governos estaduais venderam por R\$ 68,7 bilhões⁶⁶ dezenas de empresas estatais⁶⁷ de grande porte. Um exemplo foi a Vale do Rio Doce, uma das maiores mineradoras do mundo, vendida por R\$ 3,13 bilhões, não mais que o lucro de um ano da mesma empresa. As empresas de telefonia por exemplo tinham recebido investimentos nos anos antecedentes da venda, inclusive com demissões voluntárias e indenizações trabalhistas para limpar os passivos das empresas.

Sobre a análise da “classe média tecnocrática” – pública e privada, e a reforma gerencial do governo FHC defendida por Pereira (2001), levantamos duas questões: a) considerando o capitalismo financeiro, a desoneração da circulação internacional de capitais e a estratégia dos executivos do sistema financeiro, do Estado e das empresas, que direcionaram a economia para a lucratividade das ações, das bolsas de valores e do sistema financeiro, em

⁶⁶ Em valores de 1999, representava 6,4% do PIB, próximo do custo dos juros nominais de um ano da dívida pública da União, que em 1999 foi de 5,8% do PIB (BIONDI, 2003, 63-65; BCB, 2016).

⁶⁷ “Telesp; Vale do Rio Doce; Telesp celular; CPFE energia São Paulo; Tele Norte Leste; Light (RJ Distribuidora); Embratel; Usiminas; Eletropaulo Metropolitana – energia São Paulo; Tele Centro Sul; Coelba – energia Bahia; CEEEEE (energia RS); Companhia Siderúrgica Nacional; CEEE- Centro Oeste (energia); Tele Sudeste Celular; Cemig (energia Minas Gerais); Copesul (petroquímica); Rede Ferroviária Federal – Sudeste; Telemig Celular; Cachoeira Dourada (energia, Goiás); Tele Celular Sul; CRT (Tele, RS); Tele Nordeste Celular; Cosern (energia RN); Açominas; Cosipa; CERJ (energia interior RJ); Enersul; Energipe (energia, Sergipe); Acesita (siderurgia); Tele Centro Oeste Celular; CEG; Tele Leste Celular; Escelsa (energia, ES); Cemat (energia MS); Rede Ferroviária – Centro Oeste; PQU petroquímica; Metrô RJ; Copene (petroquímica); Porto de Santos – terminal; Banco Meridional; Petroflex; Rede Ferroviária – Sul; Ultrafértil; Embraer (indústria aeronáutica); Fosfértil; Salgema (petroquímica)” (BIONDI, 2003, 63-65).

detrimento da própria lucratividade da empresa tradicional, seria essa classe tecnocrata gerencial (pública e privada) uma nova fração da classe capitalista? Seria a classe hegemônica ou a mais dinâmica na atualidade? Os próprios empresários e as empresas tradicionais estariam se transformando em empresas especulativas?

Segundo Pereira (1999) a reforma gerencial não representa uma reforma neoliberal porque não reduz o Estado social, representa uma reforma “social-liberal” em que o Estado não executa, mas financia as políticas sociais “necessárias”. Se usássemos a perspectiva da contradição estrutural de Giddens (2009), entre Estado e mercado teríamos uma suave contradição; a maior contradição seria a cobrança de impostos para comprar esses serviços das organizações sociais, numa visão mais neoliberal, das empresas. Um problema dessa tese, é supor que nas organizações sociais para esse fim, não haveria burocracia e patrimonialismo – diferenciação salarial para a tecnocracia, corrupção, retribuição e fisiologismo político etc. Sem controle político (situação – oposição) sem princípios explícitos da administração pública, parece mais provável, e tem ocorrido na prática, um patrimonialismo de nova ordem, mais polido – nas licitações, nos contratos de compra de serviços, nos contratos de gestão de serviços públicos, na contratação dos trabalhadores dos serviços públicos fora do concurso público mediante a terceirização dos serviços, seja nas OS, seja nas empresas privadas.

Não restam dúvidas de que a gestão do capitalismo financeiro passa a ser o centro do processo de acumulação capitalista. Nessa direção, a reforma gerencial e a lógica das agências reguladoras, das agências executivas e das organizações sociais, surge como um patrimonialismo de nova espécie no conjunto do Estado e na relação Estado-mercado, interesses públicos – interesses privados. Muito mais flexível e danoso que o patrimonialismo agrícola, comercial e industrial apontado por Faoro. Afinal, quando a gestão do Estado deixa de ser direta para ser terceirizada nas agências e nas organizações sociais, quando se substitui o gestor público concursado ou indicado pelo representante político eleito pelo voto popular pelo gestor privado na organização social ou o tecnocrata da agência reguladora, se amplia o poder do interesse privado (do mercado) sobre o interesse e o controle público. O tecnocrata é empoderado – sem precisar prestar contas para quase ninguém.

O caso emblemático de corrupção na Petrobrás é desse formato. A partir do Decreto 2.745/1998 do presidente FHC de submeter as compras da Petrobrás ao sistema privado, desvencilhando-se da lei de licitações da administração pública, empoderou-se os diretores da estatal a “agir” no mercado, segundo suas leis. Ausente a rígida regra pública de compras, no “mundo flexível do mercado” a corrupção tornou-se uma possibilidade facilitada que atravessou décadas e governos (BRASIL, 1988b). Mas vender a estatal do petróleo é dar ao

mercado não algum lucro “ilegal”, mas transferir toda a fortuna. Quando se troca o servidor público concursado pelo trabalhador contratado pela organização social, amplia-se o fisiologismo político e a submissão desse trabalhador público ao controlador privado e ao governante de plantão, amplia-se a política de governo e fragiliza-se a política de Estado. Não é diferente quando a administração direta do Estado, não cumpre o princípio do concurso público e mantém um quadro funcional temporário, de contrato precário. O fisiologismo político é acentuado e a política pública perde a continuidade.

As boas experiências de organizações sociais são aquelas que surgiram na ausência do Estado, em que a comunidade dentro de um processo histórico construiu uma organização com esforço coletivo para exercer uma função pública e responder a uma demanda social. As instituições de ensino autorizadas pela LDB/1961 é um exemplo desse processo histórico, mas não é uma terceirização do serviço; o Estado não tendo a capacidade de atuar, autorizou a organização da sociedade a fazer. Há uma construção coletiva da comunidade para ocupar o espaço público devido a omissão do Estado. Porém, incentivar um processo de desmonte do Estado via terceirização de organizações sociais “fabricadas” por tecnocratas para gerir os recursos públicos fora dos controles públicos (concurso público de ingresso, plano de cargos e salários estabelecidos em lei, aprovação de orçamento, lei de licitações, prestação de contas aos órgãos de controle e ao parlamento etc) é desmontar o Estado e ampliar o mercado.

O papel mais coercitivo do Estado, depois do policial, é o fiscal - a cobrança de impostos. Entendemos que não faz sentido o Estado tornar públicos os recursos privados para depois privatizá-los na gestão terceirizada. Não é lógico supor que um município com os trabalhadores públicos prestadores das políticas sociais selecionados através de concorrência pública (concurso público) e submetidos aos deveres da lei pública, seja menos eficiente e democrático que um município onde o prefeito tenha a liberdade e o poder de contratar organizações ou empresas, que por sua vez contratam livremente os trabalhadores para prestar os serviços públicos que são de responsabilidade da prefeitura.

O Brasil implementou efetivamente políticas públicas com continuidade e certa qualidade a partir da CF de 1988 que estabeleceu princípios públicos e republicanos (“a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...]” (BRASIL, 1988, Art. 37)) e critérios de controle público para a contratação dos servidores públicos (“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação

e exoneração (BRASIL, 1988, Art. 37, II). Ou seja, a CF de 1988, priorizou a superação do fisiologismo político na contratação dos agentes das políticas públicas – os trabalhadores públicos, para que deixassem de ser empregados do governante de plantão para serem empregados do Estado, do público, do povo. E também, que permitisse a livre concorrência para o seu ingresso através do concurso público. A própria EC 19/1998 manteve esses critérios acrescentando o princípio da “eficiência” e a vinculação da prova do concurso público com a “natureza e a complexidade do cargo ou emprego” (BRASIL, 1998).

A terceirização da contratação do servidor público (professor, médico, enfermeiro, engenheiro, motorista, agente de saúde, cozinheiro etc), seja por empresa privada, seja por organização social de direito privado, simplesmente reestabelece a prática fisiologista e patrimonialista na administração pública que desqualifica não só os serviços públicos, mas também a democracia – como era o caso antes da CF de 1988. No sistema da administração direta dos serviços públicos, o poder está contrabalanceado, parte na mão do governante eleito, parte na mão dos servidores públicos concursados. A burocracia é algo mais restrito ao alto escalão da gestão pública, em grande parte ainda exercida pelos cargos políticos de livre nomeação e exoneração. A grande massa dos servidores públicos concursados são os trabalhadores que efetivam as políticas sociais, que atendem a população. Nos casos em que se elimina os servidores públicos com a contratação das organizações sociais ou empresas privadas, o governante, junto com o gestor da organização social, acumulam o pleno poder sobre os recursos públicos; desviá-los num contrato de terceirização de serviços é uma facilidade; na folha de pagamento é quase impossível ou impraticável pela facilidade de fiscalização e controle. A tese do aumento de eficiência não passa de retórica; via de regra, o que se observa, na prática, é um maior custo para o Estado e um menor salário para o trabalhador, diferença que acaba no bolso do empresário e em muitos casos do governante.

Pereira escreveu sobre a reforma gerencial do Estado brasileiro em 2001, depois da reeleição de FHC, ainda na onda neoliberal que vendia “paraísos” que não se confirmaram. A aliança neoliberal que reelegeu FHC em 1998, mediante a crise cambial de 1999 e suas consequências até 2002, inviabilizou a eleição de um sucessor neoliberal para a continuidade de seu programa de governo e política de minimizar o Estado. Apesar da venda do patrimônio público, o endividamento do Estado brasileiro no governo FHC, fruto da política monetária financeirista para sustentar a âncora cambial no período pré-reeleição de (1995-1998) que praticou uma política de juros reais média anual de 17% no período 1995-2002, a dívida pública líquida total cresceu de 28% do PIB em 1995 para 55,5% do PIB em 2002. A média de crescimento anual do PIB foi de 2,4%, uma das mais baixas dos últimos 50 anos (ver

dados tabela 3). Diante da crise 1999-2002, a maioria dos brasileiros elegeram um candidato (Lula) de esquerda “estatista”, para retomar o fortalecimento do Estado - na intervenção na economia e na ampliação das políticas sociais (BCB, 2013; 2016; 2016b).

Apesar da inclinação neoliberal (e sua tese de Estado mínimo) do mundo capitalista dos anos 80 e 90 e do governo brasileiro a partir de Collor e FHC (1990-2002), a CF/1988 determinava o crescimento das políticas sociais e a pressão da sociedade brasileira pela implementação da CF de 1988 impôs uma agenda de ampliação do Estado social. Senão vejamos: apesar da inclinação política neoliberal dos governos Collor/FHC e da maioria do Congresso Nacional nesse período, as políticas públicas definidas na CF/1988 aos poucos foram sendo implementadas e com elas o Estado Brasileiro teve que se expandir. A Lei 8.080/1990 regulamentou o Sistema Único de Saúde preconizado no Art. 198 CF/1988; depois a EC 29/2000 definiu uma vinculação de recursos à saúde pública; a Lei 8213/1991 regulamentou os planos e benefícios da Previdência Social preconizados pelo artigos 201 e 202 da CF/1988; a Lei 8.112/1990 regulamentou o regime jurídico e a previdência dos servidores públicos preconizada no Art. 40 da CF/1988; embora a EC 20/1998 e a EC 41/2003 tenham aumentado os requisitos para acessar os benefícios, os gastos da previdência social (geral e servidores) foram expandidos pela ampliação da universalização previdenciária. A Lei 8.742/1993 organizou a Assistência Social preconizada nos artigos 203 e 204 da CF/1988; a Lei 10.277/2001 instituiu medida para assegurar o funcionamento de serviços imprescindíveis à segurança pública, preconizado no Art. 145 da CF/1988 (BRASIL, 1988; 1990; 1990a; 1991, 1993; 1998; 2000; 2001; 2003).

Tabela 1 – Média anual da Carga Tributária do Brasil em % do PIB

Década de	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Média anual da Carga Tributária	14%	16%	19%	25%	25%	29%	33%	33%

Fonte: elaboração do autor com base nos seguintes dados: de 1940 a 1989 dados de Varsano (1998, p.39); de 1990 a 2014 da RFB (2016a); a média anual de cada década o autor calculou nos seguintes períodos: 1940 (de 1947 a 1949); 1950 (de 1950 a 1959); 1960 (de 1960 a 1969); 1970 (de 1970 a 1979); 1980 (de 1980 a 1989); de 1990 (de 1990 a 1999); 2000 (de 2000 a 2009); 2010 (de 2010 a 2014).

O fato é que a partir da CF/88, o Estado brasileiro teve que implementar abrangentes políticas públicas nas áreas sociais, que são de alto custo, como é o caso da educação, da saúde, da previdência, da assistência social, da segurança pública, entre outras. E para dar conta do financiamento dessas políticas e a expansão do Estado social, fez-se necessário a

expansão do Estado fiscal, e foi a efetivação das políticas públicas definidas na CF/88, embora todas as deficiências ainda presentes, que forçaram a ampliação da carga tributária brasileira, conforme demonstra as tabela 1 e 2.

FHC colheu no segundo mandato várias crises econômicas, achatamento salarial e desemprego em massa que abalou sua credibilidade na opinião pública. A política neoliberal e a crise econômica que mantinha a maioria do povo trabalhador em dificuldades econômicas abriu espaço para a eleição de um novo governo, com outro arranjo político.

O metalúrgico e sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, derrotado nas três eleições anteriores, com o empresário José Alencar de vice, numa aliança do “trabalho e o capital produtivo” venceram as eleições em 2002 e se reelegeram em 2006. Depois, a mesma composição política venceria ainda as eleições em 2010 e 2014 com a economista Dilma Rousseff (militante torturada na ditadura), a primeira mulher da história. Retomando o papel desenvolvimentista e fortalecendo o papel social na perspectiva de um Estado de bem-estar social firmada na CF/88, desarmando a política neoliberal dos governos Collor/Itamar/FHC, e indo além do Estado desenvolvimentista do período 1930/1980, os governos Lula e Dilma ampliaram as políticas sociais na perspectiva do bem-estar social do conjunto da população - no orçamento e na ação do Estado. Os resultados alcançados criaram as condições de manutenção (por via eleitoral) do mesmo projeto político no poder executivo federal por 4 mandatos consecutivos. Conforme demonstram os dados das tabelas 2, 3 e 4, os governos Lula e Dilma, fortalecendo a perspectiva do Estado de bem-estar social, levaram o país a ter bons resultados na ampliação dos empregos formais, dos salários, na distribuição de renda e no acesso aos direitos sociais, com importantes avanços na inclusão social de milhões de brasileiros e na redução significativa da pobreza e da pobreza extrema.

Os dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) descrito na tabela 2 apresentam também o peso de cada despesa (política pública) no total das despesas públicas em 2013. A primeira constatação é o peso da Previdência Social (RGPS e RPPS) que representa 31,19% do total das despesas e 10,4% do PIB, montante que representa praticamente um terço das despesas públicas e da carga tributária. As outras despesas públicas apresentam uma baixa participação no total. A educação representou 15,38% do total e 5,13% do PIB; a saúde 14,26% do total e 4,75% do PIB; a administração 5,65% do total e 1,89% do PIB; a assistência social 4,64% do total e 1,89% do PIB; o trabalho 3,85% do total e 1,28% do PIB; o transporte 3,50% do total e 1,17% do PIB; a segurança pública 3,11% do total e 1,04% do PIB; todas as demais políticas públicas, individualmente, representam menos de 1% do PIB. O superávit primário representou 1,7% do PIB o que significa que 5,15% dos tributos

arrecadados não foram gastos em políticas públicas e utilizados no pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Tabela 2 – Despesas primárias consolidadas do Estado brasileiro por política pública

Em R\$ bilhões correntes (do ano)	2003	PIB 1.717,9	Despesa 523,2	2013	PIB 5.316,4	Despesa 1.772,6	2013*	2013**
Função da Despesa	Valor em R\$	% do PIB	% do Total	Valor em R\$	% do PIB	% do Total	% do PIB	+ % no PIB
Previdência Social	168,8	9,83	32,26	552,9	10,40	31,19	+ 0,57	+ 5,80
Educação	80,8	4,70	15,44	272,6	5,13	15,38	+ 0,43	+ 9,15
Saúde	71,1	4,13	13,57	252,7	4,75	14,26	+ 0,62	+ 15,01
Administração	34,5	2,01	6,60	100,2	1,89	5,65	- 0,12	- 6,24
Assistência Social	14,1	0,82	2,70	82,2	1,55	4,64	+ 0,73	+ 89,02
Trabalho	10,4	0,61	1,99	68,3	1,28	3,85	+ 0,67	+ 109,84
Transporte	14,4	0,84	2,75	62,1	1,17	3,50	+ 0,33	+ 39,28
Segurança Pública	22,6	1,32	4,33	55,2	1,04	3,11	- 0,28	- 21,21
Urbanismo	14,7	0,86	2,82	52,7	0,99	2,97	+ 0,13	+ 15,12
Judiciária	21,4	1,24	4,08	50,2	0,95	2,83	- 0,29	- 23,39
Defesa Nacional	11,6	0,68	2,22	37,3	0,70	2,11	+ 0,02	+ 2,94
Agricultura	9,8	0,57	1,87	28,8	0,54	1,63	- 0,03	- 5,26
Legislativa	11,9	0,69	2,28	28,1	0,53	1,58	- 0,16	- 23,19
Saneamento	5,4	0,31	1,03	19,3	0,36	1,09	+ 0,05	+ 16,13
Essencial à Justiça	3,8	0,22	0,74	16,2	0,30	0,91	+ 0,08	+ 36,36
Gestão Ambiental	3,6	0,21	0,69	14,3	0,27	0,81	+ 0,06	+ 28,57
Ciência e Tecnologia	3,0	0,17	0,57	14,0	0,26	0,79	+ 0,09	+ 52,94
Direitos Cidadania	2,2	0,13	0,43	11,3	0,21	0,64	+ 0,08	+ 61,54
Desporto e Lazer	1,4	0,08	0,27	10,0	0,19	0,56	+ 0,11	+ 137,50
Cultura	2,1	0,12	0,41	9,0	0,17	0,50	+ 0,05	+ 41,66
Comércio e Serviços	3,8	0,22	0,72	8,9	0,17	0,50	- 0,05	- 22,73
Organização Agrária	1,5	0,09	0,29	7,8	0,15	0,44	+ 0,06	+ 66,66
Habitação	1,6	0,10	0,31	6,3	0,12	0,35	+ 0,02	+ 24,10
Indústria	1,6	0,10	0,31	3,9	0,07	0,22	- 0,03	- 30,00
Energia	4,8	0,28	0,91	3,1	0,06	0,17	- 0,22	- 78,57
Comunicações	1,0	0,06	0,19	3,0	0,06	0,17	- 0,00	0,00
Relações Exteriores	1,2	0,07	0,22	2,1	0,04	0,12	- 0,03	- 42,86
Total Primárias	523,2	30,45	100,00	1.772,6	33,34	100,00	+ 2,89	+ 9,49
Superávit Primário		4,3			1,7		- 2,6	- 60,46

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) da STN (2016) e do Produto Interno Bruto (PIB) do BCB (2016). Em 2003 reúne os dados da União, de 26 Estados, do DF e de 84,8% dos municípios. Em 2013 reúne as contas da União, de 25 Estados (exceto Minas Gerais), do DF e de 93% dos municípios. * crescimento da despesa em percentual do PIB em 2013 em relação a despesa de 2003. ** percentual de crescimento em percentual do PIB da despesa em 2013 sobre a despesa de 2003. Superávit primário, dados do BCB (2016b).

Tabela 3 – Transformações macroeconômicas do Brasil 1940 – 2014

Questão nacional – em R\$ dezembro 2015	1940	1960	1980	2000	2010	2014
1. PIB do ano em R\$ trilhões	0,137	0,497	2.088	3.917	5.623	6.141
2. % crescimento médio anual PIB	4,44	6,64	7,44	2,13	3,72	2, 22
3. % + médio anual PIB per capita	2,91	2,83	4,64	0,34	2,49	1,30
4. PIB <i>per capita</i> em R\$ no ano	1.143	2.426	6.011	22.583	28.763	30.281
5. PIB <i>per capita</i> em US\$ no ano	*	*	*	3.780	11.304	11.914
6. % + médio anual população	1,5	2,7	2,8	1,8	1,21	1,0
7. Milhões de empregos formais	*	*	20,5	26,2	44,1	49,6
8. Remuneração média	*	*	*	2.019	2.448	2.725
9. Valor do salário mínimo	505	812	537	418	717	806
10. Taxa de desocupação		*	*	11,66	6,74	4,84
11. % produtos básicos na exportação	77,6	75,3	42,2	22,8	44,57	48,67
12. % Semi-manufaturados exportação	*	*	11,7	15,4	13,97	12,91
13. % manufaturados na exportação	*	*	44,8	59,8	41,45	38,42
14. % Agropecuária no PIB	29,42	16,91	9,81	5,5	4,9	5,6
15. % Indústria no PIB	18,74	29,85	34,29	26,5	27,4	23,4
16. % dos serviços no PIB	51,84	53,25	55,90	68,0	67,8	71,0
17. Valores exportação em US\$ bilhões	*	1,3	20,1	55,1	201,9	225,1
18. Valores importação em US\$ bilhões	*	1,3	22,9	55,3	181,8	229,1
19. Saldo Balança Comercial em US\$	*	-0,024	-0,283	-0,698	20,1	-3,959
20. Dívida Líquida Setor Público % PIB	*	*	28**	51,5	38,8	33,1
21. Reservas Cambiais em US\$ bilhões	*	*	*	32,5	285,5	375,4

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: Itens 1, 4 e 5: 1940 a 1980 a preços de 2000 (IBGE, p. 393), corrigido pelo INPC até 2015; 2000, 2010 e 2014 a preços de 2015 (BCB, 2016). Itens 2, 3 e 6: média anual de crescimento do PIB *per capita* dos seguintes períodos: 1940 (1921 a 1940); 1960 (1941 a 1980); 1980 (1961 a 1980); 2000 (1981 a 2000); 2014 (2011 a 2014), 1940, 1960, 1980 e 2000 dados do IBGE (2006, p. 393); de 2010 e 2014 dados do BCB (2016). Item 7: empregos formais - com carteira de trabalho assinada ou servidor público estatutário, dados da RAIS do MTE (2014, p. 4). Item 8: dados do MTE (2014, p. 15), preços de 2014, corrigido pelo INPC de 2015. Item 9: 1940, 1960 e 1980 a preços de 1999 IBGE (2006, p. 538), corrigido pelo INPC até 2015; 2000, 2010 e 2014 dados do MTE (2016) corrigido pelo INPC até 2015. Item 10: IBGE (2016a). Itens 11, 12 e 13: 1940 e 1960 é o percentual do café no total das exportações, dados do IBGE (2006, p. 432); 1980 e 2000 são dados do IBGE (2006, p. 433); 2010 e 2014 dados do BCB (2016c). Itens 14, 15 e 16: 1940, 1960, 1980 dados do IBGE (2006, p. 388), 2000, 2010 e 2014 são dados do IBGE (2015a). Itens 17, 18, 19, 20 e 21, dados do BCB (2016a). INPC (IBGE 2016). * Autor não encontrou dados nessas datas. ** 1994 (BCB, 2016b).

A carga tributária de 2013 atingiu uma arrecadação de R\$ 1,741 trilhão, correspondente a 32,76% do PIB de R\$ 5,316 trilhões (ver quadro 8). As despesas consolidadas por função da União, de 25 estados (exceto Minas Gerais) e de 5.194 dos 5.564 municípios brasileiros, no exercício de 2013, somaram 33,34% do PIB. O superávit primário foi de 1,7% do PIB, totalizando entre despesas primárias e superávit primário 35,04% do PIB

(ver tabela 2). Considerando a carga tributária de 32,76% do PIB, a diferença de 2,28% do PIB representa as entradas além da carga tributária (a soma dos pagamentos previdenciários feitos com recursos da poupança da previdência dos RPPS de estados e municípios, a entrada de empréstimos e de recursos de taxas de serviços e melhoria da União, estados e municípios). Os números demonstram uma proximidade entre os valores do superávit primário (1,7% do PIB) e as entradas além da carga tributária (2,28% do PIB), uma diferença de apenas 0,58% do PIB. Não encontramos o valor da entrada de empréstimos, se maior ou menor do valor superávit primário; se o valor dos empréstimos for menor do superávit primário, significa que a retirada de recursos da receita tributária é maior do que a entrada de recursos de empréstimos às despesas primárias, ou vice-versa.

Tabela 4 – Transformações sociais no Brasil após Constituição Federal de 1988

Questão	1991	2000	2010
IDHM	0,493	0,612	0,727
Esperança de vida ao nascer	64,73	68,61	73,94
Mortalidade infantil até 1 ano por 100.000 mil nascidos	44,68	30,57	16,70
Percentual de pessoas de 16 anos com o ensino fundamental completo*	**35,10	53,00	66,70
População de 18 a 20 anos com ensino médio completo em %	13,0	24,8	41,0
População total em milhões	146,8	169,8	190,7
% da população com coleta de lixo na residência	77,93	91,12	97,02
% da população com energia elétrica na residência	84,84	93,46	95,58
% população com banheiro e água encanada na residência	66,97	76,72	87,16
Renda <i>per capita</i> em reais (R\$ de dezembro de 2010)	448	592	794
% de pobres no total da população	38,16	27,90	15,20
% de extremamente pobres no total da população	18,64	12,48	6,62
% da renda dos 10% mais ricos no total do país	51,54	51,94	49,83
% da renda dos 20% mais ricos no total do país	67,21	67,56	63,40
% da renda dos 80% mais pobres no total do país	32,79	32,44	36,60
% da renda dos 60% mais pobres no total do país	15,70	15,90	19,23
% da renda dos 40% mais pobres no total do país	6,72	6,85	8,59
% da renda dos 20% mais pobres no total do país	1,92	1,84	2,41
Renda dos 20% mais ricos / renda dos 40% mais pobres	20,01	19,71	14,83
Renda dos 10% mais ricos / renda dos 40% mais pobres	30,46	30,31	22,78

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do PNUD (2013; 2013a); * INEP (20115), dados de 2004 e 2013; ** INEP (2003);

As despesas e as políticas públicas são pressionadas por duas questões principais: 1) – pelo superávit primário que no século XXI tem sido em uma média anual de 2,1% do PIB, recursos que são retirados da receita tributária para o pagamento de juros e encargos da dívida pública; 2) – pelas despesas previdenciárias que são significativas (10,4% do PIB), em especial pelo déficit dos RPPS da União e dos estados que somaram 2,32% do PIB em 2013 (ver nota 67). Juntos, esses dois passivos, o superávit primário e o déficit dos RPPS dos servidores da União e dos estados consomem 4,42% do PIB e 13% da receita tributária.

De 1994 a 2015, o superávit primário realizado pelo Estado brasileiro somou 44,3% do PIB, uma média anual de 2,1% do PIB (BCB, 2016b). Esses recursos são retirados da receita tributária da União, estados e municípios para os pagamentos dos juros e encargos da dívida pública. Os custos dos pagamentos do sistema da dívida pública (FATTORELLI, 2015, P. 13-17) dependem da política de juros e também pressionam a carga tributária e as políticas públicas ao disputar com elas os mesmos recursos.

O problema financeiro da previdência⁶⁸ é decorrente de um problema estrutural dos regimes contributivos. A maior parte do nosso sistema de previdência é do modelo corporativo, ou seja, contributivo – o trabalhador e o empregador pagam a previdência sobre o salário de cada trabalhador que gera um benefício proporcional ao da contribuição. Esse tipo de sistema deveria trabalhar com poupança previdenciária e cálculo atuarial para que as contribuições (patronal e do trabalhador) permitisse o pagamento dos benefícios dos segurados e a sustentabilidade do sistema no longo prazo. A CF de 1988 que ampliou e reorganizou o RGPS e os RPPS não estabeleceu essa obrigatoriedade. As reformas posteriores foram estabelecendo regras de sustentabilidade atuarial para os RPPS dos servidores públicos da União, dos estados e municípios. Sem teto salarial e poupança previdenciária desde do

⁶⁸ Em 2013, segundo dados do grupo técnico de previdência do Ministério da Previdência, o RGPS tinha um pagamento de 27,0 milhões de benefícios entre aposentadorias e pensões; para os trabalhadores urbanos, o RGPS apresentava um quadro de equilíbrio entre receita e despesas previdenciárias com um superávit de 24,5 R\$ bilhões. Os segurados especiais do campo, a diferença entre as contribuições especiais e as despesas dos benefícios era de R\$ 74,2 bilhões. Em relação aos regimes próprios dos servidores públicos, o da União (1,2 milhão de ativos e 978 mil aposentadorias e pensões) apresentou um déficit de R\$ 62,7 bilhões; dos estados (2,7 milhões de ativos e 1,9 milhão de aposentadorias e pensões) apresentou um déficit de 60,9 R\$ bilhões; dos municípios (2,4 milhões de ativos e 581 aposentadoria e pensões) teve um superávit de 6,7 R\$ bilhões. Na soma de todos os regimes (RGPS e RPPS), em 2013, para o pagamento de 30,5 milhões de benefícios, o déficit entre as receitas previdenciárias e as despesas previdenciárias foi de R\$ 166,6 bilhões, correspondente a 3,14% do PIB, sendo que o total do déficit, 38% é do RPPS dos Servidores Públicos da União, 36% é do RPPS dos Servidores Públicos dos estados e 30% é do RGPS. O déficit das receitas previdenciárias é pago com outras receitas da seguridade social e outras receitas do tesouro nacional, dos estados e municípios. Para nossa diferenciação de regime contributivo e regime universalista, os maiores problemas estão no RPPS da União com déficit de R\$ 62,7 bilhões (1,18% do PIB) e dos RPPS dos estados com déficit de R\$ 60,9 bilhões (1,14% do PIB); parte dos municípios também apresentam déficit operacional e a maioria atuarial (MTP, 2016).

início dos sistemas, os RPPS da União, da maioria dos estados e parte dos municípios acumulam enormes passivos previdenciários, déficits nos cálculos atuariais e no fluxo de caixa anual. Por outro lado, o RGPS dos trabalhadores urbanos, que é o maior sistema com 19 milhões de benefícios em 2013, com teto salarial, mesmo em fluxo de caixa, continuou superavitário em 24,5 R\$ bilhões. Esse dinheiro deveria ser aplicado na poupança previdenciária para despesas futuras e não liquidado no fluxo de caixa de outros regimes.

A necessidade e a razoabilidade, no caso dos regimes contributivos em que a contribuição gera benefício proporcional, é a busca do equilíbrio atuarial em cada regime, dentro do seu universo. Por outro lado, a parte da previdência social universalista dos assegurados especiais (os povos do campo, das florestas e das águas), os pagamentos dos auxílios temporários dos acidentes e das doenças do trabalho, bem como os benefícios de prestação continuada para deficientes e idosos pobres, justifica um regime de fluxo de caixa com contribuições sociais do conjunto da seguridade social, coerente com a natureza social do sistema universalista solidário, onde o Estado garante o direito social no princípio da política social. Portanto, uma solução para o peso da previdência no conjunto das despesas e políticas sociais, passa pela coerência e sustentabilidade de cada sistema. Se é contributivo e o valor da contribuição gera o valor do benefício, o regime deveria ser gerido em regime de poupança previdenciária e cálculo atuarial sustentável e não de fluxo de caixa deficitário que onera o tesouro e retira recursos de outros impostos e de outras políticas sociais.

A Previdência Social (RPPS e RGPS) precisa de ajustes para continuar sustentável nas despesas públicas. Porém, continuará com um peso significativo nas despesas públicas – porque é praticamente impossível uma política de previdência social abrangente, com pretensão de universal como a nossa, com baixo custo no PIB. Os ajustes devem ser efetivamente ajustes: cálculo atuarial para regimes contributivos, ajustes entre valores e tempo de contribuição e de benefício, razoabilidade entre piso e teto salarial, não duplicidade de benefícios, garantia dos benefícios prometidos etc. Em qualquer hipótese, a dificuldade financeira no atual sistema não é tão grave que justifica uma mudança drástica como a idade mínima geral de 65 anos para o benefício de aposentadoria que implicaria na negação parcial do próprio benefício, do direito social e da política social previdenciária, tendo em vista que a maioria dos trabalhadores exercem atividades laborais altamente danosas à saúde e não sobreviveriam tanto tempo no trabalho para tardiamente usufruir o direito da aposentadoria.

É recorrente no Brasil os discursos e as teses por mais avanços nas políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, segurança, cultura, lazer, esporte, etc. Os movimentos sociais (sindical e popular) manifestam de forma permanente em suas pautas e

mobilizações. Os políticos reafirmam esse discurso nas campanhas eleitorais. Por outro lado, prefeitos e governadores reclamam uma reforma no pacto federativo e do “bolo fiscal”. Empresários, políticos e trabalhadores reclamam dos impostos. Esse é o impasse que precisa ser resolvido: que Estado social queremos e que Estado fiscal bancaremos para sustentá-lo.

Tabela 5 - Carga tributária de alguns países da OCDE e Brasil (2014 em % do PIB)

País	Carga Tributária Total	País	Carga Tributária Total	País	Carga Tributária Total
Dinamarca	50,9	Luxemburgo	37,8	Nova Zelândia	32,4
França	45,2	Eslovênia	36,6	Israel	31,1
Bélgica	44,7	Alemanha	36,1	Eslováquia	31,0
Finlândia	43,9	Grécia	35,9	Canadá	30,8
Itália	43,6	Portugal	34,4	Irlanda	29,9
Áustria	43,0	República Checa	33,5	Turquia	28,7
Suécia	42,7	Espanha	33,2	Suíça	26,6
Noruega	39,1	Estônia	32,9	Estados Unidos	26,0
Islândia	38,7	Reino Unido	32,6	Coreia	24,6
Hungria	38,5	<i>Brasil</i>	<i>32,42</i>	Chile	19,8
		<i>Média OCDE*</i>	<i>35,3</i>		

Fonte: RFB (2016a) *Média (29 países)

Importante frisar, como demonstra a tabela 5, que a carga tributária brasileira não é “a mais alta do mundo” como a mídia comercial brasileira tem propagado. É uma carga tributária mediana, abaixo da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por outro lado, talvez seja, a mais “injusta” do mundo como podemos ver na tabela 6. Pouco tributa a renda, os lucros e os ganhos de capital e muito tributa os bens e serviços. Os trabalhadores que gastam praticamente todo salário na compra de bens e serviços de subsistência pagam um percentual muito maior de tributos sobre sua renda total, caracterizando um sistema tributário regressivo. Outro aspecto negativo da nossa carga tributária, com podemos observar no quadro 8, é a quantidade e a complexidade dos tributos que dificulta a compreensão entre o imposto e a finalidade (aplicação) e a gestão das empresas e da administração pública. Portanto, existe um amplo espaço para reformas tributárias no sentido da simplificação e da progressividade do sistema tributário, na busca de eficiência e justiça tributária.

Conforme podemos observar na tabela 6, no ano de 2014, com uma carga tributária de 32,4% do PIB, 10% mais baixa da média da OCDE, a principal base de incidência da tributação brasileira era sobre bens e serviços, representando 50,3% do total, uma forma de tributação indireta; a incidência sobre a folha de salários (excluindo o de renda) representava um quarto da arrecadação (25,9% do total); sobre a riqueza era bastante tímida: a tributação

sobre renda, lucros e ganhos de capital representava apenas 18,2% e sobre a propriedade 4,3% do total. Essas características demonstram uma carga tributária regressiva que penaliza os mais pobres e assalariados que consomem sua renda em consumo de subsistência, em produtos altamente tributados, e por outro lado, os mais ricos, pagam poucos tributos sobre seu excedente de renda e propriedades. A média dos países da OCDE constitui um cenário bem diferente, um sistema progressivo, inclusive com uma carga tributária mais alta, média de 35,3% do PIB: a renda, lucros e ganhos de capital respondiam por 34% da arrecadação, bens e serviços 32,3%, folha de salários 27,5% e sobre a propriedade 5,4%.

Tabela 6 – Evolução da carga tributária (% do PIB) Brasil e média OCDE (29 países)

Base de Tributação	Brasil		Média OCDE	
	2006	2014	2006	2014
Carga Tributária Total	33,3	32,4	34,9	35,3
Renda, lucros e ganhos de capital	6,2	5,9	12,6	12,0
Folha de Salários	8,1	8,4	9	9,7
Propriedade	1,2	1,4	1,9	1,9
Bens e Serviços	16,2	16,3	11,1	11,4
Outros	1,6	0,5	0,2	0,3

Fonte: RFB (2016a).

Outro aspecto a discutir sobre a carga tributária é seu valor perante o PIB do país – o quanto que da riqueza produzida é transformada em receita do Estado para atender o conjunto da população através das políticas públicas. Como vimos na tabela 1, a nossa carga tributária é de 33% do PIB. Os dados internacionais, como apresentado nas tabelas 5 e 6, demonstram que os países com políticas públicas universais, e de qualidade, como é a pretensão do Brasil, possuem cargas tributárias mais elevadas que a brasileira. Países que servem de referência na qualidade de políticas públicas universais e desenvolvimento humano apresentam percentuais bem mais elevados que o Brasil, como é o caso da Dinamarca (50,9%), da França (45,2%), da Itália (43,6), da Suécia (42,7), da Noruega (39,12), da Alemanha (36,1), entre outros. Talvez o Canadá (30,8%) seja um dos bons exemplos de carga tributária mais baixa com padrão de qualidade nas políticas públicas. Os Estados Unidos (26,0) é uma referência de carga tributária menor, mas não representa uma referência em políticas públicas universais, pois, embora haja serviços públicos, não são universais, como é o caso da saúde.

A partir dos dados acima, podemos concluir que o problema tributário no Brasil não é o volume arrecadado, o % do PIB (em torno de 33%), mas sua complexidade (ver quadro 8) e regressividade que facilita a sonegação, dificulta a arrecadação, penaliza os mais pobres e

alivia os mais ricos. Um exemplo é a alta contribuição na arrecadação dos tributos indiretos sobre bens e serviços e a baixa tributação sobre renda, lucros e ganho de capital em que a tributação brasileira é uma das mais baixas do mundo. A mudança tributária necessária seria a simplificação e a progressividade tributária. Se comparada com a média da OCDE, deveríamos reduzir em um terço o peso da atual tributação sobre bens e serviços e dobrar o peso atual sobre a renda, os lucros, os ganhos de capital⁶⁹ e sobre a propriedade.

Os dados demonstram que os espaços para reduzir e remanejar recursos entre as despesas públicas é estreito e cada política exige mais recursos para sua plena efetivação, o que podemos sugerir que pensar em mais qualidade nas políticas públicas, passa pelo combate de qualquer forma de corrupção e desvio de finalidade dos recursos públicos, pelo aumento da eficiência da gestão pública, pela equação dos desequilíbrios da previdência contributiva, pela redução dos juros e custos da dívida pública, mas também pela reforma e ampliação da carga tributária. A ampliação de recursos às políticas públicas deve ser vista como uma questão necessária no debate sobre a universalidade e a qualidade das políticas públicas, indispensáveis para o desenvolvimento justo e sustentável do país e à cidadania de seu povo.

A expansão das políticas sociais pressionam a expansão do Estado fiscal. A redução do Estado fiscal reduz o Estado social. E vice-versa. Esse é o maior impasse político na sociedade brasileira. O fato é que não se faz um Estado social forte na defesa e garantia dos direitos sociais na universalização da cidadania com um Estado fiscal fraco, com uma carga tributária baixa.

Partindo da concepção que o Estado capitalista (OFFE; ROUGE, 1984) é a contradição estrutural da sociedade capitalista (GIDDENS, 2009) e de que é, enquanto estrutura social, a condensação material da correlação de forças das classes sociais (POULANTZAS, 2000), a partir da nossa elaboração sobre o Estado contemporâneo descrito no quadro 2, apresentamos no quadro 4, a tendência que prevaleceu sobre cada papel do Estado brasileiro nos diferentes períodos e governos na nossa trajetória política. Usamos os termos alta, média e baixa para indicar a tendência em que se moveu o respectivo governo em cada papel. Lembrando da dualidade da estrutura da teoria da estruturação de Giddens (2009), o governo, ao governar, reproduz a estrutura de Estado real, presente. A ação do governo vai

⁶⁹ Segundo a Revista Carta Capital (2015), “os maiores milionários a prestar contas ao fisco, um grupo de 71.440 brasileiros, ganharam em 2013 quase 200 bilhões de reais sem pagar nada de imposto de renda de pessoa física (IRPF)” A renda atualmente obtida pelos ricos sem mordidas do IRPF - 196 bilhões de reais em 2013, em números exatos – tornou-se protegida da taxaçaõ há 20 anos. No embalo do Consenso de Washington e do neoliberalismo do recém-empossado presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo aprovou em 1995 uma lei [Lei nº 9.249/95, Art. 10] instituindo a isençãõ”.

transformando o Estado, mas não é de imediato que alcança uma profunda transformação, ela vai acontecendo aos poucos, exceto nos processos revolucionários.

Analisando os governos desde o império vamos encontrar que o primeiro reinado de D. Pedro I foi praticamente um Estado policial, fiscal e monetário cuja tarefa histórica foi a independência. Na regência, com o Ato Adicional de 1834 e a criação das Assembleias Legislativas ensaiou-se uma liberalização do novo país, mas para viabilizar a manutenção do território do Império voltou-se ao papel policial. O segundo reinado continuou preso ao Estado policial porque continuava a nação numa sociedade escravocrata e autoritária. Houve uma abertura liberal e a ampliação das primeiras estruturas da sociedade civil. O papel fiscal de todo Império pode-se dizer que foi médio, pela fragilidade da capacidade contributiva da sociedade da época e a total omissão nas políticas sociais. O papel monetário esteve em alta desde a independência quando contraiu as primeiras dívidas e depois viveu crises econômicas periódicas.

O governo Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto foram de típica transição pela força entre Império e República. Por serem governos de força, acabaram sendo menos liberais que o Segundo Reinado. Os governos da Primeira República, a partir da descentralização aos estados, produziram uma abertura liberal para o desenvolvimento da sociedade civil, mas como governos conservadores, recorreram ao papel policial do Estado para esmagar as iniciativas populares, basta lembrar que foram nesse período os maiores massacres de civis pelo Exército brasileiro em Canudos e no Contestado. Por outro lado foram governos que exercitaram fortemente o papel monetário do Estado e um desenvolvimentismo oligárquico na política de valorização do café. O que tem de comum do Primeiro Império ao fim da Primeira República? A completa ausência do papel social, mesmo para os padrões daquela época.

A Revolução de 1930, no primeiro momento, com o levante de diferentes forças, a tomada do poder, o voto das mulheres, a jornada máxima de 8 horas de trabalho, foi um momento renovador. Mas a posição oscilante de Vargas em relação a democracia e a constituinte precipitou a Revolução Constitucionalista (paulista); a Constituição de 1934 perdeu grande parte do impulso renovador da Revolução de 1930. O tempo todo, o governo Vargas foi um governo policial, sem espaço para o fluir da sociedade civil. Por outro lado, foi na Ditadura Vargas que o Estado brasileiro ganhou forma, tamanho e importância no capitalismo brasileiro. O desenvolvimentismo ensaiado na política de valorização do café foi expandido para a indústria. O papel social ganhou um tratamento médio, não pelas políticas sociais do Estado, mas pela normatização do trabalho, o limite da jornada de trabalho e a proteção do trabalhador com a CLT.

Durante os governos do período da redemocratização 1946-1964, o papel policial foi reduzido, ganhou espaço a agenda liberal para o fluir da sociedade civil. O desenvolvimentismo continuou em alta, a proteção trabalhista foi ampliada, e o papel monetário ampliado frente a inflação e o endividamento; o que continuou em baixa foram os papéis social e fiscal do Estado. Foi a falta de respostas mais consistentes à crise social que facilitou o crescimento das forças reacionárias e o desemboque na Ditadura Militar. Com a Ditadura Militar voltou com tudo o papel policial, com a redução do espaço da sociedade civil, o desrespeito e a falta de garantia aos direitos civis e políticos; foi ampliado o papel desenvolvimentista e reduzido o papel social com a omissão nas políticas sociais. Aumentou o papel fiscal com o aumento da carga tributária e o papel monetário com o endividamento externo.

O governo Sarney é outro governo de transição. Baixou o papel policial, elevou o papel liberal com a expansão das instituições da sociedade civil. Baixou o papel desenvolvimentista com a crise do endividamento externo e do petróleo. Com a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição de 1988, começa efetivamente a entrar o papel social na agenda do Estado brasileiro. O papel fiscal sofrerá uma forte elevação a partir dos direitos sociais da CF de 1988 e nos governos seguintes. O papel monetário esteve em alta nos apuros da crise da dívida externa e da hiperinflação.

Os governos Collor e FHC elevaram o papel policial na repressão aos movimentos de resistência e oposição, baixaram o papel desenvolvimentista com as privatizações, elevaram o papel social com o início da implementação das políticas sociais da CF de 1988, elevaram o papel fiscal com o aumento da carga tributária em função das políticas sociais que foram implementadas. O papel monetário foi o mais elevado, nos sucessivos planos econômicos e no Plano Real que controlou a inflação. A financeirização da âncora cambial do Real, a política de juros e o endividamento do Estado predominaram a política do governo FHC que culminaram com a Lei de Responsabilidade Fiscal e políticas de superávits primários na primeira década do século XXI.

Nos governos Lula e Dilma, o papel policial baixou e o papel liberal aumentou com a participação social no governo através das conferências nacionais. O Estado retomou o papel desenvolvimentista e elevou o papel social. O papel fiscal continuou em alta para dar conta do papel desenvolvimentista e social. O papel monetário foi mantido em alta com a política de controle da inflação, superávits primários, redução do endividamento e a formação de US\$ 370 bilhões de reservas cambiais.

Quadro 4 – Trajetória de formação e transformação do Estado brasileiro

Tendência dos papéis do Estado contemporâneo no Estado Brasileiro	Policial	Liberal	Mone- tário	Desenvol- Vimen- tista	Social	Fiscal
1º Império	Alta	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Média
Regência	Alta	Média	Alta	Baixa	Baixa	Média
2º Império	Alta	Média	Alta	Média	Baixa	Média
República – CF1891	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Baixa
Deodoro e Floriano	Alta	Baixa	Alta	Média	Baixa	Baixa
1ª República 1889-1930	Alta	Média	Alta	Média	Baixa	Baixa
Revolta 1930 - CF 1934	Média	Alta	Alta	Alta	Média	Baixa
Ditadura Vargas	Alta	Baixa	Alta	Alta	Média	Baixa
Redemocratização 1946 -1964	Baixa	Alta	Alta	Alta	Média	Baixa
Ditadura militar	Alta	Baixa	Alta	Alta	Baixa	Média
Sarney	Baixa	Alta	Alta	Média	Média	Média
Collor - FHC	Baixa	Alta	Alta	Baixa	Média	Alta
Lula - Dilma	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Temer	Alta	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Média

Fonte: elaborado pelo autor em síntese do analisado ao longo do texto

A partir da CF de 1988 e de forma intensificada nos governos Lula e Dilma, o Estado brasileiro, efetivando os pressupostos dos direitos sociais da CF de 1988, aproximou-se, pela primeira vez na nossa história, ao perfil do Estado de bem-estar social. E os resultados foram muito positivos como podemos observar nas tabelas 2, 3 e 4.

Como veremos a seguir, com o impeachment de Dilma, veio o governo Temer fruto de um golpe político parlamentar. O rumo desse governo implica a volta da alta do papel policial do Estado no controle e perseguição aos movimentos sociais, a baixa no papel liberal inibindo a participação e a atuação da sociedade civil (que teve caçado seu voto no mandato presidencial e no programa de governo), baixa no papel desenvolvimentista com mais privatizações, especialmente dos setores do petróleo, de energia, financeiro e de transportes, baixa no papel social com o congelamento de despesas públicas, reforma da previdência e redução de direitos sociais e da proteção ao trabalhador com a reforma trabalhista; um média intensidade no papel fiscal e uma alta no papel monetário em função da política econômica monetarista e recessiva em agrado ao capital financeiro especulativo que beneficia os capitalistas financeiros – capitalistas estabelecidos e tecnocratas em ascensão.

Os dados da tabela 4, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU), com o índice de desenvolvimento humano municipal de 1990, 2000 e 2010, demonstra o avanço econômico e social do Brasil após a CF de 1988 e a implementação do Estado social no Brasil. Em 20 anos foram construídos avanços importantes no aumento e distribuição de renda, apesar, como já vimos anteriormente, esse período ser marcado por um processo de concentração de renda no capitalismo financeiro internacional, o que torna os resultados mais expressivos. Os dados também deixam claro que muito ainda precisa ser feito, nessa direção inclusiva e distributiva, para elevarmos o nível de desenvolvimento humano no Brasil. O esforço do país precisa ser nessa direção. A maioria do povo brasileiro votou nas últimas 4 eleições (2002, 2008, 2012 e 2016) para a continuidade dessa política de Estado de bem-estar social prevista na CF de 1988 e efetivada mais fortemente a partir de 2003.

Porém, as forças conservadoras neoliberais, derrotadas nas últimas 4 eleições, a partir do pretexto do “conjunto da obra” dos governos Lula e Dilma, mediante uma maioria parlamentar e um processo de impeachment sem crime de improbidade administrativa, iniciado em dezembro de 2015 e concluído no dia 31 de agosto de 2016, o Congresso Nacional “cassou” o mandato popular de Dilma que terminaria em dezembro de 2018. Apresentamos a seguir, em quatro aspectos (ou em quatro golpes), a diferença entre o perfil de Estado que estava em curso, na lógica da CF de 1988 e dos governos Lula e Dilma e seus programas de governo eleitos pelo voto popular nas últimas 4 eleições (2002, 2008, 2012 e 2016) e o “cavalo de pau” de 180° que o Estado brasileiro sofre com o golpe político parlamentar efetivado no Brasil em 2016:

- 1) Democracia e participação popular: a) *na perspectiva do Estado de bem-estar social da CF de 1988 e governos Lula e Dilma:* mandato mediante eleição popular; conferências nacionais para discutir e elaborar as grandes questões; programa de governo aprovado nas últimas 4 eleições; b) *na perspectiva do governo neoliberal do golpe político parlamentar de 2016:* desrespeito ao voto popular no momento de um impeachment sem crime de improbidade administrativa; reformas não aprovadas nas urnas, efetivadas rapidamente sem debate nacional, inclusive por medidas provisórias (MPs) como é o caso da reforma do ensino médio; esvaziamento da participação popular; descumprimento do programa de governo eleito e implementação do programa de governo derrotado nas últimas 4 eleições;
- 2) Direitos sociais da Constituição Federal de 1988: saúde, educação, previdência, assistência, proteção ao trabalhador, etc. a) *na perspectiva do Estado de bem-estar social da CF de 1988 e governos Lula e Dilma:* foram gradativamente implementados a partir de 1989 e fortemente a partir de 2003. Em pouquíssimo tempo, o Brasil atingiu um satisfatório Estado de bem-estar

social. O PIB cresceu 44,26% em 13 anos (2015 sobre 2002), uma média de 2,89% ao ano (BCB, 2016). As despesas primárias do Estado brasileiro em políticas públicas cresceram 9,5% em percentual do PIB, de 30,45% em 2003 para 33,34% em 2013 (STN, 2016). O país saiu do mapa da fome e avançou significativamente no bem-estar da população. A continuidade tinha boas perspectivas de consolidação do processo de crescimento, inclusão social e distribuição de renda como aconteceu de 2003 a 2015. Os bons fundamentos das finanças do Estado brasileiro tinham condições de enfrentar e superar a crise em curso. *b) na perspectiva do governo neoliberal do golpe político parlamentar de 2016: a PEC 241/2016 (BRASIL, 2016a) congela as despesas públicas primárias federais para os próximos 20 anos no valor nominal de 2016, permitida a correção do IPCA/IBGE. Apesar do recuo de 3,8% em 2015, o PIB brasileiro cresceu 51% no período de 2000 a 2015, em valores de 2015, de R\$ 3,9 trilhões em 2000 para R\$ 5,9 trilhões em 2015. Se for mantida essa média de crescimento, nos próximos 20 anos o PIB crescerá 67,64%. Em 2015 as despesas primárias da União foram de R\$ 1.055 trilhão, correspondente a 17,87% do PIB de R\$ 5,9 trilhões. Em valores de 2015, com o crescimento de 67,64% em 20 anos, o PIB chegaria a R\$ 9,9 trilhões. Aplicando o teor da PEC 241 as despesas de 1,055 trilhão serão congeladas em valor real. O percentual do PIB no investimento público da União nas políticas sociais cairia dos 17,87% do PIB aplicado em 2015 para 10,10% do PIB em 2036, uma perda de 43,48% do valor em relação ao % do PIB. Ou seja, a PEC 241 decreta a redução drástica das políticas sociais e o desmonte do Estado de bem-estar social inscrito na CF de 1988 e implementado razoavelmente até 2015;*

3) Soberania nacional: monopólio do petróleo e estatais de energia e sistema financeiro que sobraram das privatizações do governo FHC: *a) na perspectiva do Estado de bem-estar social da CF de 1988 e governos Lula e Dilma: a CF de 1988 definiu com clareza os bens da União, ou seja os bens do povo brasileiro: “Art. 20 - São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo” (BRASIL, 1988). Como vimos no texto acima, o Brasil fez um enorme esforço para instituir o Estado nacional e ao longo de 50 anos (1930-1980) de “desenvolvimentismo” para construir empresas públicas que permitisse a industrialização e o desenvolvimento soberano do país. Na década de 1990, os governos Collor, Itamar e FHC privatizaram grande parte dessa infraestrutura pública. Os governos Lula e Dilma fortaleceram as empresas que sobraram (Banco do Brasil, Caixa, BNDES, EMBRAPA, Eletrobrás, Petrobrás, Correios, etc) essas empresas foram fundamentais para o crescimento econômico verificado de 2004 a 2014. Programas como Plano Safra, Pronaf, Minha Casa*

Minha Vida, Luz para Todos, Pró-frota, redução dos juros, expansão do crédito, teriam sido impossíveis sem essas empresas. Um exemplo é a Eletrobrás, a estatal de energia; em 2001, o Brasil enfrentou uma crise de abastecimento de energia. A partir de 2003 com a retomada de investimentos via financiamentos do BNDES, a capacidade instalada de geração de energia do setor elétrico cresceu 73% de 2002 para 2016, de 82.000 para 141.684 megawatts (MW) e as linhas de transmissão cresceram 53% de 2002 a 2016, de 76.000 para 116.000 Km. A Petrobrás, pelo investimento e valor de sua pesquisa e tecnologia, a melhor do mundo em águas profundas, “descobriu” – localizou petróleo na chamada “camada do pré-sal”, em 2006, a mais de 5 mil metros de profundidade abaixo das águas do Oceano Atlântico na costa brasileira - a maior reserva de petróleo descoberta no mundo nos últimos 30 anos. Segundo o “descobridor” do pré-sal - o geólogo Guilherme Estrella, com mais de 40 anos como funcionário da Petrobras e diretor de exploração e produção no período 2003 a 2012 e conselheiro do Clube de Engenharia, a descoberta do pré-sal foi possível pelas decisões políticas do governo Lula. “Lula rompeu com as políticas neoliberais que estavam em vigor e reconstruiu o lugar da Petrobrás em nosso desenvolvimento. A partir daí, estávamos a um passo do pré-sal”. Os investimentos em pesquisa foram multiplicados por dez, de US\$ 110 milhões em 2002 para US\$ 1,1 bilhão ao ano a partir de 2003. “Nós, geólogos, engenheiros, pesquisadores, antevíamos a possibilidade do pré-sal ser a viga mestra da energia necessária para o desenvolvimento do país. Era o que conseguíamos enxergar. O Lula, num estalo, bolou o fundo social⁷⁰ a ser abastecido com abundantes recursos financeiros para saúde, educação, emprego e moradia, sem falar em ciência e tecnologia” (ESTRELLA, 2016). Com tecnologia própria e “conteúdo nacional” a Petrobrás desenvolveu a capacidade de exploração e já extrai mais de 1 milhão de barris dia. Para transformar essa riqueza em benefícios para todos os brasileiros, os governos Lula e Dilma, aprovaram várias leis: a Lei 12.351/2010 definiu a Petrobrás – estatal brasileira, como única operadora do pré-sal; criou o sistema de partilha da produção de petróleo que além dos royalties, cobra um bônus de assinatura dos contratos e a partilha do óleo excedente – óleo que sobra depois de descontado o custo em óleo (despesas da produção) e pagamento dos royalties; e criou o Fundo Social. Posteriormente, o governo Dilma criou a Lei 12.858/2013 que destinou para as áreas da educação pública e da saúde (na

⁷⁰ Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (BRASIL, 2010a).

proporção de 75% à educação e 25% à saúde), recursos provenientes de “royalties e da participação especial” da exploração de petróleo e gás natural de todos os recursos das declarações de comercialidade e dos contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, de todos os regimes (concessão, cessão onerosa e partilha de produção) da União, estados e municípios; mais 50% dos recursos do Fundo Social e as receitas da União decorrentes de acordos de individualização (do óleo excedente) da produção do sistema de partilha. (BRASIL, 2010a, 2012a, 2013a); *b) na perspectiva do governo neoliberal do golpe político parlamentar de 2016*: através do PL 4567/2016 que tramita na Câmara dos Deputados, cuja origem (PLS 131/2015) é do senador José Serra, atual ministro das Relações Exteriores, simplesmente propõem retirar a Petrobrás de operadora do pré-sal e licitar para conceder a operação para petrolíferas multinacionais. Para Estrella (2016), é um absurdo a dúvida sobre a importância da Petrobras ser a única operadora do pré-sal e a proposta do PL 4567/2016 de conceder para multinacional a exploração de campo de petróleo já testado pela tecnologia nacional e que tem um custo de extração muito menor da média internacional. “Na prática, significa renunciar a uma oportunidade – quem sabe única – de desenvolvimento tecnológico industrial sustentado”. E acrescenta: “o setor petrolífero internacional fica surpreso quando vê essa capacidade e competência para explorar em águas profundas, com tecnologia nossa. A experiência profissional da Petrobras é ímpar”. É a entrega da soberania nacional aos interesses capitalistas das multinacionais que será ampliada para os setores de energia, transporte e financeiro;

4) Direitos trabalhistas e proteção do trabalhador: *a) na perspectiva do Estado de bem-estar social da CF de 1988 e governos Lula e Dilma*: o governo FHC, na perspectiva neoliberal, tentou aprovar a flexibilização dos direitos trabalhistas em 2001. O PL 5483/2001 de autoria de FHC, que alterava o Art. 618 da CLT, foi aprovado na Câmara dos Deputados e chegou no Senado Federal como PLC 134/2001. A proposta criava o “negociado sobre o legislado” - as negociações coletivas, respeitada a Constituição Federal, poderiam alterar os direitos trabalhistas fixados em leis ordinárias, em normas fixadas em jurisprudência ou negociações anteriores. Em 2002, ano eleitoral, a mobilização das centrais sindicais conseguiu inviabilizar a votação. Em 2003, com a Mensagem 132/2003, o presidente Lula, atendendo as centrais sindicais retirou o projeto do Congresso. Dizia o governo FHC que não tinha jeito, ou o Brasil flexibilizava os direitos trabalhistas e teria emprego, ou se fossem mantidos os direitos, o país teria que conviver com alto desemprego. O governo Lula retirou o PLC 134/2001 do Senado Federal em 2003, manteve todos os direitos trabalhistas em vigor. Conforme demonstra a tabela 4, a política de recuperação do salário mínimo gerou um ganho real de 93% em 2014

sobre 2000 e o número de empregos formais cresceu 73% no total em 2014 sobre 2002 - o Brasil criou 20,9 milhões de empregos formais de 2003 a 2014; *na perspectiva do governo neoliberal do golpe político parlamentar de 2016*: o governo neoliberal de Temer pretende aprovar duas medidas duríssimas contra os trabalhadores: a) a terceirização do contrato de trabalho para todas as atividades das empresas (meio e fim). O PL 4330/2004 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2015 e agora tramita no Senado Federal com o número PLC 30/2015; b) aprovar a proposta do “negociado sobre o legislado”, na prática recupera e piora a proposta do governo FHC de 2001 (SENADO FEDERAL, 2003; 2016). A combinação da terceirização generalizada combinada com o negociado sobre o legislado produzirá uma grande precarização nas condições de trabalho no Brasil. A Reforma da Previdência com a proposta de idade mínima geral de 65 anos para homens e mulheres é outra medida de aumento da exploração dos trabalhadores e redução do valor do trabalho apropriado pela classe trabalhadora.

O golpe parlamentar neoliberal de 2016, teve por finalidade alterar o padrão de geração e distribuição de renda que estava em curso no Brasil nessa primeira quinzena do século XXI. As políticas econômicas e sociais desenvolvidas pela perspectiva de Estado de bem-estar social inscritas na CF de 1988 e implementadas com mais efetividade a partir de 2003 vinham produzindo um aumento na apropriação do valor produzido pelo trabalho nos salários dos trabalhadores, um aumento na apropriação indireta pelos trabalhadores do mais-valor recolhido pelo Estado nos impostos e redistribuído em políticas sociais e uma redução do mais-valor apropriado pelos capitalistas (empresários e elite da tecnocracia pública e privada). As políticas econômicas e sociais anunciadas (nos projetos de lei e emendas à CF) pelo governo Temer, desenvolvidas numa perspectiva de Estado mínimo, provocarão uma redução na apropriação do valor produzido pelo trabalho nos salários dos trabalhadores, uma redução na apropriação indireta pelos trabalhadores do mais-valor recolhido pelo Estado nos impostos e redistribuído em menor nas políticas sociais que serão reduzidas e um aumento no mais-valor apropriado pelos capitalistas (empresários e elite da tecnocracia pública e privada), especialmente na bolsa de valores e no sistema da dívida pública. Sai de cena o Estado desenvolvimentista e de bem-estar social e entra o Estado neoliberal. O golpe parlamentar de 2016 é um profundo golpe contra o Estado social e a cidadania dos trabalhadores brasileiros.

Em conclusão ao exposto ao longo desse capítulo, concluímos que a sociedade capitalista é constituída, em princípio, de duas classes sociais antagônicas, a classe capitalista dona dos meios de produção e do capital e a classe trabalhadora dona da força de trabalho. A complexidade da sociedade capitalista contemporânea permite diferenciar outras duas classes

ou fração de classe: a classe média alta – a tecnocracia gerencial pública e privada não detentora dos meios de produção, mas detentora de capital econômico e cultural, gerenciadora dos meios de produção e do Estado; e a ralé, possuidora de força de trabalho muscular mas despossuída de capital cultural necessário à participação na sociedade capitalista competitiva.

Nessa formação social, a cidadania não é resultado exclusivo da meritocracia individual; a cidadania depende do acesso aos direitos civis, políticos e sociais e ao capital cultural de modo que a pessoa incorpore a tríade, disciplina, autocontrole e pensamento prospectivo, essenciais ao aprendizado e ao trabalho produtivo, *habitus* essencial à participação na formação e transformação social.

O Estado contemporâneo é constituinte da sociedade capitalista e dependente da acumulação privada do capital, onde sequestra parte do mais-valor do mais-trabalho através dos impostos para sua funcionalidade. Por outro lado, o mercado depende do Estado capitalista para a funcionalidade da propriedade privada e da livre iniciativa à produção e troca de mercadorias e acumulação de capital.

Apesar da interdependência entre Estado e sociedade civil, entre esfera pública e esfera privada, entre Estado e mercado, o Estado representa uma contradição estrutural em relação à sociedade civil e ao mercado. Quando um cresce, o outro diminui. O Estado capitalista dá sustentação à sociedade de classes e delinea a distribuição do capital (econômico, cultural e social) entre elas. É a luta de classes e a correlação de forças entre as classes e as frações de classe dessa sociedade capitalista que define os papéis que o Estado capitalista exerce na sociedade de classes, os níveis de contradição entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, e os níveis de apropriação de capital (econômico, cultural e social) de cada classe.

O Estado capitalista contemporâneo abrange um conjunto de papéis (policial, liberal, fiscal, monetário, desenvolvimentista e social) que são ampliados ou reduzidos conforme a ideologia da classe ou das frações de classes que conquista a hegemonia política e o governo. A partir das práticas e dos resultados dos diferentes países no último século, podemos concluir que o modelo de Estado mais adequado para o desenvolvimento da cidadania plena para o conjunto da população de um país é o Estado de bem-estar social, ou seja, um Estado que mantenha as seguintes intensidades: do papel policial (uso legítimo da violência) em baixa, do papel liberal (direitos civis e políticos) em alta, o papel monetário (inflação, dívida pública, taxa de câmbio, reservas internacionais) em equilíbrio, o papel fiscal (arrecadação de impostos) em alta, o papel desenvolvimentista (atuação na economia) em alta e o papel social (direitos e políticas sociais) em alta.

3 A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Há, no entanto, uma exceção na sequência de direitos, anotada pelo próprio Marshall. Trata-se da educação popular. Ela é definida como direito social mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos (CARVALHO (2014. p. 17).

Realizamos esse estudo sobre a universalização da educação básica enquanto direito social no Brasil através de uma análise da legislação, das políticas e dos dados educacionais de cada época na trajetória brasileira e da realidade que temos hoje. Segundo Cury (2002, p, 246), “o direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade. Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948, Art. XXVI, 1) afirma que "todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória". E aponta ainda o direito à educação profissional e a demanda do acesso ao nível superior: “a instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito”. Bobbio (2004, p.34, grifo do autor), destaca que em relação às crianças, a ONU, também aprovou a *Declaração dos Direitos da Criança (1959)*, “se diz que ‘a criança, por causa de sua imaturidade física e intelectual, necessita de uma proteção *particular* e de cuidados *especiais*’, deixa-se assim claro que os direitos da criança são considerados como um *ius singulare* com relação a um *ius commune*”.

Segundo Cury (2002, p. 250), na experiência europeia, já no final do século XIX, “a educação primária era gratuita e obrigatória [...] justificada no sentido de a sociedade produzir pessoas com mentes maduras, minimamente ‘iluminadas’, capazes de constituir eleitorado esclarecido e trabalhadores qualificados”.

A partir dos estudos de Marshall (1967), Bobbio (1992), Thompson (1987) e Przeworski (1989), Cury (2002, p. 253) conclui que “tanto a ampliação dos direitos civis e políticos como a inserção de direitos sociais não são apenas uma estratégia das classes dirigentes que aí teriam descoberto, na solução coletiva, diversas vantagens que o anterior sistema de autoproteção não continha”, mas que esses direitos, “são também um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos da classe trabalhadora, que viram neles um meio de participação na vida econômica, social e política”.

A educação enquanto direito social e necessidade à cidadania na sociedade letrada ganhou força com a condição de direito público subjetivo.

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo). O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular (DUARTE, 2004, p.113, grifos do autor).

Com base em Estrada (1997), para Duarte (2004, p.113-114), “como pressuposto para aceitação deste poder conferido ao indivíduo, está a ideia de que entre o Estado e seus membros existe uma relação jurídica e, conseqüentemente, os conflitos dela resultantes podem ser resolvidos judicialmente”; esta é uma possibilidade do Estado democrático, “ao contrário, por exemplo, do que ocorria no Estado absolutista, em que os súditos eram vistos apenas como sujeitos de deveres e obrigações”. E acrescenta: “assim, no contexto das Constituições do Estado Social, que incorporaram em seu catálogo um extenso rol de direitos sociais, o grande desafio é conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas”. Conclui que “estas prestações nada mais são do que as políticas públicas objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente”.

Duarte (2004, p.115), reafirma a vinculação do direito social e do direito público subjetivo à necessidade de políticas (sociais) públicas. “O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente”.

Quanto a este aspecto, parece não haver muita polêmica. Ocorre que, como estamos diante de um direito social, o seu objeto não é, simplesmente, uma prestação individualizada, mas sim a realização de políticas públicas, sendo que sua titularidade se estende aos grupos vulneráveis.

Tendo isso presente, pode-se afirmar que a *educação como direito social* está associada ao conceito de cidadania e ao *Estado-nação*. E, para ser direito social, precisa ser *universal*, portanto, a única forma da educação ser direito universal, é ser tratada como um

bem público, ofertada gratuitamente pelo Estado aos cidadãos, financiada pelo fundo público através dos impostos.

Assim, a universalização do direito social à educação, nos marcos do ensino obrigatório, gratuito e de direito público subjetivo, também implica na busca de uma perspectiva, nas palavras de Gramsci, de uma “escola única inicial” como direito da construção da cidadania individual, e a partir dela, a capacidade de participação cidadã na construção do bem-estar coletivo e universal.

Ao teorizar sobre a *escola única*, Gramsci enriqueceu as reflexões sobre educação, no âmbito do marxismo. Para ele, a ‘escola única inicial’ abrangendo primário e médio, deveria ser de ‘cultura geral, humanista, formativa’, para equilibrar ‘equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual’ (GERMANO, 2011, P. 174).

Esses são conceitos que preconizam a universalização da educação básica como preceito de direito social e de direito público subjetivo de acesso à educação como questão elementar do acesso e construção da própria cidadania de cada cidadão. A história que analisamos a seguir demonstra que, embora lamentável pelo país ainda não ter consolidado essa conquista da cidadania do século XX, não se encontra fora de época a pesquisa sobre a trajetória e os desafios da universalização da educação básica no Brasil em pleno século XXI.

A educação escolar no Brasil Colônia ficou a cargo da Companhia de Jesus dos Padres Jesuítas, destinada aos filhos da pequena elite. Segundo Romanelli (2014, p.33-36), a obra educativa da Companhia de Jesus contribuiu para a construção da sociedade latifundiária, escravocrata e aristocrática ao dar conta de transportar para a colônia o conteúdo cultural da metrópole na educação da pequena elite, não só restrita às famílias dos senhores de engenhos, mas dentro destas, só aos filhos homens, com exceção dos primogênitos, porque estes recebiam apenas uma instrução escolar rudimentar e eram preparados para assumir os negócios do pai e da família no futuro. “A obra de catequese, que, em princípio, constituía o objetivo principal da presença da Companhia de Jesus no Brasil, acabou gradativamente cedendo lugar, em importância, à educação da elite”.

Giraldelli (2009, p .26), destaca a importância dos colégios jesuítas na formação da elite brasileira. Em 1759 eram mais de cem estabelecimentos de ensino (colégios, residências, missões, seminários e escolas de ler e escrever) que foram atingidos pela reforma de Pombal. Romanelli (2014, p.37) analisa que a reforma de Pombal desmantelou a estrutura de ensino existente no Brasil com a expulsão da Companhia de Jesus em 1759, mas não eliminou a

educação dos Jesuítas em suas bases; “[...] os Jesuítas mantiveram, além de colégios para formação de seus sacerdotes, seminários para a formação do clero secular. Era esse o clero que atuava principalmente nas fazendas de onde ele proviera, constituído, como era, de filhos das famílias proprietárias”. A autora analisa que com a expulsão dos Jesuítas e a chegada de D. João VI e a Corte Portuguesa no Brasil em 1808, o Estado iniciou algumas atividades educacionais, com a instalação das primeiras instituições de ensino técnico e superior, mas novamente voltada para os interesses de uma pequena elite burguesa.

Com D. João, no entanto, não apenas nascia o ensino superior, mas também se iniciava um processo de autonomia que iria culminar na independência política. Todavia, o aspecto de maior relevância dessas iniciativas foi o fato de terem sido levadas a cabo, com o propósito exclusivo de proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre de que se compunha a corte. A preocupação exclusiva com a criação de ensino superior e o abandono total em que ficaram os demais níveis do ensino demonstraram claramente esse objetivo, com o que se acentuou uma tradição - que vinha da Colônia - a tradição da educação aristocrática. Ao mesmo tempo lançaram-se as bases para uma revolução cultural que embora, lenta, culminou de certa forma na introdução de hábitos de pensamento e ação que vigoravam na Europa do século XIX e compuseram a ideologia da burguesia brasileira em ascensão, no final do século” (ROMANELLI, 2014, p. 39).

O fato relevante é que o período colonial brasileiro estendido ao longo de mais de três séculos, manteve-se sem qualquer política educacional pública, muito menos de qualquer perspectiva da educação enquanto direito social e universal.

Em três séculos de colonização (1500 -1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultural e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira (CARVALHO, 2014, p. 23-24).

O Império com a manutenção da sociedade escravocrata também não iria mudar o quadro de completo abandono e exclusão do povo trabalhador. Na Constituição de 1824, que instalou o Império, a primeira do Brasil, até foi incluída a garantia da instrução primária e gratuita a todos os cidadãos. “A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos” (BRASIL, 1824, Art. 179, XXXII). O problema que grande parte da população não era considerada cidadãos (os escravos, os índios, as mulheres - a grande maioria). Assim, a educação até ganhou uma estrutura, mas que serviu para poucos.

O ensino no Império foi estruturado em três níveis: primário, secundário e superior. O primário era “escola de ler e escrever”, que ganhou um incentivo da Corte e aumentou suas disciplinas consideravelmente. O secundário se manteve dentro do

esquema das “aulas régias”, mas ganhou uma divisão em disciplinas, principalmente nas cidades de Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro (GHIRALDELLI, 2009, p.28).

O Império, preocupado em consolidar a independência, a integridade do território nacional e a continuidade da sociedade escravocrata, revelou-se pouco determinado na cidadania do povo. As primeiras providências para a construção da educação pública no Brasil foram tomadas pela Lei de 15 de Outubro de 1827 (BRASIL, 1827, Art. 1º, 4º), aprovada pela Assembleia Geral do Império. Pode ser considerada a primeira lei nacional sobre educação. A referida lei, anunciou uma medida audaciosa para o país em vias de consolidar a independência: “manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império”. Já no primeiro artigo apresentou de forma afirmativa: “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias”. A lei também adotou o “método Lancaster” de ensino⁷¹: “as escolas serão do ensino mútuo nas capitais das províncias; e serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se” (BRASIL, 1827, Art. 4º), e definiu um currículo:

Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil (BRASIL, 1827, Art. 6º).

A lei, porém, pouco foi implementada. Segundo Araújo (2002, p. 4), com base em Pires de Almeida (1989:61), os dados oficiais de 1832 demonstravam um cenário delicado:

[...] em todo o império, 162 escolas de meninos e 18 de meninas; estas escolas estavam estabelecidas no Rio de Janeiro e na província do mesmo nome e também nas províncias da Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Pará, Mato Grosso, Goiás e S. Pedro do Rio Grande do Sul; sobre estas 180 escolas, havia ao menos 40 nas quais o lugar do professor estava vacante, e deste número, 8 eram escolas de meninas. Havia, pois, em todo o Brasil, 10 escolas para o sexo feminino.

⁷¹ Segundo Araújo (2002, p. 2), “dessa perspectiva é que no âmbito da complexa transição da sociedade colonial para a sociedade nacional brasileira, com suas implicações seculares para os destinos de uma ordem social capitalista, era aprovada a Lei Imperial de 15 de outubro de 1827 - celebrada como a norma que criou o ensino primário no Brasil. De acordo com o texto da Lei de outubro 1827, a escolarização primária deveria fazer-se reger pelo método lancasteriano de ensino mútuo, por ele consagrar princípios inovadores e por dever a difusão da instrução primária atingir simultaneamente um grande número de escolares, sob a responsabilidade de um mestre ou uma mestra, auxiliados por monitores ou decuriões, com deveres de ensinar e tomar lições ou mesmo acompanhar as aulas das turmas menos adiantadas [...]”.

Após a abdicação de D. Pedro I, durante a Regência Trina, com a aprovação do Ato Adicional de 1834, o Império descentralizou para as províncias um conjunto de direitos e deveres, entre eles, a educação.

Art. 10. Compete ás mesmas Assembléas legislar: [...] §2º Sobre instrucção publica e estabelecimentos proprios a promovel-a, não comprehendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Juridicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrucção que para o futuro forem creados por lei geral (BRASIL, 1834).

Embora a inscrição constitucional da garantia da instrução primária a “todos os cidadãos”, e do Ato Adicional de 1834 ter transferido o poder e o dever da instrução primária e secundária às províncias, o fato concreto é que durante o Império o povo continuou excluído também da educação. Segundo Romanelli (2014, p.40-41):

O que ocorreu a contar de então foi a tentativa de reunir antigas aulas régias em liceus, sem muita organização. Nas capitais foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação de renda acarretava, impossibilitou as províncias de criarem uma rede de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo a custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar. [...] Completam o quadro geral do ensino, no período monárquico, além de poucas escolas primárias (em 1888, 250.000 alunos para uma população de 14 milhões de habitantes), dos liceus provinciais, em cada capital de província e dos colégios particulares, em algumas cidades importantes, alguns cursos normais [...] e mais alguns cursos superiores [...].

Segundo Souza (2008, p.40), “ao final do Império, o tempo de duração do curso primário ainda não havia se regularizado, acompanhando mais o ritmo da aprendizagem dos alunos do que uma determinação externa, e os exames eram tidos como uma inovação recente”. Em 1872, na véspera da proclamação da República, apenas 16% da população brasileira era alfabetizada (CARVALHO, 2014, p. 28).

Em relação à educação, a primeira constituição republicana foi mais modesta do que a do Império, dedicando ao tema três linhas. “Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: [...] 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal. [...] Art. 72 [...] §6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1981). Isto quer dizer que a educação primária que na CF do Império estava “garantida” como “gratuita a todos os cidadãos”, foi simplesmente retirada do texto constitucional que se restringiu a atribuir ao Congresso

Nacional a “incumbência” de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados”. O único avanço da constituição republicana é a definição de que o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos no Brasil passaria a ser “leigo”, onde deve ser lido “laico”, não religioso ou teológico (BRASIL, 1824, Art. 179, XXXII; 1891, Art. 35, Art. 72§2º;). Com o Decreto 346 de 1890, o presidente Deodoro da Fonseca criou a Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos para cuidar da educação do país.

Para Romanelli (2014, p. 42), na prática, a CF de 1891 criou a “dualidade de sistemas” entre a União e os Estados.

A Constituição da República de 1891, que instituiu o sistema federativo de governo, consagrou também a descentralização do ensino, ou melhor, a dualidade de sistemas, já que, pelo seu artigo 35, itens 3º e 4º, ela reservou à União o direito de ‘criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados’ e ‘prover a instrução secundária no Distrito Federal’, o que, conseqüentemente, delegava aos Estados competência para prover e legislar sobre educação primária. A prática, porém, acabou gerando o seguinte sistema: à União cabia criar e controlar a instrução superior em toda a nação, bem como criar e controlar o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis do Distrito Federal, e aos Estados cabia criar e controlar o ensino primário e o ensino profissional, que, na época, compreendia principalmente escolas normais (de nível médio) para as moças e escolas técnicas para rapazes.

Segundo Ghiraldelli (2009, p.33), no início do século XX, os educadores engajados e as Ligas Nacionalistas que incentivavam o nacionalismo passaram a pressionar os governos pela escolarização. “[...] Em 1920, 75% da população em idade escolar ou mais era analfabeta. Para os olhos de alguns, era como se a república não tivesse de fato tornado a ‘coisa pública’ algo realmente público – o ensino público não aparecia como prioridade”.

Para Romanelli (2014, p. 42; 130-132), a deterioração das formas de produção no campo, a urbanização e a industrialização começaram a gerar um crescente desequilíbrio entre a demanda social por educação e a estreita oferta de ensino. Nesse cenário surgiu o movimento renovador que a partir da criação da Associação Brasileira de Educação em 1924 organizou várias Conferências Nacionais de Educação e se consolidou com o histórico ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional’, publicado em 1932; manifesto e movimento que também pautou o debate da educação nacional nas décadas seguintes. Os membros desse movimento renovador eram mobilizados pela busca do direito à educação tão necessário no país e também pelos aspectos pedagógicos das ideias da escola nova de John Dewey. Por esse motivo, também é conhecido como ‘Movimento de Escolas Novas’, de ‘Escola Nova’, de ‘Educação Nova’ ou “Escolanovismo”. Entre as ideias desse movimento estavam a defesa da

obrigatoriedade, da gratuidade, a laicidade, a coeducação e o Plano Nacional de Educação. O movimento renovador disputava o rumo da educação nacional com o grupo liderado pelos católicos que defendiam a educação católica e temiam o monopólio do Estado, a laicidade e a coeducação. Sampaio Dória, Lourenço Filho, José Augusto, Carneiro Leão, Francisco Campos, Fernando Azevedo e Anísio Teixeira estão entre os líderes que mais se destacaram nesse movimento e nas décadas seguintes na educação nacional.

Diante da omissão do governo federal que continuava com iniciativas pontuais de baixo alcance, os educadores do movimento renovador encontraram nos estados espaço para contribuir na organização do ensino das redes estaduais e várias reformas regionais foram implementadas na década de 20.

[...] a contar de 1922, começaram a aparecer as reformas estaduais de ensino, prenúncio das reformas nacionais que surgiram a partir de 1930. A primeira delas foi empreendida em 1920, por Sampaio Dória, em São Paulo; em 1922/1923, no Ceará, Lourenço Filho empreendeu a segunda. Depois seguiram-se a do Rio Grande do Norte, por José Augusto (1925/1928), as do Distrito Federal (1922/1926) e as de Pernambuco (1928), empreendidas ambas por Carneiro Leão, a do Paraná (1927/1928), por Lysímaco da Costa, a de Minas Gerais (1927/1928), por Francisco Campos; a do Distrito Federal (1928), por Fernando Azevedo; e da Bahia (1928), por Anísio Teixeira (ROMANELLI, 2014, p. 130).

Segundo Ghiraldelli Jr. (2009, p.36), com as reformas regionais o ensino evoluiu de forma diferente no país. Em São Paulo o ensino primário oficial foi organizado em dois cursos: “o preliminar, para crianças entre 7 e 15 anos, e o complementar, para os mais velhos. O curso preliminar se fez presente através de seis modalidades de escolas: as preliminares, as intermediárias, os grupos escolares, as provisórias, as noturnas e as ambulantes”⁷².

A República implantada no Brasil foi completamente tímida no que tange aos direitos de cidadania, entre os quais a educação universal que deveria ser uma base central da construção da República. A alfabetização e a escolarização poderiam ter contribuído de forma decisiva na formação dos cidadãos e da cidadania no país, diferente da realidade que

⁷² Segundo Ghiraldelli Jr. (2009, p.37), “uma classe de quarenta alunos formava uma escola preliminar, que deveria fornecer o ensino primário laico e gratuito. Mas o governo estadual não se encarregava de construir o prédio escolar, que ficava por conta do município, em geral sem recursos (vários dos grupos escolares da época foram construídos pelas elites locais e, mais tarde, absorvidos pelo Estado mais amplamente). O governo se responsabilizava pelo pagamento do professor, e exigia que este fosse normalista ou formado pela Escola Normal da capital, e fornecia os livros oficiais, aliás, os únicos permitidos. Essas escolas podiam funcionar com meninas e meninos. Duravam quatro anos, com aulas das nove da manhã às duas da tarde. [...] Os exames eram rigorosos, sempre em dupla forma, oral e escrito. Os alunos que recebiam aulas em suas próprias casas, com professores particulares, poderiam participar dos exames. [...] A reunião de quatro a dez escolas preliminares (escola ou classe) formava um grupo escolar” (GHIRALDELLI JR, 2009, p.37).

prolongou a exclusão social herdada da sociedade escravocrata colonial e imperial. Ao longo desse período da “Primeira República”, se por um lado o Estado nacional continuava omissivo, por outro, a demanda social pela educação crescia cada vez mais. Segundo Nagle (2009), com a responsabilidade transferida aos estados e com a autonomia de cada estado, diferentes estruturas de ensino primário foram aprovadas e implementadas nos diversos estados brasileiros na década 20 do século XX, conforme sintetizamos no quadro 5.

Quadro 5 - Estrutura do ensino primário nas reformas estaduais de 1920

Reformas estaduais	Estrutura do Ensino Primário
Reforma Paulista	- ensino primário básico de 2 anos: obrigatório e gratuito para crianças de 9 e 10 anos; - ensino médio: 2 anos em escolas reunidas e grupos escolares; - ensino complementar: 3 anos em escolas complementares, anexos às escolas normais, preparatórios aos estudos nas escolas normais, ou nos ginásios.
Reforma Cearense	- curso preliminar de três anos nas isoladas e reunidas e quatro anos nos grupos escolares; - curso complementar de dois anos em escola complementar - ensino gratuito e obrigatório para crianças analfabetas de 7 a 12 anos
Reforma Baiana	- ensino primário obrigatório e gratuito de três anos nas escolas rurais e de quatro anos nas escolas urbanas - ensino complementar de dois anos - ensino primário superior de três anos em escolas primárias superiores masculinas e femininas preparatórias para as futuras ocupações
Reforma Pernambucana	- escola primária obrigatória e gratuita de cinco anos - ensino complementar de dois anos para os candidatos às escolas normais - curso primário para adultos
Reforma do Distrito Federal	- ensino primário de três anos nas escolas nucleares e nos cursos populares noturnos; - ensino primário de cinco anos nas escolas fundamentais e grupos escolares - um curso complementar de dois anos, anexos às escolas normais, profissionais ou domésticas.

Fonte: Nagle (2009, p. 221-239).

Analisando as reformas educacionais da década de 20, Nagle (2009, p. 226-233), constata que a paulista, liderada por Sampaio Dória, diante da incapacidade do Estado financiar o ensino primário para todas as 380 mil crianças de 7 a 12 anos, quando tinha uma matrícula geral de 232 mil, resolveu travar uma campanha “[...] ‘contra o analfabetismo’ através da criação de ‘um tipo de escola primária, aligeirada e simples’”. Desse entendimento, resultou o “estabelecimento de um ensino primário a ser ministrado em dois anos, nas escolas

isoladas, reunidas, ou em grupos escolares, o único gratuito, para crianças de nove a dez anos respectivamente (arts. 1º a 3º e 9º do Decreto 3.356)”. Para Nagle, “isso quer dizer que, já na época, o esforço para disseminar a ‘verdadeira escola primária’ reduzia os efeitos da tentativa para a difusão da ‘escola alfabetizante’”. Na reforma cearense foi definido o ensino primário gratuito e obrigatório para as crianças analfabetas de 7 a 12 anos, de três anos nas escolas isoladas e reunidas e quatro anos nos grupos escolares; na reforma baiana foi definido o ensino primário obrigatório e gratuito de quatro anos para escolas urbanas e três anos para escolas rurais; a reforma mineira seguiu propostas semelhantes a estas duas (cearense e baiana); a reforma pernambucana definiu escola primária de cinco anos obrigatórios e dois complementares; a reforma do Distrito Federal (atual Rio de Janeiro), foram adotadas ensino primário de três anos nas escolas nucleares e cursos populares e cinco anos nas escolas fundamentais e nos grupos escolares, e, para ambas modalidades, dois anos complementares.

Em realidade, a institucionalização da escola primária no Brasil, no início do século XX, ocorreu por um processo de múltiplas diferenciações. Os ritmos de expansão foram muito desiguais do ponto de vista regional e a estratificação atingiu também a rede escolar dos estados, estabelecendo diferenças nas condições materiais das escolas, nos tipos de instituições educativas (grupos, escolas isoladas e reunidas) e no ensino ministrado, tendo em vista a localização das escolas (na zona urbana ou rural, no centro ou na periferia das grandes cidades. De acordo com Nagle (1976), dados estatísticos referentes a 1922 registraram uma matrícula de 1.030.752 alunos nas escolas primárias brasileiras, representando apenas 29% da população escolar (SOUZA, 2008, p. 47).

Pode-se concluir que a Constituição da República (1891), além de não garantir a universalização da educação enquanto direito social, nem mesmo o ensino primário, delegou aos estados a responsabilidade pela sua oferta, e estes, mediante suas reformas, estabeleceram diferentes normas e direitos. O ensino primário foi organizado e oferecido à população com duração variável de 2 a 5 anos para a população de 7 a 12 anos, tendo como diretriz principal a superação do analfabetismo que abrangia quase a totalidade da população.

Os dados da tabela 7 demonstram o baixo percentual de crianças com acesso à educação primária no final do império e durante a “Primeira República” até 1930. Em 1884, depois de 62 anos da independência e do Império (que caiu em 1889), as matrículas do ensino primário representavam 13% das crianças de 7 a 12 anos, índice que aumentou para 17,7% em 1907 no décimo oitavo ano da República; continuou baixo, em 24,6% em 1920 e cresceu um pouco mais na década das reformas estaduais chegando a 35,5% em 1929 no último ano da “República Café com Leite”, que caiu pela Revolução liderada por Getúlio Vargas (Vargas) em 1930.

Tabela 7 – Matrículas na educação brasileira – 1872-1930

Ano	1872	1884	1907	1920	1929 (6)
Ensino Primário Geral (7 a 12 anos) (1)	139.321	232.598	638.378	1.250.729	2.057.616
População de 7 a 12 anos (2)	1.468.037	1.793.941	3.607.765	5.091.096	5.793.717
Matrículas primárias em percentual do total de crianças de 7 a 12 anos	9,5%	13,0%	17,7%	24,6%	35,5%
Ensino Secundário (3)	*	*	30.426	*	83.190
Ensino Profissional (4)	*	*	6.353	*	77.134
Ensino Superior (graduação) (5)	*	*	5.575	*	46.431
Total Ensino em geral	*	*	680.732	*	2.264.371

Fonte: elaborado pelo autor com dados das seguintes fontes: (1) IBGE (2006b, p.1); (2) IBGE (2006a, p.1): população de 5 a 9 anos dividida por cinco vezes três mais a população de 10 a 14 anos dividida por cinco vezes três; 1884 (censos 1872/1890); 1907 (censos 1900/1920); 1930 (censos 1920/1940); 1872 e 1920 dados do censo do respectivo ano; (3) IBGE (2006f, p.1); (4) IBGE (2006g, p. 1); (5) IBGE (2006h, p.1); (6) Nagle (2009, p.314) * O autor não encontrou dados nessas datas. Nota: o ensino primário geral compreendia as matrículas do ensino pré-primário (maternal e infantil), ensino fundamental comum, do ensino supletivo e do ensino complementar (pré-vocacional e vocacional) (IBGE, 2006k, p.1-2).

A Revolução de 1930 que levou Vargas ao governo provisório criou uma grande expectativa em torno da escola pública como política educacional universalizante, defendida pelo movimento renovador ao longo da década 20, como condição necessária para a efetiva consolidação da República e da cidadania do povo brasileiro. E algumas medidas foram tomadas de início. Com o Decreto nº 10.402, de 14 de novembro de 1930, Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde Pública e com o Decreto nº 19.850 de 1931 criou o Conselho Nacional de Educação. Determinou também, no decreto que regulamentou os poderes e as atribuições dos Interventores a obrigação dos estados empregarem 10%, no mínimo, das receitas na instrução primária e a faculdade de exigirem dos prefeitos a aplicação de até 15% das receitas municipais nos serviços de segurança, saúde e instrução pública (INEP, 1987, p. 126-130).

A mensagem presidencial de Vargas apresentada à Assembleia Nacional Constituinte de 1933, com os dados do Ministério da Educação de 1931 (de que o ensino primário geral abrangia 20,918 escolas públicas, 7.632 escolas particulares, 54.337 professores e 2.020.931 alunos matriculados) fazia uma dura crítica à realidade educacional do país:

[...] habitantes - por escola 1.448, por docente 763, por aluno matriculado 21, por aluno freqüente 27, por aluno que concluiu o curso 338; alunos por escola: matriculados 71, freqüentes 55, que concluíram o curso 4; de 1.000 alunos matriculados, foram freqüentes 774 e chegaram ao final do curso 61; de 1.000

alunos freqüentes, foram aprovados apenas 78 nos exames finais. Nas condições atuais, a capacidade teórica do nosso aparelho escolar, para o ensino primário, não pode ir além de 10% da massa demográfica. Segundo o cálculo de 40 milhões para a nossa população, deveríamos contar 4 milhões de educandos. [...] De modo mais frisante, pode-se determinar que, entre 1.000 brasileiros aptos para receberem a educação cultural elementar, 513 não ingressam na escola e dos 487 restantes 110 matriculam-se, mas não freqüentam os cursos; 178 freqüentam o primeiro ano de estudos, não chegando bem a ler; 85 freqüentam somente até o segundo ano, alfabetizando-se muito superficialmente; 84 vão um pouco além, mas não chegam a concluir os estudos; e apenas 30 adquirem integralmente a instrução elementar comum, assim mesmo em condições de grande desigualdade de aproveitamento e reconhecida eficiência, atinente à profundidade do ensino, que não se prolonga, em média, além de três anos, com todas as lacunas pedagógicas da maior parte das escolas do interior. [...] Diante da realidade destas cifras, não cabem conjeturas otimistas. Não é possível ensinar sem escolas. O número das existentes está muito aquém das necessidades. O problema da educação do povo continua a ser, ainda e sempre, o nosso magno problema. No momento em que se vai reorganizar a vida política do país, torna-se de evidente oportunidade lembrá-lo e trazê-lo à consideração da Assembléia Nacional Constituinte, que, certamente, procurará dar-lhe solução completa e definitiva. Não temos o direito de postergar indefinidamente essa solução. A dolorosa verdade aí está, desdobrada perante a nação, desafiando, com toda a trama da sua complexidade angustiante, a nossa maior soma de boa vontade e energia (INEP, 1987, p. 127-128).

A análise estava clara, a necessidade urgente, mas a Constituição dependeria das forças representadas pelos constituintes. Na questão da educação foi resultado das disputas entre o movimento renovador da escola nova que lutava por educação pública laica e universal e os grupos conservadores liderados pelos católicos. No texto constitucional aparecem conquistas dos dois grupos e de um terceiro, os defensores da educação eugênica⁷³ que tiveram a força de incluir na Constituição, uma concepção de educação e de conhecimento que estava em alta na ascensão do nazismo de Hitler na Alemanha.

Em termos de universalização do direito social à educação, a CF de 1934 foi a primeira na história do Brasil a “pensar” na universalização da educação enquanto política de Estado.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, [...]; Art 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...] c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste,

⁷³ Segundo Schneider & Meglhoratti, (2012, p. 5), com base em Castañeda (2003) e Marques (1994), o termo “eugenia” foi definido por Francis Galton (1822-1911), na Inglaterra em crise social no início do Século XX, que utilizando conhecimentos de Malthus, Lamarck e Darwin sobre a evolução das espécies, construiu o mesmo conceito para os seres humanos acreditando no melhoramento biológico da raça humana através da reprodução seletiva dos melhores, acreditando que os aspectos físicos, intelectuais e morais eram geneticamente herdados, o que permitiria intervir na reprodução humana e limitar a reprodução dos melhores, aperfeiçoando a ‘raça’.

superior e universitário; 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. Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal [...] obedecerá as seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (BRASIL, 1934).

Na CF de 1937, do Estado Novo, da ditadura Vargas, são eliminadas as redações identificadas com o movimento renovador, inclusive a vinculação de receitas à educação e a gratuidade da educação primária obrigatória, e são reforçadas as teses dos grupos conservadores, da educação privada e da educação eugênica. Mantém a obrigatoriedade do ensino primário: “o ensino primário é obrigatório e gratuito [...]” (BRASIL, 1937, Art.130). Porém, institui uma cobrança para quem não comprovar insuficiência de recursos: “a gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (BRASIL, 1937, Art. 130); prática da escola pública que perpassou o século XX e entrou firme e forte no século XXI.

A definição da educação eugênica na Constituição de 1934 e reforçada em 1937, muito além de representar a inclusão da obrigatoriedade da educação física, do ensino cívico e dos trabalhos manuais no currículo escolar, representava a simpatia e a adesão a uma teoria que naquela época desembocou na “limpeza étnica” do holocausto do nazismo de Adolf Hitler na Alemanha. Cabe registrar que para uma sociedade tão desigual e excludente como a brasileira dos anos 30, para uma população miscigenada e tão excluída, uma teoria educacional que acreditava na hereditariedade da inteligência e na diferença das raças, por si só representou um desastre educacional e explica grande parte da continuidade da exclusão educacional, também de dentro para fora do sistema escolar e sua perpetuação na alma do sistema escolar brasileiro, que transfere para o próprio aluno as responsabilidades do fracasso escolar. No quadro 6 apresentamos dados que demonstram a gravidade da exclusão no sistema educacional brasileiro ao longo do século XX.

A ditadura Vargas formatou um Estado nacional com capacidade de atuar no desenvolvimento do capitalismo nacional e dentro dessa perspectiva, a educação precisava dar algumas respostas para a economia em desenvolvimento. Diante das insuficiências da CF de 1937, vieram em seguida as Leis Orgânicas do Ensino (Decretos-leis) que ordenaram o ensino primário, secundário, industrial, comercial, normal e agrícola. Segundo Giraldelelli Jr. (2009, p.80-81), “as Leis Orgânicas, chamadas de ‘Reforma Capanema’, [...] foi uma reforma elitista

e conservadora [...] deu um caminho elitista ao desenvolvimento do ensino público que marcou muito a história da educação em nosso país.” De certa forma constituiu o primeiro sistema educacional no país. Formataram a ideia de ensino primário, secundário e profissional. De fato moldaram boa parte do ensino que atravessou toda história do Brasil até os dias de hoje. É o caso do ensino profissional que a partir da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), tornou-se um modelo público-privado de ensino profissional que depois foi estendido para outras áreas (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - *SENAR*; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte -*SENAT*) e desde então é o principal instrumento de formação profissional do Brasil.

Com o fortalecimento do Estado nacional durante o primeiro governo Vargas, melhorou o acesso da população brasileira ao ensino primário. Conforme os dados que projetamos nas tabelas 7 e 8, quando Vargas chegou ao poder em 1930, as matrículas do ensino primário representavam o percentual de 35,5% das crianças de 7 a 12 anos; subiu para 38,5% em 1934, para 48,9% em 1940 e depois teve uma redução para 45,0% em 1945. Chama atenção essa redução de 1940 a 1945. Segundo a mensagem presidencial do presidente Eurico Gaspar Dutra enviada ao Congresso Nacional em 1947 (INEP, 1987, p. 155- 163), como bem retrata os dados da tabela 8, a matrícula do ensino primário manteve-se estável em torno 3,3 milhões durante esse período. A mensagem do presidente também avalia a precariedade da frequência e do desempenho escolar

[...] em 1941 atingira o total de 3 milhões, 347 mil e 642, vem decrescendo, anualmente, até acusar, em 1945, a cifra de 3 milhões, 295 mil e 291, isto é, com uma diminuição de 52.351 matrículas. A situação torna-se ainda mais grave ao verificarmos que de 3 milhões, 295 mil e 291 crianças matriculadas em nossas escolas primárias em 1945, apenas 2 milhões, 333 mil e 696 tiveram uma frequência média regular e somente 1 milhão, 522 mil e 412 obtiveram aprovação nos exames de promoção (INEP, 1987, p.158).

Os dados ajudam a demonstrar, em relação ao ensino primário, universal, a perda do ímpeto inovador e mobilizador que a Ditadura Vargas teve em relação ao período do governo provisório após a Revolução de 1930 e do governo constitucional após constituinte de 1934 até o fim de 1937. De 1940 a 1945 ocorreu uma estagnação na universalização do direito à educação elementar. A redução do analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais continuou lenta, de 65% em 1920 para 56,1% em 1940 (INEP, 2003a, p.6). Por outro lado, com as leis orgânicas, o ensino profissional viveu seu momento de estruturação. Outro elemento a

considerar é que esse período coincide com a fase mais dura da guerra. A Redemocratização iria retomar o impulso pela universalização da educação fundamental.

Tabela 8 – Matrículas na educação brasileira – 1934-1960

Ano	1934	1940	1945 (8)	1950	1960
Pré-Primário Maternal (1)	2.177	1.736	*	1.668	*
Pré-Primário – Infantil (1)	25.272	49.631	644.502	94.150	186.340
Primário Geral (7 a 12 anos) (1)	2.380.997	3.251.490	3.295.291	5.144.324	7.091.431
População de 7 a 12 anos	6.183.645	6.652.138	7.323.286	7.994.456	11.231.629
Matrículas primárias em percentual do total de crianças de 7 a 12 anos	38,5%	48,9%	45,0%	64,3%	63,1%
Médio - Secundário	79.055(3)	170.057(3)	274.190	389.762 (4)	868.178 (5)
Médio Técnico e Normal	160.992(3)	239.947(3)	*	509.235 (4)	309.249 (5)
Total Ensino Médio	240.047	410.004	*	898.997	1.177.427
Ensino Superior(graduação)	26.263(3)	20.017(3)	25.387	43.958(4)	95.691(6)
Total Ensino em geral	2.914.803	3.732.878	4.239.370	6.183.097	8.550.889
Frequência escolar de 7 a 12 anos		47,51% (7)		63,29% (7)	

Fonte: elaborado pelo autor com dados das seguintes fontes: (1) IBGE (2006k, p.1-2); (2) IBGE (2006a, p.1): população de 5 a 9 anos dividida por cinco vezes três mais a população de 10 a 14 anos dividida por cinco vezes três; 1934 (censos 1920/1940); 1940, 1950 e 1960 dados do censo do respectivo ano; (3) IBGE (2006i, p. 4-5); (4) IBGE (2006j, p.1); (5) IBGE (2006z, p. 1); (6) IBGE (2006aa, p. 1); (7) Romanelli (2014, p. 69). (8) INEP, (1987, p. 155- 163). *O autor não encontrou dados nessa data. Nota: O ensino primário geral compreendia as matrículas do ensino fundamental comum, do ensino supletivo e do ensino complementar (pré-vocacional e vocacional) (IBGE, 2006k, p.1-2); o ensino médio profissional (1934, 1940 e 1950) inclui o ensino doméstico, agrícola, industrial, comercial, artístico, magistral (pedagógico) e outras categorias (IBGE, 2006d, p.1; IBGE, 2006i, p. 4-5; IBGE, 2006j, p.1); no ano de 1960 inclui o ensino comercial, industrial, agrícola e normal (IBGE, 2006z, p. 1); dos 2.784 municípios existentes em 1960, quase a metade, 1.359 não possuíam estabelecimentos de ensino médio (IBGE, 2006ac, p.1).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e as mudanças políticas no mundo, o Brasil retomou a democracia em 1945 e uma nova Constituição em 1946. Em cenário de redemocratização, a luta pela educação pública universal retomou força no texto constitucional; estabeleceu novamente a vinculação de receitas à educação, a criação do sistema federal e os sistemas estaduais de educação. Por outro lado, manteve o espaço para a educação privada e definiu a obrigatoriedade às empresas com mais de cem empregados ofertarem o ensino primário e profissional; manteve o ensino religioso como disciplina obrigatória (BRASIL, 1946).

Em termos da universalização da educação enquanto direito social, a Constituição de 1946 estabeleceu o ensino primário obrigatório e gratuito: “a educação é direito de todos e

será dada no lar e na escola” (BRASIL, 1946, Art.166); “o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional” (BRASIL, 1946, Art.168, I); “o ensino primário oficial é gratuito para todos [...]” (BRASIL, 1946, Art.168, II). Também definiu a ajuda pública para os outros níveis de ensino para quem provasse falta de recursos: “[...] o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, 1946, Art.168, II). E criou os serviços de assistência educacional: “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1946, Art. 172).

Como em toda a história brasileira, foi mantida a convivência da escola pública com a escola privada: “o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem” (BRASIL, 1946, Art.167). Às empresas foram estabelecidas responsabilidades com o ensino primário: “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes” (BRASIL, 1946, Art.168, III), e também na aprendizagem dos trabalhadores menores: “as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores” (BRASIL, 1946, Art.168, IV); e garantido o ensino religioso: “o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável” (BRASIL, 1946, Art.168, V).

Com a retomada da democracia, a eleição de um novo governo e a aprovação de uma nova constituição, surgiu a necessidade de uma reforma educacional no país. Segundo Romanelli (2014, p.176 -198), uma comissão de educadores constituída pelo Ministro da Educação - Clemente Mariani, presidida por Lourenço Filho, elaborou um projeto de lei que entrou na Câmara Federal em 1948 e a partir daí instaurou-se um profundo embate entre os defensores da escola pública e da educação como direito social e os conservadores privatistas na disputa de rumos da primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), que atravessou os anos 50 e foi aprovada só em 1961, que veio a ser a Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a primeira LDB do país. Se num primeiro momento as disputas se travaram entre a visão centralizadora da CF de 1937 e a federativo-descentralizadora de 1946, a partir do substitutivo do deputado Carlos Lacerda passou a ser entre a escola pública (monopólio estatal) e as instituições privadas de ensino, inclusive se o Estado forneceria o ensino obrigatório na escola pública ou os recursos para a família pagar a escola privada.

Segundo Saviani (2013, p. 277-288) no período 1947/1961, pautado pela redemocratização do Brasil e a ‘Guerra Fria’ mundial (capitalismo x socialismo), predominou na educação brasileira, inclusive na CF de 1946, “[...] elementos que integraram o programa de reconstrução educacional dos pioneiros da Educação Nova [...]”, difundida por Anísio Teixeira e outros pioneiros, organizados a partir do Manifesto de 1932, tendo como base pedagógica o pragmatismo e o método de projetos de John Dewey. Esse movimento pedagógico da Escola Nova buscava na luta política a “[...] implantação e consolidação de uma escola verdadeiramente pública, universal e gratuita”. Enfrentou nesse período a oposição da educação católica e particular e seus aliados no Congresso Nacional que acabou colocando tintas conservadoras na primeira LDB, Lei 4.024/61, aprovada em 1961 depois de 14 anos de tramitação e disputas entre os defensores da escola pública e da escola privada.

Na análise de Saviani (2013, p.289-290), três correntes de pensamento manifestaram-se em defesa da escola pública nesse período: a liberal-idealista, a liberal-pragmatista e uma terceira corrente de tendência socialista; a liberal-idealista baseada na ética kantiana que define o homem pela moralidade, “[...] atribui à educação o papel de formar o indivíduo autônomo, sem considerar as condições sociais em que vive”; a visão liberal-pragmatista do movimento renovador dos Pioneiros da Educação Nova, que catalisou o movimento da escola pública nesse período com o ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’ em 1932 e o manifesto ‘Mais uma vez convocados’ em 1953; essa corrente tinha como horizonte da educação ‘[...] ajustar os indivíduos à realidade social em mudança’. Tendo Florestan Fernandes como seu principal líder, “[...] liderança mais expressiva e combativa do movimento em defesa da escola pública naquele período”, a tendência socialista procurava, nas palavras de Saviani, traduzidas de Florestan Fernandes, “[...] compreender a educação a partir de seus determinantes sociais, considerando-a um fator de transformação social provocada”.

Se o período situado entre a Revolução de 1930 e o final do Estado Novo pode ser considerado como marcado pelo equilíbrio entre as influências das concepções humanista tradicional (representada pelos católicos) e humanista moderna (representada pelos Pioneiros da Educação Nova), no momento seguinte já se delineia como nitidamente predominante a concepção humanista moderna (SAVIANI, 2013, p.300).

Na LDB de 1961 (Lei 4.024/61), resultado dos 13 anos de disputas no Congresso Nacional, mais uma vez o Brasil não fez a opção de universalizar a educação pública. No final venceram as propostas conservadoras e privatistas da maioria conservadora do Congresso

Nacional. A primeira LDB não estabeleceu o ensino obrigatório e definiu o direito à educação pela escolha da família: “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Parágrafo único. À família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos” (BRASIL, Art. 2º); não é dado ao Estado a obrigação de garantir a escola pública, mas recursos para que os pobres também possam estudar:

Art. 3º O direito à educação é assegurado: I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor; II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos (BRASIL, 1961).

Além de não estabelecer a obrigação do Estado com o ensino obrigatório, também criou uma exceção para a matrícula obrigatória do ensino primário: “constituem casos de isenção, além de outros previstos em lei: a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; b) insuficiência de escolas; c) matrícula encerrada; d) doença ou anomalia grave da criança” (BRASIL, 1961, Art. 30. § único). E manteve a obrigação das empresas de oferecer educação primária aos filhos dos empregados: “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de 100 pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses”; e, estende aos proprietários rurais a obrigação de manterem escolas: “os proprietários rurais que não puderem manter escolas primárias para as crianças residentes em suas glebas deverão facilitar-lhes a frequência às escolas mais próximas, ou propiciar a instalação e funcionamento de escolas públicas em suas propriedades” (BRASIL, Art. 32). Ao invés de expandir a educação pública gratuita, criou a escola pública paga para o ensino médio e superior:

Art. 21. O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas. §1º Estas escolas, quando de ensino médio ou superior, podem cobrar anuidades, ficando sempre sujeitas a prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, e a aplicação, em melhoramentos escolares, de qualquer saldo verificado em seu balanço anual (BRASIL, 1961).

Entre os aspectos positivos da primeira LDB (1961), estão: que pela primeira vez na história da educação brasileira uma legislação define com maior clareza a estrutura da educação básica, estabelecendo o pré-escolar, o primário, o ginásial e o colegial; criou a educação pré-escolar: “a educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será

ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância”; definiu o mínimo de quatro séries para o ensino primário: “o ensino primário será ministrado, no mínimo, em quatro séries anuais; tornou o ensino obrigatório a partir dos 7 anos: “o ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional”; organizou o ensino secundário em dois ciclos – o ginásial e o colegial: “o ensino médio será ministrado em dois ciclos, o ginásial e o colegial, e abrangerá, entre outros, os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário” (BRASIL, 1961, artigos, 23; 26; 27). Definiu ainda a organização curricular do ensino secundário,⁷⁴ do ensino técnico⁷⁵, dos cursos de formação dos professores⁷⁶ e a exigência de concurso público para o ingresso de professores do ensino médio.⁷⁷

Esse íterim democrático do Brasil na metade do século XX (1945-1964) marcado pela longa disputa no Congresso Nacional sobre o Projeto de Lei (PL) da LDB, também foi marcado pela criação de instrumentos educacionais que lograram vida longa, que atravessaram o século XX e avançam como importantes instituições no século XXI. Segundo Cunha (1988:22, apud GERMANO, 2011, p. 117 - 119), nesse período, o Brasil, “entre as várias iniciativas de modernizar o ensino superior [...]”, criou o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em 1947, o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas em 1949, o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) em 1950, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

⁷⁴ “Art. 44 - O ensino secundário admite variedade de currículos, segundo as matérias optativas que forem preferidas pelos estabelecimentos; §1º O ciclo ginásial terá a duração de quatro séries anuais e o colegial, de três no mínimo. §2º Entre as disciplinas e práticas educativas de caráter optativo no 1º e 2º ciclos, será incluída uma vocacional, dentro das necessidades e possibilidades locais” (BRASIL, 1961).

⁷⁵ “Art. 47. O ensino técnico de grau médio abrange os seguintes cursos: a) industrial; b) agrícola; c) comercial. Parágrafo único. Os cursos técnicos de nível médio não especificados nesta lei serão regulamentados nos diferentes sistemas de ensino. Art. 49. Os cursos industrial, agrícola e comercial serão ministrados em dois ciclos: o ginásial, com a duração de quatro anos, e o colegial, no mínimo de três anos” (BRASIL, 1961).

⁷⁶ “Art. 52. O ensino normal tem por fim a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância; Art. 53. A formação de docentes para o ensino primário far-se-á: a) em escola normal de grau ginásial no mínimo de quatro séries anuais onde além das disciplinas obrigatórias do curso secundário ginásial será ministrada preparação pedagógica; b) em escola normal de grau colegial, de três séries anuais, no mínimo, em prosseguimento ao grau ginásial. Art. 54. As escolas normais, de grau ginásial expedirão o diploma de regente de ensino primário, e, as de grau colegial, o de professor primário; Art. 59. A formação de professores para o ensino médio será feita nas faculdades de filosofia, ciências e letras e a de professores de disciplinas específicas de ensino médio técnico em cursos especiais de educação técnica. Parágrafo único. Nos institutos de educação poderão funcionar cursos de formação de professores para o ensino normal, dentro das normas estabelecidas para os cursos pedagógicos das faculdades de filosofia, ciências e letras” (BRASIL, 1961).

⁷⁷ Art. 60. O provimento efetivo em cargo de professor nos estabelecimentos oficiais de ensino médio será feito por meio de concurso de títulos e provas” (BRASIL, 1961).

Nível Superior (CAPES) em 1951 e a Universidade de Brasília (UNB) em 1961, com projeto inovador.

Tabela 9 – Matrículas na educação brasileira – 1966

Educação brasileira a partir da LDB de 1961	1966
Educação Pré-Primária – Maternal (1)	24.505
Educação Pré-Primária – Jardim de Infância (1)	412.505
Ensino primário (obrigatório a partir de 7 anos, 4 séries (7 a 12 anos) (2)	10.695.391
População de 7 a 12 anos (3)	13.607.118
Matrículas primárias em percentual do total de crianças de 7 a 12 anos	78,6%
Ensino Médio - dois ciclos: ginásial de 4 anos e o colegial de 3 anos:	
- Secundário Ginásial (4)	1.581.094
- Secundário Colegial (4)	224.153
Total Secundário (4)	1.805.247
Técnico Comercial (5)	306.308
Técnico Industrial (5)	91.621
Técnico Agrícola (5)	14.410
Ensino Normal (formação professores) (5)	265.626
- Total Ensino Profissional (5)	677.965
Total Ensino Médio Geral	2.483.212
Exames de conclusão de curso	*
Educação de Excepcionais	*
Ensino Superior (graduação) (6)	173.777
Total Ensino em geral	13.789.390
Taxa de Frequência escolar de 7 a 11 anos (1964)	66,14% (7)
Taxa de Frequência escolar de 7 a 14 anos (1964)	66,28% (7)
Taxa de Frequência escolar de 7 a 14 anos (1970)	68,25% (7)

Fonte: elaborado pelo autor com dados das seguintes fontes: BRASIL (1961); (1) IBGE (2006ae, p. 1-2) – matrícula de 1971; (2) IBGE (2006af, p. 1-3); (3) IBGE (2006a, p.1): população de 5 a 9 anos dividida por cinco vezes três mais a população de 10 a 14 anos dividida por cinco vezes três; 1966 (censos 1960/1970); (4) IBGE (2006ag, p. 1); (5) IBGE (2006ap, 1); (6) IBGE (2006ah, p. 1- 6); (7) Romanelli (2014, p. 85); (8) Simões (2016, p. 11).

Em termos da universalização da educação como direito social, o Brasil apresentou alguns avanços durante os 20 anos democráticos 1945/1964 (dos governos Gaspar Dutra, Vargas, JK, Janio Quadros e João Goulart). O analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais recuou de 56,1% em 1940 para 39,7% em 1960 (INEP, 2003, p.6). Conforme dados das tabelas 8 e 9, o número de matrículas no ensino primário em relação ao número de crianças de

7 a 12 anos na população cresceu de 45% em 1945 para 78,6% em 1966. Segundo Romanelli (2014, p. 69;85), a taxa de frequência escolar de 7 a 12 anos nesse período foi de 47,51% em 1940 e 63,29% em 1950. Os números registram um avanço na escolarização, mas ainda longe da desejada universalização do ensino primário. Segundo Romanelli (2014, p. 69; 85), a taxa de frequência escolar de 7 a 12 anos nesse período cresceu de 47,51% em 1940 para 63,29% em 1950 e 66,14% em 1966 (7 a 11 anos), ano que a taxa de frequência escolar de 7 a 14 anos alcançou 66,28% da população da faixa etária.

Embora os avanços, o Brasil continuava longe da universalização do ensino primário. Como demonstra os dados da tabela 11, a educação brasileira continuava apresentando grandes dificuldades e desigualdades entre o campo e a cidade e as regiões do país. Importante não perder de vista que o país viveu um intenso processo de urbanização (ou um inchaço urbano) ao longo do século XX. O percentual de população urbana no total da população brasileira cresceu de 31,3% em 1940 para 36,2% em 1950, para 45,1% em 1960, para 56,0% em 1970, para 67,7% em 1980, para 75,5% em 1991, para 81,2% em 2000, alcançando 84,4% em 2010 (IBGE, 2007a, p.84; 2000, p.52-55; 2011, p.75-77). Esse processo de urbanização acelerada com o inchaço das cidades e esvaziamento do campo também produziu dificuldades para o pronto atendimento das populações “inchadas e esvaziadas”, tendo a criança urbana mais acesso ao atendimento escolar embora em condições precárias na maioria das vezes.

Tabela 10 - Frequência escolar no ensino obrigatório em % (regiões, urbana e rural)

Ano	População	Brasil	Urbana	Rural	Norte	Nordeste	Sudeste Leste**	Sul Centro Sul**	Centro Oeste Centro Sul**
1940 (1)	7 a 12 anos	47,51	*	*	63,76	30,32	23,95	57,51	57,51
1950 (1)	7 a 12 anos	63,29	*	*	58,06	49,06	40,33	74,08	74,08
1964 (2)	7 a 11 anos	66,28	74,41	25,60	*	*	*	*	*
1970 (3)	7 a 14 anos	68,25	87,98	46,84	*	*	*	*	*
1991(4)	7 a 14 anos	89,00	*	*	81,30	82,70	93,50	93,50	93,80
2002 (5)	7 a 14 anos	96,90	97,30	95,10	95,20	95,80	97,80	97,90	97,10

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: (1) Romanelli (p.69); (2) Romanelli (p.p.85-86); (3) Romanelli (p.p.87); (4) INEP (2003); (5) IBGE (2004, p. 81-83); * Dados não encontrados pelo autor. ** 1940 e 1950.

A desigualdade entre as regiões e o campo e a cidade de acesso à escola e à frequência escolar só foi sendo superada com a ampliação da universalização da educação, pelo simples fato de que é a única forma de alcançar os mais excluídos. Como demonstra os dados da

tabela 11, a exclusão educacional é maior no campo em relação a cidade e das regiões mais pobres em relação as regiões mais industriais e desenvolvidas. A desigualdade - campo e cidade começou a ter uma redução mais forte a partir dos anos 70 e alcançou uma situação mais adequada na virada do século. Situação semelhante teve a desigualdade entre as regiões que começou a ser reduzida nos anos 50, mas só alcançou uma situação mais adequada na virada do século. Em ambas as situações, a desigualdade entre campo e cidade e entre regiões, só teve avanços quando avançou o percentual de universalização da educação.

A primeira LDB levou mais de 72 anos de República para ser aprovada; a segunda LDB não levou mais que 10 anos. Com o golpe militar de 1964 e a retomada do governo pelas classes dominantes num governo totalitário, a disputa democrática sobre os rumos da educação no Brasil é substituída pelos interesses econômicos e políticos da elite econômica⁷⁸.

Na educação isso implicou em várias reformas educacionais, na destituição de reitores eleitos, na invasão de universidades, na troca e nomeações de reitores e na expulsão, prisão, exílio e morte de professores e estudantes. A ditadura publicou uma nova CF em 1967, uma EC em 1969 e uma nova LDB em 1971 na perspectiva das necessidades e demandas da elite industrial e tecnocrata, com algumas concessões, desde que sem alterar a lógica de uma sociedade capitalista, com classes sociais bem distintas, mas “colaboradoras” entre si, no interesse das classes dominantes, sem espaço para a divergência e a livre organização, expressão e manifestação, muito menos para a disputa do poder controlado pelos militares.

Em relação a universalização da educação enquanto direito social, a CF de 1967 instituída pela ditadura militar, ampliou a obrigatoriedade do ensino para 7 a 14 anos, mas não garantia a gratuidade universal: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais” (BRASIL, 1967, Art. 168, §3º, II); a EC 01/69 também garantia o acesso ao nível médio e superior para quem provasse aproveitamento e falta de recursos: “o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, 1969, Art. 176, §3º, III). Mais uma vez a educação

⁷⁸ Segundo Germano (2011, p.63-63), “a Constituição de 1967, que assegurou amplos direitos ao capital, foi bastante restritiva com relação ao trabalho. Assim, a regulamentação dos salários e do mercado de trabalho ficaram afetas ao Executivo, que proibia greves nos serviços públicos e nas atividades essenciais, quebrava a estabilidade no emprego ao incorporar o mecanismo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) à Constituição, e estimulava o trabalho infantil ao reduzir a idade legal mínima de trabalho para doze anos. As consequências sociais e econômicas disto são conhecidas: achatamento salarial no que diz respeito à força de trabalho adulta; redução da infância para as crianças trabalhadoras, que ficavam expostas à exploração capitalista mais cedo. Em decorrência, isto significava mais dificuldade ou mesmo impossibilidade de frequência à escola de um numeroso contingente de crianças. Isso representava, sobretudo, a oferta de uma força de trabalho ainda mais barata, porquanto o menor recebe um salário mínimo inferior ao adulto”.

privada foi protegida na CF: “respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo”(BRASIL, 1967, Art.168, § 2º); e financiada com recursos públicos: “o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bôlsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará” (BRASIL, 1969, Art.176, §3º, IV); o ensino religioso foi preservdo: “o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio” (BRASIL, 1967, Art. 168, §3º, IV); o concurso público para professores foi restrito ao ensino médio e superior: “o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial”; (BRASIL, 1967, Art. 168, §3º, V). A Responsabilidade das empresas na oferta do ensino primário foi substituída pelo salário-educação:

As emprêsas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos dêstes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquêle fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer (BRASIL, 1969, Art. 178).

Na sequência da CF de 1967 a ditadura militar tratou de efetivar a Reforma Universitária e o fez através da Lei 5.540/68 (BRASIL, 1968). A Cátedra na universidade que tinha sido mantida na CF de 1967, “é garantida a liberdade de cátedra” (BRASIL, 1967, Art. 168, §3º), foi excluída na EC 01/69 (BRASIL, 1969). Segundo Germano (2001, p. 117), o governo militar firmou acordos com a USAID – uma agência do governo americano, que disponibilizava recursos para todos os níveis de ensino. Entre os assessores, Rudolph Atcon, com a tarefa de contribuir na reforma universitária que apresentou um relatório (chamado de Relatório Atcon - 1966) sugerindo “a necessidade de disciplinar a vida acadêmica, coibindo o protesto, reforçando a hierarquia e a autoridade [...] enfatizava a importância de racionalizar a universidade, organizando-a em moldes empresariais, privilegiando, assim a questão da privatização”. O mesmo autor acrescenta sobre a reforma universitária de 1968 que “não é sensato pensar [...] numa incorporação pura e simples das recomendações de Acton e numa imposição da Usaid [...] tendo em vista o movimento interno em favor da modernização da universidade existente desde fins da década de 40”.

Segundo Germano (2011, p.111), certo que a ditadura militar tinha inicialmente um considerável apoio das classes dominantes do país e de outros setores da sociedade brasileira e uma demanda de mudanças conservadoras no sentido da eficiência administrativa e

econômica e com o poder absoluto do governo militar, a reforma universitária pensada pelos tecnocratas do Ministério da Educação, assessores da Usaid e comandantes militares foi aprovada e implementada também com uso da força. Em 1969 com a publicação do Ato Institucional 5 (AI 5), aprofundou-se um ciclo ainda mais repressivo no país, que nas universidades implicou na aposentadoria compulsórias dos professores não alinhados ao regime militar, entre eles nomes dos mais importantes para o pensamento brasileiro como Florestan Fernandes, Caio Prado Jr, Fernando Henrique Cardoso, José Arthur Gianotti, Octavio Ianni, Paul Singer, Josué Castro, Paulo Freire e Celso Furtado.

Na avaliação de Germano (2011, p.160 -161, grifos do autor), em 1971, “o clima reinante no país se caracteriza, ao mesmo tempo, por uma combinação de *medo* da repressão do Estado e de *euforia* em decorrência do crescimento econômico”. Nesse clima, a Lei 5.692/71 foi rapidamente aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional e bem recebida pelos educadores. Tendo em vista o engajamento das lideranças de esquerda na luta armada contra a ditadura visando uma revolução, estes não estavam mais lutando por “reformas de base, entre as quais a *reforma educacional*, conforme o ideário pré-1964, mas de empreender de fato uma transformação estrutural profunda na sociedade brasileira”. Com a esquerda defensora da escola pública em outra frente de luta, sem as disputas travadas nas CFs de 1934 e de 1946, e na tramitação da Lei 4.024/61, preservando o espaço do ensino religioso e ampliando a atuação da educação privada, a nova LDB foi rapidamente elaborada, aprovada e implementada.

É no cenário internacional (da Guerra Fria) de aliado subordinado ao bloco capitalista liderado pelos EUA, que a ditadura militar elaborou e aprovou a Lei 5.692/71, que na condição de LDB, fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, criados por ela, e completou a intervenção do governo militar na educação, iniciada com a Constituição de 1967 e a EC 01/69 junto com a Reforma Universitária (Lei 5.540/68), alinhada ao acordo MEC-USAID. A Lei 7.044/82 alterou pontos e complementou a Lei 5.692/71. Inspirada no tecnicismo do modelo fordista de produção, buscava atender as demandas da economia nacional que requisitava pessoas minimamente letradas para a composição das correias produtivas em série, com grande divisão do trabalho, específico e repetitivo (BRASIL, 1971; 1969; 1967; 1982).

Entre as principais mudanças da LDB/1971 aprovada pelo governo militar, com as alterações da Lei. 7.044/82, em relação à primeira LDB/1961, estão a ampliação do tempo de ensino obrigatório de 4 para 8 anos (já estabelecida na CF/1967) e a alteração da estrutura da educação básica instituída pela LDB /1961 com a unificação do ensino primário e o ginásial

para formar o ensino de 1º Grau (de 8 anos obrigatórios) e a transformação do colegial em ensino de 2º Grau.⁷⁹ Outra definição importante, dentro dos marcos da ideologia tecnicista hegemônica na época foi a definição do modelo de currículo nacional comum. A LDB/71 definiu que no 1º grau a parte de educação geral seria exclusiva nas séries iniciais e predominante nas séries finais; e no 2º grau como predominante a parte de formação especial (profissionalizante).

Entre outras peculiaridades da LDB/71 da ditadura militar está a obrigatoriedade de algumas disciplinas: “será obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1º e 2º graus”; a manutenção do ensino religioso: “o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais dos estabelecimentos oficiais de 1º e 2º graus”; a regulamentação do ensino supletivo para a educação de jovens e adultos: “o ensino supletivo abrangerá, conforme as necessidades a atender, desde a iniciação no ensino de ler, escrever e contar e a formação profissional definida em lei específica até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos” (BRASIL, 1971, artigos 7º; 7º § único; 25); e a criação de exames supletivos para a educação de jovens e adultos.⁸⁰

A LDB/71, também definiu a formação mínima dos professores: de magistério de 2º grau para o ensino de 1ª a 4ª série; de licenciatura curta para 5ª a 8ª séries e de licenciatura plena para o ensino de 2º Grau. Redefiniu o concurso público para o ingresso dos professores no ensino público e estabeleceu que os níveis de remuneração dos planos de carreira deveriam considerar a qualificação do professor (Brasil, 1971, Art. 30; 34; 36; 39).⁸¹ Como sempre na

^{79c} Art. 20 - O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula; Art. 22 - O ensino de 2º grau terá a duração mínima de 2.200 (duas mil e duzentas) horas de trabalho escolar efetivo e será desenvolvido em pela menos três séries anuais. (Lei 7.044/82); Art. 22, §1º - Quando se tratar de habilitação profissional, esse mínimo poderá ser ampliado pelo Conselho Federal de Educação, de acordo com a natureza e o nível dos estudos pretendidos” (BRASIL, 1982).

⁸⁰ “Art. 26 - Os exames supletivos compreenderão a parte do currículo resultante do núcleo comum, fixado pelo Conselho Federal de Educação, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular, e poderão, quando realizadas para o exclusivo efeito de habilitação profissional de 2º grau, abranger somente o mínimo estabelecido pelo mesmo Conselho. §1º Os exames a que se refere êste artigo deverão realizar-se: a) ao nível de conclusão do ensino de 1º grau, para os maiores de 18 anos; b) ao nível de conclusão do ensino de 2º grau, para os maiores de 21 anos” (BRASIL, 1971).

⁸¹ “Art. 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério: a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau; b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau obtida em curso de curta duração; c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena. Art. 34 - A admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-á por concurso público de provas e títulos, obedecidas para inscrição as exigências de formação constantes desta Lei” (BRASIL, 1971).

história brasileira, a LDB/1971, manteve a liberdade de atuação para a iniciativa privada na educação, fortalecida com o apoio financeiro público.

Em relação à educação pré-primária a LDB/1971 foi pouco generosa; a LDB/1961 (BRASIL, 1996a, Art. 23) tinha definido a “educação pré-primária” aos menores até sete anos, “ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância”; de forma genérica a LDB/1971 apenas afirma que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes” (BRASIL, 1971, §2º, Art. 19).

Apesar do discurso de valorização da educação, na prática, a ditadura militar usou a educação como estratégia ideológica e econômica no projeto de poder político autoritário e de desenvolvimento burguês com concentração da renda, onde a política educacional foi caracterizada, segundo Germano (2011, p 104-105), por: “escassez de verbas para a educação pública, [...] controle político e ideológico do ensino [...] na economia da educação de cunho liberal, responsável pela elaboração da chamada ‘teoria do capital humano’”.⁸²

Os estudantes em geral, protestavam contra a ditadura e contra o imperialismo norte-americano. No campo específico da educação colocavam na ordem do dia a expansão do ensino superior e a reforma universitária. Daí as constantes passeatas dos chamados excedentes, que haviam sido aprovados no vestibular mas que não tinham acesso à universidade por falta de vagas (GERMANO, 2011, p.114).

Segundo Germano (2011, p. 169; 189), em 1965, o índice de matrículas na escola secundária no Brasil da população de 16 a 18 anos era de 16%, próximo do México (17%) e a metade do Chile (34%) e da Coreia (35%); em 1987, O Brasil tinha atingido 37%, o México 55%, o Chile 70% e a Coreia 95%. O atendimento do 1º Grau de 7 a 14 anos também foi abaixo do necessário, passando de 76,2% em 1973 para 85% em 1985.

O período 1940/1980 foi marcado como um tempo de acesso à educação e elevação nos níveis de escolaridade das populações dos países socialistas e dos países do centro do capitalismo, e dentro deste bloco, principalmente dos países europeus que adotaram o Estado de bem-estar social; o Brasil, embora o “milagre econômico”, manteve-se como país capitalista periférico subalterno, com baixa escolaridade e alta concentração da renda.

⁸² Segundo Germano (2011, p. 183;176), “o tripé ideológico de sustentação da política educacional era constituído, pois, pela doutrina da Segurança Nacional, pela Teoria do Capital Humano e por correntes do pensamento cristão conservador. A este último coube legitimar, num país de maioria católica, as iniciativas do Estado Militar de associar diretamente educação e produção capitalista, bem como de fornecer sustentação a toda ideologia estatal, uma vez que o nome de Deus e os princípios cristãos eram sempre invocados pelos poderosos. [...] Na verdade, o que está presente na proposta oficial é uma visão utilitarista, imediatamente interessada da educação escolar, sob forte inspiração da “teoria do capital humano”.

Tabela 11 – Matrículas na educação brasileira – 1980 - 1988

A partir da LDB de 1971	1980	1988
Educação Pré-Primária - Maternal	*	*
Educação Pré-Primária – Jardim de Infância	1.328.763 (1)	(1889) 3.396.074 (8)
1º Grau (de 8 anos, obrigatório dos 7 aos 14 anos)	19.384.642 (2)	26.821.134 (9)
Educação de Excepcionais**	*	(1987) 75.122 (10)
População de 7 a 14 anos	23.353.586 (3)	26.600.667 (3)
Matrículas primárias em percentual do total de crianças de 7 a 14 anos	83,00%	101,11%
2º Grau (3 ou 4 anos, com ou sem hab. prof.)	2.323.903 (4)	3.339.930 (11)
Ensino Supletivo - exames prestados (1979)	1.434.673 (5)	(1987) 396.162 (12)
- MOBRAL (1980) Jovens e Adultos (1988)	2.460.278 (6)	1.684.736 (13)
Ensino Superior (graduação)	1.377.286 (7)	1.503.555 (7)
Total de matrículas	28.309.545	37.216.713
Taxa de Frequência escolar de 7 a 14 anos	(1973) 76,2% (14)	(1985) 85% (14)
Taxa de Frequência escolar de 7 a 14 anos	(1980) 80% (15)	(1991) 89% (16)

Fonte: elaborado pelo autor com dados das seguintes fontes: BRASIL (1971); (1) IBGE (2006ai, p. 1); (2) IBGE (2006aj, p. 1); (3) IBGE (2016b); (4) IBGE (2006ak, p. 1); (5) IBGE (2006al, p. 1); (6) IBGE (2006am, p. 1); (7) INEP (2007); (8) IBGE (2006n, p.1); (9) IBGE (2006o, p. 1); (10) IBGE, (2006s, p. 1); (11) IBGE (2006p, p. 1); (12) IBGE (2006al, p. 1); (13) IBGE (2006r, p. 1); (14) Germano (2011, p. 169); (15) Simões (2016, p. 11); (16) INEP (2003); * O autor não encontrou dados nessas datas; ** o termo “Educação de Excepcionais” é da LDB de 1971. Nota: o autor não encontrou dados do pré-escolar maternal em 1988; encontrou dados (IBGE, 2006u, p. 1), que em 1989, a “taxa de atendimento socioeducacional das pessoas de 0 a 3 anos de idade [em] estabelecimentos de ensino pré-escolar” era de 5,1%, sendo 2,5% em estabelecimentos formais e 2,6% em estabelecimentos não formais; em 1980 o Brasil registrava 29.296 alunos matriculados no Mestrado e 2.661 no doutorado (IBGE, 2006ao, p.1-2); em 1988, o número de matrículas no mestrado era de 33.276 e de 3959 no doutorado (IBGE 2006t, p.1);

Segundo Germano (2011, p.171), em 1982, a pirâmide social brasileira era reproduzida na educação. A população com nível de renda de menos de 1 salário mínimo (SM) representava 30,8% da população geral, mas só 14,2% da frequência escolar de 1º Grau, 2,7% do 2º Grau e 1% do ensino superior; a população com nível de renda de 5 a 10 SM representava 9% da população geral, por outro lado, 16,2% da frequência escolar de 1º Grau, 30,3% do 2º Grau e 31,1% do ensino superior; a população com nível de renda de mais de 10 SM representava 5,8% da população geral, por outro lado, 7,7% da frequência escolar de 1º Grau, 23,1% do 2º Grau e 46,8% do ensino superior.

O elevado grau de analfabetismo e o baixo percentual de escolaridade da população economicamente ativa permitem inferir que, nas condições do capitalismo brasileiro, a política educacional pós-64 contribuiu para a exclusão social das denominadas classes populares ou classes subalternas [...] a política educacional, de fato, privilegiou o topo da pirâmide social (GERMANO, 2001, p.22).

Na década de 1980, conforme demonstra a tabela 11, começa a aparecer a massificação do acesso ao ensino fundamental. É nesse período que o Brasil passou a conviver com uma taxa de frequência escolar bruta no ensino fundamental superior ao número de habitantes da faixa etária. Em 1980, os 19,4 milhões de matrículas do 1º Grau representavam 83% da população de 23,3 milhões de 7 a 14 anos, em 1988, os 26,8 milhões de matrículas do 1º Grau passaram a representar 101% da população de 23,6 milhões de 7 a 14 anos (IBGE, 2006a, p. 1; 2006o, p.1). Por outro lado, a taxa de frequência escolar de 7 a 14 anos não alcançou este percentual, embora o avanço de 76,2% em 1973 para 80% em 1980 e depois 85% em 1985 e 89% em 1991.

O ano de 1988 marca um novo ponto de referência na sociedade e na educação brasileira com a aprovação de uma nova constituição federal – a chamada “constituição cidadã”. Na questão foco desse estudo – a universalização da educação enquanto direito social, a Constituição Federal de 1988, se por um lado manteve o mesmo tempo de ensino obrigatório e universal inscrito na LDB de 1971 (de 8 anos), mudou a nomenclatura de 1ª Grau para ensino fundamental, o definiu como direito público subjetivo e o estendeu para os que a ele não tiveram acesso na idade própria: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988, Art. 208, I); “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, Art. 208, §1º). E definiu como prioridade para a década seguinte a universalização do ensino fundamental e à eliminação do analfabetismo, determinando a aplicação de 50% dos recursos vinculação à educação do Art. 212 da Constituição Federal.⁸³

A transformação do direito social à educação em direito público subjetivo e a definição da prioridade para a universalização desse direito e eliminação do analfabetismo, marca, na verdade, que pela primeira vez na história o país efetivamente passa a tratar a universalização da educação enquanto direito social como prioridade do país. Enfim, o país passa a tratar a educação popular (para todos) como prioridade nacional. Além do ensino fundamental obrigatório, a CF/1988 estabeleceu: a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”; o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”; o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” e o “atendimento ao educando, no ensino

⁸³ “Art. 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (BRASIL, 1988, ADCT).

fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988, Art. 208, II; IV; III; VII). A CF/1988 assim garantiu (no direito) a universalização de 8 anos de escolaridade e apontou o caminho para a ampliação desses 8 anos com a perspectiva de atendimento em creches e pré-escolas de 0 a 6 anos e a progressiva universalização do ensino médio. Considerando que o país ainda não tinha alcançado 80% de escolarização da população na idade do ensino obrigatório e 25% da população acima de 15 anos era analfabeta, muito o país tinha a fazer para a cumprir a CF que estava sendo promulgada. Mas a própria definição da “progressiva universalização do ensino médio” do texto constitucional deixava claro que a universalização da educação enquanto direito social nos anos seguintes teria que ser ampliada.

Por outro lado, a CF/1988 não assumiu grandes compromissos com a universalização do ensino profissional e superior ao não definir claramente as obrigações do Estado com esses níveis de ensino, pois definiu vagamente entre os deveres do Estado com a educação o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1988, Art. 208, V), o que de fato, não atribui aos entes federados, principalmente à União, uma responsabilidade com certo nível de atendimento da população. O ensino religioso foi mantido na educação escolar: “de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, Art. 210, §1º).

Mantendo a tradição da política brasileira, a maioria conservadora do Congresso Nacional, manteve na CF/88 concessões para a iniciativa privada na educação: “o ensino é livre à iniciativa privada” (BRASIL, 1988, Art. 209) com a possibilidade de obtenção de recursos públicos: “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei”; garantiu prioridade dos recursos públicos para a expansão da rede pública no ensino fundamental e médio e abriu a possibilidade de repasse de recursos públicos para instituições privadas no ensino superior (BRASIL, 1988, Art. 213, §1º; §2º).

Em 1996, o governo FHC aprovou a EC 14 que alterou o Art. 60 do ADCT da CF/1988 e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vinculando 60% dos recursos à educação que trata o Art. 212 da CF/1988, de estados e municípios, ao ensino fundamental. O FUNDEF substituiu a definição que determinava à União, aos estados e os municípios a aplicação mínima de 50% dos recursos do Art. 212 para a “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. Reduziu a obrigação da União de 50% para 30% e aumentou dos estados e

municípios de 50% para 60% dos 25% do Art. 212, ou seja, 15% da receita de impostos. Em troca a União recebeu a atribuição de aplicar 30% dos recursos do Art. 212⁸⁴ e exercer a função “redistributiva” na complementação dos recursos do FUNDEF para garantir um valor mínimo nacionalmente definido por aluno. O FUNDEF reduziu as responsabilidades da União e aumentou dos estados e municípios na tarefa de enfrentar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Ao vincular 15% dos 25% do Art. 212 para essa finalidade, o FUNDEF criou dificuldades para os municípios financiarem a educação infantil e os estados o ensino médio (BRASIL, 1988; 1996; 2009).

Em 1996, depois de 8 anos da CF/88, o Brasil aprovou uma nova LDB, a Lei 9394/96 que substituiu a LDB da ditadura militar (Lei 5692/71) e introduziu importantes mudanças na educação brasileira, nos marcos da nova democracia que o país estava construindo. A nova LDB foi forjada na disputa entre os defensores da escola pública e da escola privada, dos progressistas e dos conservadores. As mesmas forças e disputas que tinham pautado a redemocratização do país e a Assembleia Constituinte que elaborou a CF/88. Depois de anos de disputa na Câmara Federal e passar pelo filtro conservador da sua maioria, estava praticamente emperrada no Senado Federal. Foi pela ação do então senador, professor, antropólogo, historiador e militante da educação pública, Darcy Ribeiro, que assumiu a relatoria e sob sua história e liderança construiu o caminho para sua aprovação final e promulgação pelo presidente FHC em 1996. Como podemos reconhecer já nos dois primeiros artigos, a nova LDB, inspirada na nova Constituição, é um acordo pelo meio, “aceitável” pelas partes opostas (público x privado, direita X esquerda) que disputaram sua linha desde a construção da CF/1988.⁸⁵

⁸⁴ Na prática, essa redução na obrigação da União de 50% para 30% dos recursos do Art. 212 da CF/88, viabilizou a desvinculação de 20% das Receitas da União (DRU) criada pelo governo FHC em 1994, no bojo do ajuste fiscal do Plano Real e vigorou até 2009 quando, da educação, foi revogada pela EC/2009 (BRASIL, 1988; 1996; 2009).

⁸⁵ “Art. 1º A educação abrange os 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. §1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. §2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais” (BRASI, 1996a).

Em relação a universalização da educação enquanto direito social, a nova LDB de 1996 reproduziu o que havia sido definido na CF/1988, detalhando sua implementação. As principais mudanças da nova LDB trataram da organização da educação nacional. A LDB preservou a autonomia administrativa dos entes federados para a instituição de sistemas de ensino, mediante regime de colaboração, cabendo à União a coordenação da política nacional da educação.⁸⁶ Em relação a educação privada, a LDB de 1996 procurou classificá-las conforme a mantenedora, e também procurando “um lugar” para o profissional e o comunitário diferente do público e do particular propriamente dito (do negócio lucrativo).

Na aprovação da LDB/96, mais uma vez a maioria conservadora do Congresso Nacional foi generosa com a iniciativa privada, ao garantir as bolsas de estudo em escolas privadas como despesa em manutenção do ensino que trata o Art. 212 da CF/88: “concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas” (BRASIL, 1996a, Art. 70, VI), e ainda o repasse de recursos públicos para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas: “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas [...]” (BRASIL, 1996a, Art. 77).

Em relação a LDB/1971 então em vigor, ainda da ditadura militar, a nova LDB trouxe mudanças na organização básica, na nomenclatura dos níveis de ensino. Substituiu 1º Grau por ensino fundamental e 2º Grau por ensino médio, introduziu a educação infantil e, principalmente, construiu pela primeira vez na legislação educacional brasileira, o conceito de “educação básica”, incluindo os diferentes níveis e modalidades da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio; também flexibilizou a estrutura organizativa dos níveis de ensino para formas alternativas ao sistema seriado (BRASIL, 1996a).⁸⁷

Entre outras mudanças estabeleceu que o ensino fundamental e médio passaria a ter uma “carga horária mínima anual” de “oitocentas horas” em um mínimo de “duzentos dias de efetivo trabalho escolar” (BRASIL, 1996a, Art. 24, I,) e que os currículos deveriam ter uma

⁸⁶ “Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; §2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996a).

⁸⁷ “Art. 21. A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II - educação superior. Art. 22. A educação básica tem por finalidades 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. Art. 23. A educação básica poderá organizar-se 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. §1º A escola poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais” (BRASIL, 1996a).

“base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela” (BRASIL, 1996a, Art. 26). Em relação as disciplinas definiu que os currículos devem abranger, “obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil” (BRASIL, 1996a, Art. 26, §1º.); definiu como obrigatório, o ensino da arte, a educação física e uma língua estrangeira a partir da 5ª série (BRASIL, 1996a, Art. 26, §2º).

A nova LDB teve a preocupação de resgatar as contribuições das diferentes culturas e etnias da formação do povo brasileiro: “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e europeia” (BRASIL, 1996a, Art. 26, §4º). Em relação ao ensino religioso a nova LDB inovou ao garanti-lo, de matrícula facultativa, mas repassando-o para as religiões. Porém, logo no ano seguinte, em 1997, com a Lei 9.475/97, o ensino religioso voltou a seu formato tradicional. A nova LDB estabeleceu uma “base nacional comum” para os currículos do ensino fundamental e médio e procurou alargar o aspecto formativo da educação escolar.⁸⁸ Procurou respeitar as peculiaridades da educação do campo.⁸⁹ E procurou garantir uma educação escolar com características próprias aos povos indígenas.⁹⁰

A nova LDB procurou também organizar os diferentes níveis e modalidades da educação básica. Para a educação infantil dedicou três artigos, sendo os artigos sobre finalidade e avaliação considerados muito bons e o que separou a educação infantil entre

⁸⁸ “Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. Art. 27. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes: I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; III - orientação para o trabalho; IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais” (BRASIL, 1996a).

⁸⁹ “Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; III - adequação à natureza do trabalho na zona rural” (BRASIL, 1996a).

⁹⁰ “Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos: I - proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências; II - garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias” (BRASIL, 1996a).

creche e pré-escola muito criticados, mas que se estabeleceram facilmente na prática escolar.⁹¹ Para implementar a inclusão da educação infantil na educação básica, a nova LDB definiu o prazo para que as creches e pré-escolas fossem integradas ao sistema de ensino: “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996a, Art. 89). Para o ensino fundamental a LDB reproduziu a garantia da CF/88 e procurou definir diretrizes que desse conta de cumprir a condição de educação universal garantida para toda população.⁹² Para o ensino médio⁹³ a nova LDB priorizou a formação geral, mudando o caráter de formação profissional da Lei 5692/71, embora não proibisse, buscando a preparação para o trabalho com os domínios dos conhecimentos científicos e tecnológicos, da linguagem e os conhecimentos da filosofia e da sociologia para o exercício da cidadania. A Educação de jovens⁹⁴ e adultos para o ensino fundamental e médio ganhou esse status, superando a

⁹¹ “Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental” (BRASIL, 1996a).

⁹² “Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. §1º - É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos. §2º - Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino. §3º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. §4º - O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.” (BRASIL, 1996a).

⁹³ “Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina” (BRASIL, 1996a).

⁹⁴ “Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. §1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames. §2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si. Art.38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular. §1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão: I -

condição de “ensino supletivo” da Lei 5692/71, também, pela CF/88, embora não obrigatória passou a ser direito subjetivo do jovem e adultos e definiu a possibilidade de cursos e exames (BRASIL, 1996a).

A Lei 9394/96 também introduziu na LDB o conceito e a preocupação com a educação especial.⁹⁵ Na verdade com a inclusão educacional das pessoas, na época denominadas de “portadoras de necessidades especiais”, conceito que depois foi reorganizado para “educandos com deficiência” (Lei 12.796/2013) dentro da redefinição do conceito para “pessoa com deficiência” (BRASIL, 1996a, 1913). A LDB de 1996, em termos curriculares, separou a educação profissional da educação básica.⁹⁶ Aos profissionais da educação a nova LDB reservou um título para definir critérios de formação, trabalho e remuneração, embora bastante vagos e com muita polêmica com os institutos superiores de educação e o normal superior (BRASIL, 1996a, Art. 61).

Alinhada com a CF/88, a LDB de 1996, reafirmou o concurso público como forma de ingresso no magistério público, definindo o direito do professor habilitado cobrar a sua realização quando o gestor público descumprir essa definição constitucional (BRASIL, 1996a, Art. 85). A nova LDB instituiu, para sua sequência, a “Década da Educação”⁹⁷ em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996a). O Plano Nacional

no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos; II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos. §2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames” (BRASIL, 1996a).

⁹⁵ “Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais. §1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial. §2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular. § 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.” (BRASIL, 1996a).

⁹⁶ “Art. 39. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional” (BRASIL, 1996a).

⁹⁷ “Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei; §1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos; §2º O Poder Público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para os grupos de sete a quatorze e de quinze a dezesseis anos de idade; § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental; II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância; IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar; §5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral”.

de Educação, só foi aprovado em 2001 com a Lei 10.172 e a meta mais importante (alcançar o investimento de 7% do PIB em educação) foi vetada por FHC. O Congresso Nacional não deliberou sobre o veto durante toda a vigência do PNE 2001/2011 (BRASIL, 2001a).

O governo FHC não ampliou no marco legal a universalização da educação enquanto direito social, mantendo na LDB/96 a definição da CF/88 com a garantia do ensino fundamental e obrigatório de 7 a 14 anos (BRASIL, 1988; 1996a). No atendimento à população, no período de 1995 a 2002, a taxa de frequência escolar cresceu de 7,6 para 11,7% de 0 a 3 anos, de 53,5 para 56,7% de 4 e 5 anos, de 90,2 para 96,9% de 6 a 14 anos e de 66,6 para 81,5% de 15 a 17 anos; o analfabetismo da população de 15 anos ou mais foi reduzido de 15,6 para 11,8%. Nota-se que no final do século XX, o Brasil tinha tornado o ensino fundamental de 7 a 14 anos obrigatório e gratuito mais ainda não estava 100% universalizado, alcançando 96,9% da população. Por outro lado, a educação infantil e o ensino médio ainda apresentavam números bastante modestos (IBGE, 2006a; 2003).

No campo da universalização da educação enquanto direito social o período dos governos Lula e Dilma (2003-2016) foram marcados pela ampliação do direito público subjetivo à educação - do ensino obrigatório e gratuito, de 8 para 9 anos – dos 6 aos 14 anos pela Lei 11.274/06 e depois para 14 anos, dos 4 aos 17 anos pela EC 59/09, com o prazo de implementação até 2016. Esse período também foi marcado pela criação do Piso Nacional do Magistério (Lei 11.378/2008), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), (EC 53/06 e Lei 11.494/07) e do novo Plano Nacional de Educação (PNE), (Lei 13.005/14) com a meta de ampliar para 10% do PIB o investimento público em educação, estabelecendo nova vinculação de recursos à educação; acrescentando para além daqueles já vinculados pelo Art. 212 da CF, os recursos da “parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural”, incluindo os oriundos da camada do “pré-sal”, na forma da Lei 12.858/13 (BRASIL, 2006; 2006a; 2007; 2008; 2009; 2013; 2014);

Por outro a lado, a velha disputa entre educação pública e privada permaneceu ativa e mais uma vez o Congresso Nacional pendeu para a “conciliação” perpetuando também a iniciativa privada com auxílio de recursos públicos ao definir no PNE que o investimento público de 10% do PIB em educação não se trata apenas de investimento na educação pública,

mas de “investimento público em educação” o que engloba também o investimento público na educação privada.⁹⁸

Tabela 12 – Matrículas na educação brasileira – 1997 – 2005 - 2013

A partir da CF de 1988 e da LDB de 1996	1997 (1)	2005 (2)	2013 (3)
1.Educação Infantil de 0 a 3 anos em Creches	348.012	1.414.343	2.730.119
2.Educação Infantil Pré-escola**	4.292.208	5.790.670	4.860.481
3.Ensino Fundamental ***	35.656.082	33.534.561	29.069.281
4. Educação Especial em escolas e turmas especiais	334.507	378.074	194.421
4.1 Educação especial em classes comuns	*	262.243	648.921
População de 7 a 14 anos: 1997 (4) e 2005 (5)	28.504.797	27.578.016	30.227.810
População de 6 a 14 anos 2013 (5)			
Matrículas do ensino fundamental em percentual de crianças de 7 a 14 anos (1997 e 2005) e de 6 a 14 anos (2013)	126,26%	122,97%	96,81%
Taxa de Frequência escolar na idade de 7 a 14 anos (1997 e 2005) e de 6 a 14 anos (2013)	95,0% (6)	96,8% (7)	98,4% (7)
5 Ensino Médio (3 anos)	6.405.057	9.031.302	8.312.815
5.1 Normal/Magistério	*	*	120.218
5.2 Integrado à Ed. Prof. Técnica de Nível Médio	*	*	338.390
6. Educação profissional e tecnológica (NI)	*	707.263	1.102.661
7. Educação de Jovens e Adultos	2.946.670	5.615.409	3.772.670
7.1 Presencial com avaliação no processo	2.881.770	4.619.409	3.254.510
7.2 Semi-presencial com avaliação no processo	*	996.000	456.697
7.3 Cursos preparatórios para exames	64.900	*	*
7.4 Integrada à Educação profissional e tecnológica	136.404	*	61.463
8. Total Educação Básica (1+2+3+4+5+6+7)	49.982.536	56.471.622	50.042.448
9. Ensino Superior (graduação)	1.945.615	4.453.156	7.305.977
10. Ensino Superior (graduação) à distância	*	*	1.153.572
11. Total de matrículas do ensino em geral (8+9)	51.928.151	60.924.778	58.501.997

Fonte: elaborado pelo autor com dados das seguintes fontes: (1) INEP (1997); (2) INEP (2005); (3) INEP (2013); (4) IBGE (2016b); (5) IBGE (2013); (6) dados de 1998 - INEP (2003); (7) INEP (2015). ** Pré-escola até 2005: 4, 5 e 6 anos; a partir de 2006: 4 e 5 anos; ***Ensino Fundamental: até 2005 de 8 anos (7 a 14 anos); a partir de 2006 de 9 anos (6 a 14 anos).

⁹⁸ “Art. 5º, §4º: O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal” (Brasil, 2014).

No período 2003/2014, foram aprovadas várias emendas à LDB. A Lei 11.525/07, alterou o §5º do Art. 32 para definir que “o currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz [...] o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado”; a Lei 10.639/03 e depois a Lei 11.645/08, incluíram o Art.26-A e o Art. 79-B, para incluir aspectos da história e da cultura afro-brasileira e indígena nos currículos do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2003a; 2007a; 2008^a)

A Lei 11.274/06 ampliou o ensino fundamental obrigatório para 9 anos: “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...]”; A lei 11.684/08 incluiu o Inciso VI do Art. 36 para definir que “serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio” (BRASIL, 2006a; 2008b). A Lei 11.741/08 incluiu a Seção IV – A no Capítulo II para estabelecer a educação profissional técnica de nível médio.⁹⁹ A Lei 11.741/08 também redefiniu a educação profissional e tecnológica¹⁰⁰ (BRASIL, 2008c). A Lei 11.769/08, incluiu o §6º no Art. 26 para definir que “a música deverá ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, do componente curricular” da educação infantil, do ensino fundamental e médio. A Lei 12.014/09 e a Lei 12.796/13 deram nova redação aos artigos 61e 62 que define as categorias de trabalhadores da educação e trata da formação dos professores¹⁰¹.

⁹⁹ “Art. 36 –A: “Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. Parágrafo único. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas: I - articulada com o ensino médio; II - subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio” (BRASIL, 2008C).

¹⁰⁰ “Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. §1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino. §2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II – de educação profissional técnica de nível médio; III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. §3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos (BRASIL, 2008C).

¹⁰¹ “Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: I - professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III –

A Lei 12.287/10 alterou o §2º do Art. 26 para incluir as expressões regionais da arte no currículo: “o ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos” (BRASIL, 2010a); a Lei 12.608/12 incluiu o §7º no Art. 26 para incluir a educação ambiental e de defesa civil nos currículos: “os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios” (BRASIL, 2012). A Lei 12.796/13 deu nova redação ao Art. 26 para reafirmar a base nacional comum dos currículos de toda educação básica e ampliar as normas da educação infantil e especial¹⁰² (BRASIL, 2013). A lei 13.006/14 acrescentou os parágrafos 8º e a Lei 13.010/2014 acrescentou os parágrafos 9º ao Art. 26 para incluir filmes de produção nacional, incluindo de conteúdos relativos a direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança (BRASIL, 2014a; 2014b)

O período 2003/2014, conforme descrito acima, no marco legal, foi marcado por avanços importantes na universalização da educação enquanto direito social: a ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos (de 6 aos 14 anos); a ampliação do ensino obrigatório para além do ensino fundamental, para a pré-escola (4 e 5 anos) e para o ensino médio (15 a 17 anos), avançando de 8 para 14 anos de educação universal, gratuita e obrigatória, e, com a ampliação da garantia, além do ensino fundamental, também o ensino médio para jovens e adultos. Na realidade efetiva, de 2002 para 2013, a frequência escolar cresceu de 11,7 para 23,2% de 0 a 3 anos, de 56,7 para 81,4% na pré-escola de 4 e 5 anos, de 95,8 para 98,4% no ensino fundamental e de 81,5 para 84,3% no ensino médio (IBGE, 2003, p. 81-97; INEP, 2015, p. 25-56). Durante os governos Lula e Dilma (2002/2013), o Brasil elevou, no

trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal” (BRASIL, 2009a; 2013b).

¹⁰² “Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. [...] Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. [...] Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Art. 59. [...] Parágrafo único: O poder público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo” (BRASIL, 2013)

aspecto legal: em 75% o tempo de educação escolar na condição de direito público subjetivo (dos 7 aos 14 anos da LDB/71 passou a ser dos 4 aos 17 anos na EC/59), em 98% o atendimento em creche de 0 a 3 anos; em 21% a taxa de frequência escolar na pré-escola de 4 e 5 anos; em 1,5% no ensino fundamental de 6 a 14 anos e em 3% no ensino médio. Os primeiros anos do século XXI registram importantes avanços na universalização da educação básica. A universalização da educação escolar de 4 a 17 anos estabelecido pela EC 59/2009, a partir de 2016 é o novo e grande desafio a ser efetivado. Além dessa obrigatoriedade constitucional, a elevação do atendimento, no mínimo, para 50% de 0 a 3 anos estabelecido pelo PNE é o outro desafio da universalização da educação básica.

Conforme demonstra a tabela 12, a ampliação do percentual de atendimento da população da faixa etária de cada nível de ensino, ocorre com uma redução do número de matrículas. O ensino fundamental é o melhor exemplo: em 1997, o Brasil tinha 35,7 milhões de matrículas e uma taxa de frequência escolar de 95,0% da população de 7 a 14 anos (INEP 1997; IBGE, 2006aq, p.60). Em 2013, a taxa de frequência escolar de 6 a 14 anos subiu para 98,4%, mas o número de matrículas estava reduzido para 29,1 milhões (INEP 2013; IBGE,2015, p.42). Esse efeito contrário - redução do número de matrículas e aumento da frequência escolar é explicada pela queda da natalidade que reduz a quantidade de crianças e adolescentes na faixa etária de cada nível de ensino, conforme podemos observar nos dados da tabela 13 e pela melhora do fluxo escolar conforme podemos observar no quadro 6.

Conforme demonstrado nos quadros 6 e 7, a universalização da educação enquanto direito social (ensino gratuito como direito público subjetivo) no Brasil, garantida pelo Estado brasileiro na escola pública, teve uma tardia e lenta construção. Os períodos da colônia e do Império praticamente foram nulos à educação. E a República muito omissa em suas primeiras décadas. A instrução primária com duração de 2 a 5 anos foi estruturada só a partir de 1920 com as reformas estaduais, depois, o país levou mais meio século para definir a escolaridade mínima em 8 anos (1971), mais 4 décadas (2006) para definir a escolaridade mínima em 9 anos e mais uma década (2009/2016) para elevar a escolaridade mínima para 14 anos, dos 4 aos 17 anos de idade, envolvendo a educação básica, inclusive para os jovens e adultos que não tiveram acesso na idade própria. Estamos tentando alcançar um padrão de escolaridade que os países mais desenvolvidos alcançaram na metade do século XX. Precisamos recuperar o tempo perdido, urgentemente. Apresentamos no quadro 7 o resumo do tardio e longo caminho da trajetória brasileira na universalização da educação básica como direito social.

Quadro 6 – Trajetória brasileira nas políticas à universalização da educação básica

1500-1822. (analfabetismo). Brasil Colônia. Não tinha direito social à educação (escravidão).
1824 (indefinido). Império. CF/1824. Instrução primária. Gratuita a todos os cidadãos (excluídos os escravos e índios) (BRASIL, 1824).
1899-1930 (2 a 5 anos). República. CF/1891. Não estabeleceu obrigatoriedade. As reformas estaduais na década de 1920 definiram de formas diferentes o ensino primário de 2 a 5 anos, entre 7 e 12 anos de idade (ROMANELLI, 2014, p. 39; NAGLE, 2009, p. 226 - 233);
1934 (2 a 5 anos). CF/1934. Ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos (BRASIL, 1934).
1937 (2 a 5 anos). CF/1937. Ensino primário obrigatório e gratuito (BRASIL, 1937).
1946 (2 a 5 anos). CF/1946. Ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos (BRASIL, 1946).
1961 (4 anos e EJA Primário). LDB/1961. Ensino primário de, no mínimo, 4 séries anuais, a partir dos 7 anos (BRASIL, 1961).
1967. (8 anos). CF/1967. Ensino obrigatório e gratuito dos 7 aos 14 anos (BRASIL, 1967).
1971. (8 anos). LDB de 1971. Ensino de 1º e 2º graus (BRASIL, 1971).
1988 (8 anos; EJA fundamental). Redemocratização. CF/1988. Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive jovens e adultos; direito público subjetivo (BRASIL, 1988).
1996 (8 anos; EJA fundamental). LDB/1996. Ensino fundamental, obrigatório e gratuito. Define a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e médio (BRASIL, 1996a).
2006 (9 anos e EJA fundamental). Lei 11.274/06. Ensino fundamental obrigatório para 9 anos, com ingresso aos 6 anos (BRASIL, 2006a).
2009 (14 anos e EJA fundamental e médio). EC 59 de 2009. Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade (BRASIL, 2009).
2013. Lei 12.796/2013. Acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para EJA. Educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade. O direito público subjetivo é estendido para toda educação básica obrigatória (BRASIL, 2013).
2016 (14 anos e EJA fundamental e médio). A partir de 2016, a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade passa a ser obrigatória e gratuita (BRASIL, 2009).

Fonte: Elaboração do autor com base nas fontes citadas.

Nota: o acesso à Educação de Jovens e Adultos (EJA) não é obrigatório, deve ser garantido pelos estados e municípios conforme a procura dos interessados. O Estado deve “estimular a demanda”. A educação infantil de 0 a 3 anos não é obrigatória; a Lei 12.796/2013 quer garantir o acesso às crianças que procuram vaga na rede pública municipal (BRASIL, 2013).

Quadro 7 – Histórico da universalização da educação básica no Brasil

Períodos históricos	Tempo de ensino gratuito e obrigatório garantido em lei; direito público subjetivo (CF/1988) (idade) anos de ensino	Taxa de frequência escolar no ensino gratuito e obrigatório	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais
Período Colonial, 1500-1822	Ensino público inexistente Escravidão	Elite (1) Colégios Jesuítas	99% em 1822 (2)
Período Imperial, 1822-1889	Instrução primária “ler e escrever” (3)	13% das crianças em 1884 (4)	84 % em 1872 (5)
Primeira República, 1889-1929	Ensino Primário (7 a 12) 2 a 5 anos (6)	35% das crianças Em 1929 (7)	65% em 1920 (8)
Ditadura Vargas, 1930-1945	Ensino Primário (7 a 12) 2 a 5 anos (14)	45% das crianças em 1945 (9)	56,1% em 1940 (8)
Redemocratização, 1945-1964	Ensino Primário (7 a 11) 4 anos (15)	66% das crianças em 1964 (10)	39,7% em 1960 (8)
Ditadura Militar, 1964-1984	1º Grau (7 a 14) 8 anos (16)	76% em 1973 e 85% em 1985 (11)	25,9% em 1980 (8)
Redemocratização e a CF de 1988	Ensino Fundamental (7 a 14) 8 anos (17)	89% em 1991 (12)	19,7% em 1991 (8)
Pós-CF/1988 e a Política Social-Liberal, 1989-2002	Ensino Fundamental (7 a 14) 8 anos (18)	90,2% em 1995 (13) 96,5% em 2002 (21)	13,6% em 2000 (8) Funcional - 38,4% em 2004 (24)
Pós-CF/1988 e a Política de Bem-Estar Social 2003-2015	Ensino Fundamental (6 a 14) 9 anos (19)	98,4% em 2013 (23)	9,6% em 2010 (22) Funcional – 29,4% em 2013 (24)
	Educação Básica (4 a 17) 14 anos OBS: obrigatório a partir de 2106 (20)	Taxa de Frequência (2013) (23) 98,4% (6 a 14 anos) 81,4% (4 e 5 anos) 84,3% (15 a 17 anos)	

Fonte: elaborado pelo autor a partir das seguintes fontes: (1) Giraldeili (2009, p.26); (2) Gomes (2010, p. 215); (3) (Ghiraldelli Jr., 2009, p. 28); (4) IBGE (2006b, p.1; 2006a, p.1) ; (5) Carvalho (2014, p. 28); (6) Nagle (2009, p. 226 - 233); (7) Nagle (2009, p. 314); IBGE (2006a, p.1); (8) INEP (2003a, p. 6); (9) IBGE (2006a, p.1): INEP, (1987, p. 155- 163); (10) Romanelli (2014, p.85); (11) Germano (2011, p.169); (12) INEP (2003); (13) IBGE (2006aq, p. 60); (14) CF 1934 e 1937; (15) CF/1946 e LDB/1971; (16) CF 1967 e LDB 1971; (17) CF 1988; (18) CF 1988 e LDB 1996; (19) Lei 11.274/06; (20) EC 59/2009; (21) IBGE(2003, P. 81-97); (22) IBGE (2012, p. 32); (23) INEP (2015, p. 25; 42;56); (24) INEP, 2015, p.168).

Na história da universalização da educação enquanto direito social no Brasil tivemos a seguinte evolução: no período colonial e imperial (1500-1889), embora a Constituição do Império garantisse “instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos” (BRASIL, 1824 Art.179, XXXII), o fato é que praticamente quase toda a população não teve acesso à educação nesses quatro séculos (os Colégios Jesuítas viabilizavam a educação dos filhos da aristocracia e a formação do clero). Em 1884, as matrículas do ensino primário correspondiam a 13% da população de crianças de 7 a 12 anos (IBGE, 2006b, p.1; 2006a, p.1). Não por acaso, 84% da população continuava analfabeta em 1887 (CARVALHO, 2008, p. 24).

Apesar da proclamação da República em 1889, a Constituição de 1891 se quer incluiu no texto algum tipo de direito social à educação. A educação primária estava a cargo dos estados desde o Ato Adicional de 1834. É só a partir das reformas estaduais de ensino da década de 1920 que a escola pública universal passa a ser tratada como uma necessidade social pelo Estado brasileiro. Cada estado organizou seu ensino primário que variou de 2 a 5 anos de ensino gratuito (ROMANELLI, 2014, p.130; NAGLE, 2009, p. 226-233). Em 1929, as matrículas do ensino primário correspondiam a 35% da população de crianças de 7 a 12 anos (Nagle, 2009, p. 314; IBGE, 2006a, p.1). Assim, 65% das pessoas de 15 anos ou mais continuavam analfabetas (INEP (2003a, p. 6).

A CF/1934 garantiu “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” (BRASIL, 1934, Art. 150, §Único, c). Essa norma foi mantida na CF/1937: “ensino primário obrigatório e gratuito” (BRASIL, Art.129, c). Em 1940, o analfabetismo ainda abrangia 56,1% da população (INEP, 2003, p. 6). A matrícula no ensino primário alcançou não mais de 45% das crianças de 7 a 12 anos em 1945 (IBGE, 2006a, p.1; INEP, 1987, p. 155- 163).

A CF/46 voltou a garantir “ensino primário obrigatório e gratuito para todos” (BRASIL, 1946, Art.166, b; Art. 168, I, c). A LDB/61 definiu “o ensino primário de, no mínimo, 4 séries anuais, a partir dos 7 anos (BRASIL, Art. 26 - 27). O Brasil alcançou 66,14% de frequência escolar de 7 a 11 anos em 1964 (ROMANELLI, 2014, p. 85). Em 1960, o analfabetismo ainda atingia 39,7% da população (INEP, 2003 p. 6).

A CF/67 e a LDB/71 definiram “o ensino obrigatório e gratuito dos 7 aos 14 anos (BRASIL, Art. 168, §3º, II, c), nominando-o de 1º Grau (BRASIL, 1971, Art. 1º; 20). Alcançou 85% de frequência escolar em 1985 (GERMANO, 2011, p. 169). O analfabetismo em 1980 ainda atingia 25,9% da população (INEP, 2003, p. 6).

A CF/88 modificou a nomenclatura do ensino obrigatório de “1º Grau” para “ensino fundamental” e o definiu como “direito público subjetivo”, inclusive para os jovens e adultos:

“ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”; [...] “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, Art. 208, I; §1º). O país avançou um pouco mais e alcançou 96,9% de frequência escolar em 2002 (IBGE, 2003, p. 81). O analfabetismo foi reduzido a 11,8% da população com 15 anos ou mais (IBGE, 2003, p. 96), mas o analfabetismo funcional atingia 38,4% da população de 15 anos ou mais (INEP, 2015, p.168).

Em 2006, a Lei 11.274/2006 ampliou um ano o ensino obrigatório: “ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade” (BRASIL, 2006a). A EC 59/2009 ampliou para quase toda a educação básica o ensino gratuito, obrigatório e como direito público subjetivo: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade” (BRASIL, 2009) para ser alcançada até 2016. Em 2013, o analfabetismo atingia 8,5% e o analfabetismo funcional 29,4% da população de 15 anos ou mais (INEP, 2015, p. 163;168). Em 2013, a frequência escolar no ensino obrigatório dos 6 aos 14 anos alcançou 98,4% das crianças de 6 a 14 anos, 81,4% das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola e 84,3% no ensino médio (INEP, 2015, p. 25; 42;56).

A Lei 12.796/13 definiu o “acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria”. Pela lei, o Estado deve garantir o acesso dos jovens e adultos ao ensino fundamental e médio, conforme a procura dos interessados. Porém, sabe-se que na educação de jovens e adultos não basta o Estado atender a demanda, mas deve “produzir a demanda” – mobilizar os jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de frequentar e concluir os estudos na idade certa, para que o façam na idade adulta. A Lei 12.796/13 que alterou a LDB/1996, também ampliou as garantias para o atendimento da educação infantil de 0 a 3 anos: “Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade”. A educação infantil de 0 a 3 anos não é obrigatória, e a CF/1988 não a trata como direito público subjetivo. Diferente da educação de jovens e adultos, a demanda por atendimento é grande e os municípios ainda não dão conta do atendimento. A Lei de 2013 pretende garantir o atendimento aos pais que procuram por ele para suas crianças de 0 a 3 anos (BRASIL, 1996a; 2013).

A constituição através da EC 59/2009 definiu a obrigatoriedade da educação básica de 4 a 17 anos a partir do ano de 2016. Em 2013 o atendimento era de 98,4% no ensino fundamental, 81,4% na pré-escola e de 84,3% no ensino médio (INEP, 2013, p. 25; 39;56); dados que demonstram o grande desafio colocado para o país alcançar 100% de toda

população dessa faixa etária. Um grande desafio para um grande salto na história educacional do país que ampliará o ensino universal, obrigatório e gratuito, de 4 anos (7 a 11) em 1961 quando foi definido o tempo mínimo pela primeira vez, que passou para 8 anos (7 aos 14 anos) em 1967 e levou 40 anos para ser efetivado o atendimento (96,9% em 2002), para depois passar para 9 anos (6 aos 14 anos) em 2006 e logo em seguida (2009) subir para 14 anos (4 aos 17 anos), para efetivação até 2016 (BRASIL, 1961; 1967; IBGE, 2003, P.81; 2006a; 2009).

Assim o Brasil passou, em termos formais, na universalização do ensino obrigatório, de 4 anos (em 1961 quando foi definido tempo mínimo pela primeira vez) para 8 anos em 1967, depois de 40 anos para 9 anos em 2006 e para 14 anos em 2009 com implementação até 2016. O atraso foi grande e o caminho longo e árduo, mas temos agora no horizonte a universalização da educação básica de 4 a 17 anos como direito social. Dessa vez o país precisa cumprir o prazo e buscar novos avanços na qualidade e nos demais níveis educacionais.

Tabela 13 – IDHM educação e universalização da educação 1991 – 2013

Questões	1991	2000	2010	2013
IDHM Educação	0,279 (1)	0,456 (1)	0,637 (1)	*
Frequência Escolar 0 a 3 anos	*	10,6% (2a)	18,4% (3c)	23,2% (3)
Frequência Escolar 4 e 5 anos	*	55,0% (2a)	74,8% (3c)	81,4% (3)
Frequência Escolar 6 a 14 anos	75,75% (1)	93,11% (1)	96,69% (1)	98,4% (3)
Frequência Escolar 15 a 17 anos	54,54% (1)	77,42% (1)	83,83% (1)	84,3% (3)
Analfabetismo	20,07% (1)	13,63% (1)	9,61% (1)	8,5% (3)
Analfabetismo funcional	*	27,3% (2)	20,3% (2)	18,3% (2)
Média anos estudo pessoas 10 anos ou +	5,2 (4)	6,1 (4a)	6,7 (4b)	7,6 (5)

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: (1) PNUD (2013); (2) UNESCO (2014); (3) INEP (2015); (4) IBGE (2006aq) (5) IBGE (2015); (a) 2001; (b) 2005; (c) 2009.

A tabela 13 apresenta os avanços que o Brasil construiu a partir da Constituição Federal de 1988 e o resultado das políticas educacionais desenvolvidas pela país nos últimos 25 anos. A conclusão que chegamos é que, com um século de atraso, na virada do século XX e desenrolar do século XXI, o Brasil busca fazer o que os países mais desenvolvidos já fizeram no século XX. Para efetivar essa promessa, para alcançar 100% do ensino obrigatório da educação básica de 4 a 17 anos, em relação aos dados de 2013, ainda falta levar à escola, 15,6% das crianças de 4 e 5 anos, 1,6% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e 15,7%

dos jovens de 15 a 17 anos. E para atender toda a demanda social da educação infantil em creche de 0 a 3 anos precisamos acelerar o aumento de vagas e de investimentos nessa área. Em 2013 o atendimento foi de 23,2% das crianças de 0 a 3 anos. O PNE propõe a meta de atender pelo menos 50% das crianças até 2024.

Tabela 14 – Matrículas em % da população de 0 a 17 anos e total (1884 a 2013)

Ano	1884	1907	1929	1940	1950	1960
Educação Infantil	*	*	*	51.367	95.818	186.340
Ensino Fundamental	232.598	638.378	2.057.616	3.251.490	5.144.324	7.091.431
Ensino Médio e profissional	*	36.779	160.324	410.004	898.997	1.177.427
Matrículas da educação básica	232.598	675.157	2.217.940	3.712.861	6.139.139	8.455.198
População de 0 a 17 anos	5.140.243	11.181.385	18.220.921	20.192.900	24.996.363	34.217.657
Em % da população 0 a 17 anos	4,53%	6,04%	12,2%	18,4%	24,6%	24,7%
Educação de Jovens e Adultos	*	*	*	*	*	*
Ensino Superior	*	5.575	46.431	20.017	43.958	95.691
Total de Matrículas	232.598	680.732	2.264.371	4.142.882	7.082.094	9.728.316
População total	12.843.087	22.057.875	35.405.569	41.236.315	51.944.397	70.191.370
Em % da população total	1,8%	3,1%	6,4%	9,0%	11,9%	12,2%
Ano	1966	1980	1988	1997	2005	2013
Educação Infantil	437.010	1.328.763	3.396.074	4.640.220	7.205.013	7.590.600
Ensino Fundamental	10.695.391	19.384.642	26.896.256	35.990.589	33.912.635	29.263.702
Ensino Médio e profissional	2.483.212	2.323.903	3.339.930	6.405.057	9.738.565	9.415.476
Matrículas da educação básica	13.615.613	23.037.308	33.632.260	47.035.866	50.856.213	46.269.778
População de 0 a 17 anos	40.856.783	54.421.429	60.569.638	63.181.127	61.834.799	58.828.549
Em % da população 0 a 17 anos	33,3%	42,3%	55,5%	74,4%	82,2%	78,6%
Educação de Jovens e Adultos	*	3.894.952	2.080.898	2.946.670	5.615.409	3.772.670
Ensino Superior	173.777	1.377.286	1.503.555	1.945.615	4.453.156	8.459.549
Total de Matrículas	13.789.390	28.309.545	37.216.713	51.928.151	60.924.778	57.348.425
População total	83.955.898	122.081.510	143.851.505	166.187.066	185.150.806	201.032.714
Em % da população total	16,4%	23,2%	25,9%	31,2%	32,9%	28,5%

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: matrículas: 1884 (IBGE, 2006b, p.1); 1907 (IBGE, 2006b, p.1; IBGE, 2006f, p.1; IBGE, 2006g, p. 1; IBGE, 2006h, p.1; 1929 (NAGLE, 2009, p.314); 1940 (IBGE, 2006k, p.1-2; IBGE, 2006i, p. 4-5); 1950 (IBGE, 2006k, p.1-2; IBGE, 2006j, p.1); 1960 (IBGE, 2006k, p.1-2; IBGE, 2006z, p. 1; IBGE, 2006aa, p. 1); 1966 (IBGE, 2006ae, p. 1-2 (matrícula de 1971); IBGE, 2006af, p. 1-3; IBGE, 2006ag, p. 1; IBGE, 2006ap, 1; IBGE, 2006ah, p. 1- 6); 1971 (IBGE, 2006au); 1980: (IBGE, 2006ai, p. 1; IBGE, 2006aj, p. 1; IBGE, 2016b; IBGE, 2006ak, p. 1; IBGE, 2006al, p. 1; IBGE, 2006am, p. 1; INEP, 2007); 1988 (INEP, 2007; IBGE, 2006n, p.1; IBGE, 2006o, p. 1; IBGE, 2006p, p. 1; IBGE, 2006s, p. 1; IBGE, 2006al, p. 1; IBGE, 2006r, p. 1); 1997 (INEP, 1997); 2005 (INEP, 2005); 2013 (INEP, 2013). População: 1884, 1907, 1929, 1940, 1950, 1960, 1966 (IBGE, 2006a); 1980, 1988 e 1997 (IBGE, 2016b); 2005 e 2013 (IBGE (2013); * o autor não encontrou dados nessas datas;

Na tabela 14, observamos a evolução da frequência escolar no Brasil desde do Império até os dias atuais. Os dados consideram o total de matrículas na educação básica (exceto EJA) e sua relação com a população de 0 a 17 anos e o total de matrículas em geral e sua relação com o total da população em cada época. Os dados demonstram que o Brasil só fez um esforço significativo em termos de população estudando ao mesmo tempo a partir dos anos oitenta e fez seu maior esforço em termos de quantidade de pessoas estudando no conjunto da população na primeira década desse século, chegando ao percentual de 32,9% de estudantes no total da sua população em 2005.

Os dados da relação da matrícula da educação básica e a população de 0 a 17 anos também demonstra que o Brasil não precisará (em termos do total de matrículas) aumentar o esforço que já fez na primeira década desse século, quando em 2005 as matrículas da educação básica alcançaram a proporção de 82,2% da população de 0 a 17 anos. Para universalizar em 100% a frequência escolar na educação básica de 4 a 17 anos e em 50% na educação infantil de 0 a 3 anos como propõe o PNE, faz-se necessário um número de matrículas na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio proporcional a 89% da população de 0 a 17 anos.

A projeção do IBGE (2013) é que tenhamos 51,5 milhões de crianças, adolescentes e jovens de 0 a 17 anos em 2024. Considerando que para universalizar a educação básica de 4 a 17 anos e atender 50% das crianças de 0 a 3 anos são necessárias um número de matrículas proporcional a 89% da população de 0 a 17 anos, serão necessárias 45,8 milhões de matrículas para atingir as metas do PNE de 0 a 17 anos até 2024. Considerando que o país já teve 50,8 milhões de matrículas em 2005 e 46,3 milhões em 2013, o Brasil já tem as vagas necessárias para atingir a meta do PNE, o que precisará é a redistribuição entre as idades e as localidades – das que sobram com as que faltam.

Essa realidade é viabilizada pela redução da natalidade, pela melhora no fluxo escolar e pelo aumento da expectativa de vida. Conforme tabela 14, em 2013 em relação a 2005, os dados já demonstraram essa tendência - aumentou a frequência escolar com a redução de matrículas e da proporção entre total de matrículas e o total da população. Essa condição também é uma janela histórica para o país construir mais qualidade do ensino, porque a equação “teoricamente” disponibiliza mais recursos per capita por estudante.

Essa situação “favorável” para a universalização de mais anos de escolaridade para é recente como demonstra os dados da tabela 14. Ao longo da história brasileira a realidade vivida era inversa – para ampliar a universalização da educação dependia de uma multiplicação, dependia multiplicar o aumento pretendido em anos de escolaridade e o

crescimento do número de crianças na faixa etária da pretensa universalização. Outro fator que pesou muito negativamente para o avanço mais rápido da universalização da educação no Brasil foi o trágico fluxo escolar que atravessou todo século XX como podemos observar no quadro 8.

Quadro 8 – Evolução do fluxo e do rendimento escolar 1942- 2013

Evolução do fluxo escolar (retenção/evasão por 1.000 alunos matriculados na 1ª série)											
Período	Ensino Primário ou de 1º Grau								Ensino Médio		
	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série	1ª série	2ª série	3ª série
1942/1953	1.000	404	274	155	71	54	44	35	34	27	20
1949/1960	1.000	397	276	161	84	67	54	44	43	32	27
1962/1973	1.000	443	351	229	161	129	109	97	101	79	69
1969/1980	1.000	490	397	333	295	251	217	178	186	136	110
Taxas agregadas de repetência, promoção e evasão escolar em %							Taxa de distorção idade-série em %				
Ano		1981	1988	1997	2007	2013	Ano	1991	2000	2006	2013
1º Grau	Aprovação	58	57	73	83,10	89,30	Ensino Fundamental	64,10	41,70	28,60	21,00
	Reprovação	36	36	23	12,10	8,50					
	Abandono	6	6	4	4,80	2,20					
2º Grau	Aprovação	67	62	74	74,10	80,10	Ensino Médio	72,40	54,90	44,90	29,50
	Reprovação	25	30	19	12,70	11,80					
	Abandono	8	8	7	13,20	9,50					

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: evolução do fluxo escolar (IBGE, 2006ar); taxas agregadas de repetência, promoção e evasão escolar: 1981, 1988 e 1997 (IBGE, 2006as); 2007 e 2013 (INEP 2016d); taxa de distorção idade-série (atraso escolar de 2 ou mais anos em relação a idade): 1991 e 2000 (INEP, 2003); 2006 e 2013 (INEP 2016c).

Os dados do quadro 8 nos mostra que para cada 50 crianças que entrou na 1ª série em 1942, apenas 1 concluiu o ensino médio em 1953; em termos de conclusão do ensino médio, um aproveitamento de 2% do total; com o esforço e os avanços de 30 anos, de cada 9 crianças que ingressaram em 1969, apenas 1 concluiu o ensino médio em 1980, em termos de conclusão do ensino médio, um aproveitamento de 11%. Os dados de 1981 a 2013 apresentam a evolução nos níveis de aprovação em outros 30 anos, partindo de 58% em 1981 para 89,30% em 2013. Por sua vez, a taxa de distorção idade-série explica a taxa bruta de matrícula acima de 100% (como 126% em 1997) e a taxa de frequência escolar abaixo dos 100%.

Os dados apresentados ao longo desse capítulo denunciam que para a maioria das crianças brasileiras ao longo da nossa história, foi muito difícil entrar na escola, e mais difícil ainda permanecer nela, progredir e concluir os estudos. Mudar essa história é o desafio que se coloca para o século XXI. O PNE 2014/2024 propõe um conjunto de metas que vai nessa direção. Na tabela 15 organizamos um conjunto de dados elaborados pelo INEP (2015) com a

realidade da frequência escolar de 2004 e 2013 e as metas de 2024 para a os níveis de ensino de responsabilidade e atuação dos municípios da – educação infantil e do ensino fundamental.

Tabela 15 - Taxa de Frequência Escolar 2004/2013 e metas do PNE para 2024

Nível de Ensino	0 a 3 anos (Creche)			4 e 5 anos (Pré-escola)			6 a 14 anos (Ensino Fundamental)			Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos ensino fundamental concluído		
	2004	2013	2024	2004	2013	2024	2004	2013	2024	2004	2013	2024
Brasil	13,0	23,2	50,0	61,5	81,4	100	96,1	98,4	100	53,0	66,7	95,0
Norte	5,6	9,2	50,0	47,6	67,9	100	92,8	97,1	100	32,5	53,4	95,0
Nordeste	11,8	19,2	50,0	69,1	87,0	100	95,3	98,1	100	32,5	55,0	95,0
Sudeste	16,2	28,3	50,0	66,0	85,0	100	97,4	99,0	100	68,9	76,3	95,0
Sul	18,5	32,0	50,0	47,2	73,9	100	96,5	98,6	100	68,9	74,4	95,0
Centro-Oeste	8,8	18,3	50,0	49,4	72,1	100	95,9	98,4	100	54,4	72,3	95,0
Masculino	13,2	23,6	50,0	61,1	80,7	100	95,7	98,2	100	59,5	73,4	95,0
Feminino	13,6	22,9	50,9	61,9	82,0	100	96,5	98,7	100	46,4	60,5	95,0
Urbana	15,6	26,1	50,0	66,1	83,2	100	96,8	98,6	100	58,4	69,6	95,0
Rural	4,8	8,4	50,0	43,0	72,8	100	93,6	97,9	100	28,5	52,6	95,0
Branços	15,2	26,2	50,0	63,9	83,9	100	97,2	98,7	100	66,4	76,5	95,0
Negros	11,5	20,4	50,0	59,1	79,4	100	95,1	98,3	100	40,8	60,0	95,0
25% mais ricos	28,2	41,0	50,0	83,1	91,8	100	99,4	99,7	100	83,5	90,1	95,0
25% mais pobres	8,3	14,5	50,0	52,7	75,5	100	94,0	97,7	100	27,0	50,6	95,0

Fonte: elaborado pelo autor com dados do INEP (2015, p.21-50)

Os dados de 2004 e 2013 apresentam uma riqueza de informações que torna visível que ainda temos muita desigualdade no país e no sistema escolar. Mesmo no ensino fundamental onde a frequência é quase universal, alcançou 98,4% em 2013, nota-se disparidades. As maiores dizem respeito a diferença entre o grupo dos 25% mais pobres e os 25% mais ricos, entre campo e cidade e negros e brancos e as regiões. Alguns exemplos: enquanto entre o grupo dos 25% mais pobres, apenas 51% dos jovens de 16 anos concluíram o ensino fundamental e 60% dos negros, entre os jovens do grupo dos 25% mais ricos 90% já concluíram e dos brancos 76%. Ao passo que 92% das crianças de 4 e 5 anos do grupos dos 25% mais ricos frequentaram a pré-escola em 2013, somente 75% das crianças do grupo dos 25% mais pobres, 73% do campo e 68% do norte frequentaram. Enquanto que 41% das crianças de 0 a 3 anos do grupo dos 25% mais ricos, 28% do sudeste, 32% do sul e 26% urbana frequentaram creche em 2013, apenas 14% das crianças do grupo dos 25% mais pobres, 8% do campo e 9% do norte frequentaram.

Os dados do ensino fundamental demonstram que quanto mais universal, menor é a desigualdade. Universalizar a educação básica. É desse esforço que o país precisa – fazer até o primeiro quarto do século XXI o que deveria ter feito antes do final do século XX.

4 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A Federação consiste em uma forma de Estado que busca conjugar em um mesmo território princípios de autonomia e interdependência (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 41).

A conjuntura política dos anos 80 - de mobilização social, redemocratização, Constituinte e nova Constituição Federal, batizada de “Constituição Cidadã”, fez da CF/1988 um novo marco no federalismo do país. Os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federados autônomos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. [...] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

O Estado nacional brasileiro que emergiu da CF de 1988 não é, nem unitário, nem confederativo, mas federativo.

No Brasil, o federalismo foi institucionalizado pela primeira vez na Constituição de 1891. Até então, durante quase todo o século XIX (1822-1889), o processo de organização do Estado nacional - após o rompimento do estado colonial - resultou num modelo unitarista, comandado verticalmente pelo Rio de Janeiro. Essa era uma resposta à formação colonial muito diversa no país, a qual produziu regionalismos por vezes transformados em demandas separatistas. Dessa forma, a unidade territorial e a unidade política eram muito difíceis, pois não havia elementos de unidade - daí a necessidade, na visão da elite política da época, de impô-lo de cima e pela força. Derrotadas as revoltas locais que colocavam em questão a unidade do Império e tinham conteúdo nativista a partir de 1840 - após uma mitigada e curta experiência federalista na Regência, nos anos 1830 - montou-se um Estado extremamente centralizado (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 43).

Segundo Cury (2010, p. 149) “o tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República e Federativa”, conforme definido no primeiro artigo da Constituição Federal, e também considerar “[...] a distinção entre Estado Nacional e União Federativa”¹⁰³.

¹⁰³ Segundo Cury (2010, p. 149) “o Estado Nacional, dotado de soberania, se rege nas relações com outros Estados pelo Direito Internacional. [...] Ao lado dessa dimensão internacional, em que o Estado Nacional é o sujeito originário e titular do direito internacional público na relação com outros Estados soberanos, há a União Federativa. Ela abriga em si o poder de gerar obrigações e deveres e de assegurar direitos emanados da

Para Cury (2010, p. 152) “tratar do federalismo é falar de um tipo específico de Estado” e acrescenta alguns conceitos: “federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar. Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional”.

No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado (CURY, 2010, p. 149).

Para Abrucio (2005, p. 42), “o princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles”.

Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p. 5, apud, ABRUCIO, 2005, p. 42).

Segundo Abrucio e Segatto (2014, p. 41- 46; 45), federação é a forma de Estado de 28 países, a minoria entre os 193 países que compõe a ONU - a maioria está constituído na forma de Estado unitário. Uma das características presentes nos países que trilharam o caminho do federalismo é a heterogeneidade da nação. Essa heterogeneidade pode ser decorrente de causas políticas, culturais, religiosas, linguísticas, territorial, demográfica, socioeconômica etc. No caso do Brasil, os autores apontam quatro heterogeneidades que influenciaram a opção pelo federalismo: a físico territorial decorrente da grandeza do território; os regionalismos dessas diversas regiões; a desigualdade socioeconômica regional; e a política que optou pela autonomia plena de todos os municípios na constituição de 1988. “Cabe frisar que essa opção constitucional é a única do ponto de vista comparado, pois não há nenhuma federação no mundo que tenha tornado todos os governos locais em entes federativos”.

Lei Maior em todo o território nacional. [...] Desse modo, sendo a educação escolar um direito, ela é também um bem público e, quando ofertado pelo Estado, um serviço público para todos. Faz sentido, então, em busca das finalidades maiores da nação, a União avocar para si, em matéria de educação, como competência privativa sua, “o legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988, par. 24 do art. 22) e suas consequentes normas gerais e regras comuns. Tais normas são comuns a todos os entes federativos, por terem um caráter, ao mesmo tempo, nacional e cidadão (CURY, 2010, p. 149).

Cury (2010, p. 152-153) distingue “três tipos gerais de federalismo”: o centrípeto, o centrífugo e o de cooperação.

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode-se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988. O *federalismo centrífugo* remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, entre 1898 – 1930. O *federalismo de cooperação* busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição.

Segundo Cury (2010, p. 158), recusando os modelos de federalismo centrífugo e centrípeto, a Constituição Federal de 1988, “optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos”.¹⁰⁴

Almeida (2005, p.29), falando sobre centralização e descentralização, considera que a “descentralização foi um tema central da agenda da democratização, nos anos de 1980, como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante os 20 anos de autoritarismo burocrático”.

Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (ALMEIDA, 2005, p.29).

¹⁰⁴ Segundo Cury (2010, p. 158), “a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...” [...] E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I. Percebe-se, pois, que em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria. A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão”.

Com base em Selcher (1989), Leme (1994), Souza (1997) e Mello (2005), Almeida (2005, p. 32), afirma que “a Constituição de 1988 traduziu o anseio por descentralização compartilhado pelas forças democráticas predominantes. A federação foi redesenhada em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios, transformados em entes federativos”.

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal. Em consequência, a avaliação dos rumos do federalismo brasileiro, em termos da polaridade descentralização-recentralização, deve levar em conta a complexidade desse arranjo cooperativo e as formas distintas que assumem as relações governamentais em diferentes áreas de políticas públicas (ALMEIDA, 2005, p.32).

Abrucio (2005, p.41), afirma que a “estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado” e avalia que “além de sua destacada influência, a federação vem passando por intensas modificações desde a redemocratização do país” e conclui que “é possível dizer, tendo como base a experiência comparada recente, que o federalismo brasileiro é atualmente um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes”.

Para Abrucio (2005, p. 41-42), precisa acrescentar “outro vetor analítico”, a “coordenação intergovernamental” que vem a ser “as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações”. Para o autor, “essa questão torna-se bastante importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos”.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Segundo Abrucio (2005, p.1-42), “isso se deveu à convivência de tendências conflituosas e de intrincada solução, entre as quais se destacam três: a) há hoje expansão ou, no mínimo, manutenção do *Welfare State* convivendo com maior escassez relativa de recursos. b) houve um aumento das demandas por maior autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos, levando à luta contra a uniformização e a excessiva centralização, o que acontece ao mesmo tempo em que governos e coalizões nacionais tentam evitar problemas causados pela fragmentação, como a elevação da desigualdade social, o descontrole das contas públicas de entes subnacionais – como ocorreu na Argentina e no Brasil –, a guerra fiscal entre os níveis de governo e, no piores casos, o surgimento de focos de secessão, como na Rússia e c) se, por um lado, é cada vez maior a interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder que não os governos centrais, tais como os relacionamentos com forças transnacionais – como empresas e organismos internacionais – e as parcerias com a sociedade civil, por outro lado, há simultaneamente uma necessidade de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização, inclusive para as comunidades locais e seus hábitos socioculturais”.

Para Abrucio (2005, p. 42) “a temática da descentralização ganhou força nos últimos 30 anos em todo o mundo. Sua implementação diferencia-se, no entanto, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais”. Avalia que dentre os arranjos institucionais a “[...] adoção de uma forma federativa de Estado é a que tem maior impacto”, pois, “o sistema federal é uma forma inovadora de lidar-se com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional” (ELAZAR, 1987, p. 37, apud, ABRUCIO, 2005, p. 42).

O entendimento da especificidade do federalismo passa pela análise de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica. [...] Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades. A coexistência dessas duas condições é essencial para montar-se um pacto federativo (ABRUCIO, 2005, p. 42, grifos do autor).

Par Abrucio (2005, p. 43), a “interdependência federativa não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central, tal qual em um Estado unitário, pois uma federação supõe uma estrutura mais matricial, sustentada por uma soberania compartilhada.” E acrescenta: “o governo federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais”. Pois, a “singularidade do modelo federal está na maior horizontalidade entre os entes, devido aos direitos originários dos pactuantes subnacionais e à sua capacidade política de proteger-se”.

O compartilhamento de poder e decisão em uma federação, desde a sua invenção nos Estados Unidos, pressupõe a existência de controles mútuos entre os níveis de governo – trata-se dos *checks and balances* (freios e contrapesos) O objetivo desse mecanismo é a fiscalização recíproca entre os entes federativos para que nenhum deles concentre indevidamente poder e, desse modo, acabe com a autonomia dos demais. Assim sendo, a busca da interdependência em uma federação democrática tem de ser feita conjuntamente com o controle mútuo (ABRUCIO, 2005, p. 43-44).

Abrucio (2005, p. 46; 54) faz uma retrospectiva da história federativa no Brasil e considera que “foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo” e que

encontrou o caminho da cooperação e da descentralização na Constituição de 1988.¹⁰⁶ Analisa que o governo FHC avançou com ações na coordenação de ação federativa.¹⁰⁷

Uma medida de alto impacto, para o bem e para o mal, na ação federativa do governo FHC, foi a aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Um instrumento de centralização dos parâmetros da administração pública com definição de limites para as despesas públicas e o endividamento dos estados e municípios - invadindo e disciplinando a esfera da autonomia administrativa.

Os governos Lula e Dilma desenvolveram uma ação federativa mais proativa através da democratização do processo de elaboração das grandes políticas públicas nacionais. Através das conferências nacionais temáticas em todos os setores da vida nacional, elaborou e implementou programas federais com a definição de compromissos federativos e repasses de recursos ou equipamentos para a execução desses programas nos estados e municípios, bem como parcerias com a iniciativa privada para esse fim. Entre os programas federativos, grandes programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Minha Casa - Minha Vida, Luz para Todos, Bolsa Família, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), Unidades de Pronto Atendimento (UPA), emendas parlamentares tornadas impositivas, transferência contábil do salário-educação aos municípios, aumento de 2% do IR e IPI no FPM, Caminho da Escola, Pro-

¹⁰⁶ Segundo Abrucio (2005, p. 46), “no período inicial, na República Velha, predominou um modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e por cerca de 20 anos manteve um modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998), com grande centralização política, administrativa e financeira. A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral – ele próprio, não coincidentemente, um governador de estado – até chegar à Nova República e à Constituinte. Além disso, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988”.

¹⁰⁷ Segundo Abrucio (2005, p. 54), “em resumo, o governo FHC usou principalmente sete mecanismos de ação na ordem federativa: 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional”.

infância etc. No aspecto da fiscalização dos recursos federais implementou a fiscalização da Controladoria Geral da União com sorteios periódicos de auditoria nos municípios.

Entendemos que a principal ação federativa do federalismo brasileiro é a sua arquitetura que abrange a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, na forma da CF/88, “todos autônomos”, e o regime de cooperação em termos de financiamento do Estado (arrecadação de tributos – impostos, contribuições e taxas) e oferta (e custeio) das políticas públicas, entre elas a educação, com diferentes atribuições, responsabilidades e coresponsabilidades entre os entes federados. A seguir, detalhamos o processo histórico de formação do papel dos municípios no federalismo brasileiro e na política pública de educação gratuita e obrigatória (na condição de direito público subjetivo) no objetivo da universalização da educação enquanto direito social.

4.1 OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Como já descrevemos no primeiro capítulo, no item 2.3, segundo Faoro (2012), no processo histórico de formação do Estado absolutista português, desenvolveu-se um forte vínculo entre o rei e a organização local, na disputa com o clero e a nobreza no desenvolvimento da nova economia e do Estado português. A formação dos conselhos e suas milícias gratuitas uniam os lavradores, os artesãos, os mercadores e o rei. Dessas relações patrimonialistas entre o rei e os particulares, entre as terras do rei, os lavradores, os artesãos e os mercadores, entre o rei e os conselhos das localidades, emergiu o Estado absolutista, a monarquia, os municípios e a relação entre o Estado absolutista unitário e o governo local, no Reino português.

Foi essa lógica de organização que prevaleceu na Colônia. A par das capitânias hereditárias e dos engenhos, foram sendo geradas as povoações, as localidades, as vilas e as cidades. Como vimos no item 2,3, os colonizadores também instalavam vilas visando o povoamento, como foi o caso de São Vicente (que originou Santos) e Piratininga (que originou São Paulo). A relação patrimonialista entre o governo da monarquia portuguesa e o governo das vilas foi a base de ocupação do território e desenvolvimento da colônia, preservada a capitania hereditária e seu capitão e depois seu governo. Os colonizadores produziam para o monopólio do rei e protegiam o território com suas milícias e ordenanças gratuitas, pelo seu lado, o rei concedia terras pelas sesmarias, escravos pelo tráfico, comércio externo para a produção, prestígio para os apoiadores e ligação da comunidade local ao mundo capitalista ocidental em formação. O fato importante a registrar aqui é que desde o

início da colonização, apesar das capitâneas hereditárias, a monarquia portuguesa manteve com os “governos locais” das vilas uma relação direta e centralizadora nos objetivos do Império português no Brasil. Uma relação patrimonialista de trocas entre o rei e os colonizadores, entre o Estado absolutista português e o “governo” das populações locais das vilas e cidades em formação.

Segundo Faoro (2012, 166-176), as câmaras municipais foram estimuladas como instrumentos de arrecadação de tributos e organização dos povoamentos no século XVI. No período que Portugal ficou sob a mesma Coroa da Espanha (1580-1640), a organização local viveu um tempo de maior autonomia gerada pelo “abandono” da monarquia de dois reinos – os mesmos que até então disputavam as terras latino-americanas. Com a retomada de uma monarquia própria para o Reino Português e a instalação do Conselho Ultramarino em 1642, uma forte centralização foi imposta à colônia. As câmaras municipais foram transformadas em “órgãos auxiliares do governador” - em “departamentos executivos da rede burocrática que envolvia o império”.

Com a independência do Brasil em 1822, o Império brasileiro manteve a relação de centralização e subordinação dos governos locais. A CF de 1824 estabeleceu as Câmaras de Vereadores¹⁰⁸ como poder local de todas as cidades e vilas existentes e nas que fossem criadas a partir de então. Com vereadores eleitos e funções a serem definidas em lei regulamentar (BRASIL, 1824). A lei regulamentadora das Câmaras Municipais foi aprovada em 1º de outubro de 1828 (BRASIL, 1828). No geral, foi definido que as Câmaras Municipais constituíam o governo local:

Art. 71. As Camaras deliberarão em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas (BRASIL, 1828).

A novidade da lei, foi a subordinação das Câmaras Municipais ao governo das Províncias, ao Conselho Geral e seu presidente¹⁰⁹. A lei definiu um conjunto de regras de

¹⁰⁸ “CAPITULO II. Das Camaras. Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente. Art. 169. O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (BRASIL, 1824).

¹⁰⁹ “Art. 78. E' prohibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negocios não comprehendidos neste Regimento, como proposições, deliberações, e decisões feitas em nome do povo, e por isso nullos, incompetentes, e contrarios á Constituição, art. 167, e muito menos para depôr autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das provincias, primeiros administradores delas” [...]

constituição, atribuições e funcionamento das Câmaras Municipais: a) o número de nove membros nas cidades e sete nas vilas, eleitos para um mandato de 4 anos, permitida a reeleição, sendo eleito presidente o mais votado; os eleitores e os candidatos restritos aos cidadãos homens, maiores de 21 anos, com renda anual líquida acima de “cem mil réis”; b) periodicidade de sessões trimestrais pelos dias necessários; c) as funções municipais das câmaras, restritas em funções administrativas: “As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”; entre as funções foram estabelecidas as seguintes: propor questões de interesse do município ao Conselho Geral da Província; tratar dos bens e obras do Conselho do governo econômico e policial da terra, em obediência a este; guardar suas rendas e prestar contas anualmente ao Conselho Geral da Província; guardar sua documentação e livros¹¹⁰; estabelecer distritos, nomear seus oficiais e Juizes de paz e publicar seus nomes e empregos; construir, reformar e fiscalizar prisões e estabelecimentos de caridade; fiscalizar empregados públicos; fiscalizar os maus tratos e atos de crueldade contra escravos; informar Deputados e Senadores das coisas do município ou de solicitações; Solicitar ao Conselho Geral da Província as propostas aprovadas de interesse do município; c) definiu uma certa autonomia¹¹¹; d) competência sobre a polícia e a economia das povoações, incluído: a organização e infraestrutura das vilas e cidades; estabelecimento de normas de convivência; registro, autorização, fiscalização sanitária e apoio às atividades econômicas; estabelecimento de cemitérios; autorização e apoio a eventos culturais; estabelecimento e conservação das casas de caridade e saúde; inspeção sobre escolas¹¹² e casas de órfãos;

Os orçamentos das Câmaras Municipais eram dependentes do Conselho Geral da província¹¹³. A Câmara tinha entre os empregos necessários pagos pelo Conselho da

Art. 89. Em todos os casos, em que esta Lei manda ás Camaras, que se dirijam aos Presidentes; devem ellas, na Provincia, onde estiver a Côrte, dirigir-se ao Ministro do Imperio: nella tambem se dirijirão á Assembléa Geral nos casos, em que nas demais provincias houverem de dirigir-se aos Conselhos Geraes; e emquanto estes se não installarem farão suas vezes os das Presidencias (BRASIL, 1828).

¹¹⁰ “Art. 50. Os livros indispensaveis são: um para o registro das posturas em vigor, e outro em que se registre a presente Lei, e todos os artigos das que se forem publicando, que disserem respeito ás Camaras (BRASIL, 1828).

¹¹¹ “Art. 65. No que pertence ás Camaras, e desempenho de suas attribuições, nenhuma jurisdição e ingerencia terão os Corregedores das comarcas” (BRASIL, 1828).

¹¹² “Art. 70. Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelcimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelecimentos” (BRASIL, 1828).

¹¹³ “Art. 74. Não despenderão as rendas dos Conselhos senão em objectos proprios de suas attribuições, nem darão aos Juizes, ou outros empregados senão o que por Lei estiver determinado, ou no futuro fôr ordenado pelo Poder Legislativo. Art. 75. O Procurador não fará despeza, que não seja autorizada por postura, ou

Província, o Secretario responsável pela escrituração da documentação, o Procurador responsável pela arrecadação e aplicação das rendas e multas, e encaminhamento junto aos Juizes de Paz para execução das posturas, imposição e cobranças de multas aos contraventores. Além do Secretário e do Procurador poderiam ser nomeados porteiros, ajudantes e fiscais conforme orçamento e necessidade. Aos Juizes de Paz foi atribuída a tarefa de julgar as multas por contravenções em descumprimento às posturas das Câmaras Municipais, requeridas pelos procuradores ou partes interessadas.

Com o Ato Adicional de 1834 (BRASIL, 1834), os Conselhos Gerais das Províncias foram transformados em Assembleias Legislativas e a elas foram delegadas pelo Império novas competências, entre outras, as de legislar sobre a instrução pública, a divisão civil e judiciária da província, sobre a polícia e a economia dos municípios, de fixar as despesas provinciais e municipais e seus impostos (precedendo propostas das Câmaras quando de interesses de seus municípios), sobre a repartição de receitas e despesas entre província e municípios e aprovar os orçamentos da província (do Presidente da Província) e dos municípios (das Câmaras Municipais), sobre a criação e extinção de empregos municipais e provinciais, bem como seus ordenados. Porém, a Lei 105/1840 (BRASIL, 1840), que fez uma “interpretação” do Ato Adicional de 1834, em relação aos municípios, explicitou que o poder das Assembleias Legislativas em legislar sobre a polícia municipal era restrito à polícia municipal administrativa, excluída a Polícia Judiciária. Restringiu também a criação de empregos municipais no caso de haver leis gerais do Império disciplinando.

A criação das Assembleias Legislativas das províncias com novas competências, demarca um fato histórico na formação do federalismo brasileiro, por descentralizar às províncias efetivos poderes até então centralizados no Império. Com a competência de legislar sobre as Câmaras Municipais, as cidades e as vilas, criou-se um novo espaço político de organização administrativa nas províncias em relação às suas cidades e vilas, na relação entre a província (nas instituições da Presidência e da Assembleia Legislativa) e das cidades e vilas (na instituição da Câmara de Vereadores). Um ano depois, em 1835, a Assembleia Legislativa

determinada por deliberação da Camara. Art. 76. Não podendo prover a todos os objectos de suas attribuições, preferirão aquelles, que forem mais urgentes; e nas cidades, ou villas, aonde não houverem casas de misericordia, attentarão principalmente na criação dos expostos, sua educação, e dos mais orphãos pobres, e desamparados. “Art. 77. Geralmente proporão ao Conselho Geral de Provincia, tanto os meios de augmentar suas rendas, como a necessidade, ou utilidade de fazer dellas alguma extraordinaria applicação” (BRASIL, 1828).

de São Paulo aprovou a Lei 18/1835 (SÃO PAULO, 1835), criando uma nova instituição no plano local - o “prefeito”, precedente do poder executivo municipal.¹¹⁴

Ao prefeito foram atribuídas uma lista enorme de competências, entre elas: executar as ordens do governo da província depois de publicadas pela Câmara; inspecionar o trabalho dos empregados públicos, a segurança e tranquilidade do município e informar mensalmente o governo; comandar a guarda policial e nomear seus comandantes; juntamente com as autoridades policiais fazer as prisões que a lei determinar; executar as posturas determinadas pela Câmara de Vereadores; propor à Câmara de Vereadores as medidas que julgar necessário para o município; receber da Câmara, dar seu parecer e remeter às autoridades da província, as posturas, contas e orçamentos do município; requerer informações que julgar necessário de qualquer autoridade do serviço público; propor a nomeação de sub-prefeitos ao governo e coordená-los; exercer atribuições delegadas pelo governo da província; Supervisionar os inspetores de quarteirões; nomear e exonerar os fiscais do município, responsáveis pela execução das suas ordens e das posturas da Câmara Municipal. A partir da experiência de São Paulo, a figura do prefeito espalhou-se nas cidades brasileiras.

A CF de 1891 (BRASIL, 1891) que instituiu a “República Federativa” manteve a subordinação dos municípios aos Estados (criados por ela pela transformação das províncias). “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. No conceito de Cury (2010), podemos dizer que a primeira constituição da República criou um federalismo centrífugo, organizado em torno do poder dos Estados em relação à União e os municípios. A CF/1981 conferiu aos Estados amplos poderes para sua organização: “Art. 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitadas os princípios constitucionais da União”. Aos municípios foi concedida a autonomia dependente das

¹¹⁴ “Art. 1º - Haverá nesta cidade, e em cada uma das vilas um prefeito, que Juraré em quanto bem servir: com tudo, passados quatro annos poderá escusar-se do emprego, e só depois de outros quatro poderá ser constringido a tornara servir. O prefeito, que deixar de o ser não será mais obrigado a exercer qualquer outro encargo municipal, salvo se for emprego de jurisdicção. Art. 2º - A sua nomeação, suspensão, e demissão será feita pelo governo, precedendo informação da camara respectiva quer sobre a idoneidade das pessoas de maior consideração do municipio, em que possa recahir tal emprego quer sobre os defeitos, ou crimes do que o estiver exercendo, que o torne inhabil de continuar no exercicio. Art. 3º - O prefeito usará de farda semelhante á do secretario do governo; e em todos os actos publicos terá as considerações devidas á importancia do seu emprego, e o logar de maior distincção, excepto concorrendo a camara municipal, ou o juiz de direito, que terão preferencia” (SÃO PAULO, 1835).

constituições dos Estados: “Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Essa autonomia não foi muito bem respeitada pelos Estados durante as primeiras três décadas da República. De tal forma, que a EC 3/1926, instituiu entre as possibilidades de intervenção da União nos Estados, a defesa da autonomia dos municípios. “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: [...] II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes: [...] f) a autonomia dos municípios”.

A CF/1934, fruto da Revolução de 1930 e da Assembleia Constituinte de 1933, não reconheceu os municípios como entes federativos constituintes da República¹¹⁵. Por outro lado, estabeleceu a autonomia dos municípios de forma explícita, incluindo o poder de tributação¹¹⁶.

A CF/1937, do Estado Novo da ditadura Vargas, embora tenha mantido a autonomia estabelecida na CF/1934, na prática, subjugou os municípios ao centralismo federal com a indicação dos prefeitos pelos governadores e estes pelo Presidente da República (BRASIL, 1937).

A CF de 1946, da redemocratização, manteve os municípios em nível federativo abaixo da União e do Estados. “Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. [...] §1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios. Por outro lado, reestabeleceu a autonomia da CF/1934, retomando a eleição do prefeito e do vice-prefeito. Em termos da autonomia tributária, foram mantidos os impostos da CF/1934 e acrescentado a possibilidade de cobrança de contribuição de melhoria (BRASIL, 1946).

A CF de 1967, com a redação dada pela EC 01/1969 (BRASIL, 1967; 1969), da ditadura militar, manteve a República restrita a união dos Estados e Territórios: “Art. 1º. O

¹¹⁵ “Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantêm como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889” (BRASIL, 1891).

¹¹⁶ “Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência. §1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais. §2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licenças; II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III - o imposto sobre diversões públicas; IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais” (BRASIL, 1934).

Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. A autonomia foi assegurada em partes, porque além da indicação dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais, o prefeitos dos municípios considerados de “segurança nacional” também eram indicados. A cassação de prefeitos por questões de posição política foi muito frequente durante a ditadura militar. Como é de natureza de todo governo autoritário, o período foi de concentração de poder federal e subordinação de estados e municípios ao desejo federal do governo autoritário.

A CF de 1988 (BRASIL,1988), elevou os municípios à condição de ente federativo: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Sua autonomia passou a ser exercida na forma da lei orgânica aprovada por seu poder legislativo: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado [...]”. A eleição direta para prefeito, vice-prefeito e vereadores foi estabelecida para todos os municípios brasileiros. Os municípios assumiram um amplo conjunto de atribuições¹¹⁷ e um razoável poder de tributação direta¹¹⁸.

E também, uma efetiva participação na arrecadação da União e dos estados¹¹⁹.

¹¹⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

¹¹⁸ “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar” (EC 3/1993)” (BRASIL 1988; 1993)

¹¹⁹ “Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (EC 42/203); III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de

Nessa trajetória histórica, os municípios emergem como entes federativos de primeira grandeza na República Federativa do Brasil. Como já vimos ao longo dos três capítulos, a partir dos direitos sociais incorporados na CF de 1988, do federalismo cooperativo instituído e das políticas de Estado implementadas nesse período, conforme os dados já apresentados nas tabelas e quadros, o Brasil tem um expressivo avanço no seu desenvolvimento humano nessas últimas três décadas. Emerge nesse cenário o importante papel que os municípios assumem a cada dia mais no processo de desenvolvimento do país.

A partir de todos os dados e elaborações que já descrevemos anteriormente neste estudo, podemos concluir que o federalismo brasileiro é uma longa construção do processo político brasileiro que experimentou diferentes formatos até alcançar o federalismo cooperativo em curso a partir da CF de 1988 e fortalecido pela políticas de Estado desenvolvidas desde então, incluindo as emendas constitucionais que fortaleceram essa perspectiva. No quadro 10 apresentamos uma síntese dessa trajetória do Estado brasileiro.

Conforme dados da tabela 13, em 1872, no final do Império, o Brasil contava com 642 municípios. No ano seguinte da proclamação da República rompia a marca de 1.024. Durante o século XX, esse número foi multiplicado por 5 e o Brasil passou a ter 5.507 municípios em 2000 e 5.565 em 2010. Considerando que a emancipação de um município em quase todas as situações é uma iniciativa das populações que buscam a emancipação, podemos concluir que a emergência do município como ente federativo na CF de 1988 é visto pelas populações desses novos municípios como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (EC 84/2014); [...] b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; [...] d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (EC 55/2007) e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (EC 84/2014). II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, §4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (EC 44/2004). [...] §3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II. §4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso (EC 42/2003) (BRASIL, 1988; 2003b; 2004; 2007b; 2014c).

Quadro 9 – Formação e transformação do federalismo brasileiro

Período	Estado nacional	Perfil do Estado	Ente forte
1500 - 1815	Império Português	Unitário centralizado	Metrópole
1815-1822	Reino Unido (BPA)*	Unitário centralizado	Império
1822 - 1834	Império – Imperador	Unitário centralizado	Império
1834-1840	Império - Regências	Unitário descentralizado	Províncias
1840 - 1889	Império – Imperador	Unitário centralizado	Império
1889-1894	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1894- 1930	República Federativa	Federalismo Centrífugo	Estados
1930 -1934	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1934 - 1937	República Federativa	Federalismo Centrífugo	Estados
1937 -1945	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1945-1964	República Federativa	Federalismo Centrífugo	Estados
1964- 1988	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1988- 2016	República Federativa	Federalismo Cooperativo	União, estados e municípios

Fonte: elaborado pelo autor com base no texto. * Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves

Tabela 16 – Evolução do número e perfil populacional dos municípios no Brasil

Ano	1872 (1)	1890 (1)	1900 (1)	1920 (1)	1940 (2)	1950 (3)
Número de municípios	642	1.024	1.121	1.304	1.574	1.889
Ano	1960 (3)	1970 (3)	1980 (3)	1991 (3)	2000 (3)	2010 (4)
Número de municípios	2.776	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565
Número de municípios na faixa de habitantes em 2010 (4)		Até 2.500	2.500 a 8.000	8.000 a 20.000	20.000 a 500.000	Mais de 500.000
Número de municípios (4)		260	1.912	1.749	1.604	40
Percentual do total (4)		5%	34%	31%	29%	7%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados de: (1) REIS, et al. (2011, p.6); (2) IBGE (2007a, p.25); (3) IBGE (2007a, p.41); (4) IBGE (2011, p. 15).

O federalismo cooperativo brasileiro consolidado com a Constituição Federal de 1988 constitui um articulado sistema de colaboração entre os entes federados do Estado brasileiro. A União, os estados e municípios são corresponsáveis não só na oferta das políticas públicas, mas também na arrecadação tributária e a na transferência constitucional de recursos entre si.

Quadro 10 – Carga tributária no Brasil (2013) e repartição federativa da receita pública

Valores em R\$ bilhões PIB 2013: R\$ 5.316,4	Recei- ta	Em % do PIB	Em % do total	Ente que arrecada	Destino dos Tributos
ICMS	364,5	6,86	20,9	Estados	75% aos Estados e 25% aos Municípios
Contribuição Previdenciária: RGPS. RPPS e Pensões dos Militares	348,4	6,55	20,0	União Estados Municípios	Previdência: aposentadorias e pensões
IR: IRPF; IRPJ; IRRF	264,4	4,97	15,18	União	51% à União; 21,5% ao FPE; 24,5% ao FPM; 3% aos PFSPRNNCO
IRRF do pessoal dos estados	25,0	0,47	1,43	Estados	Estados
IRRF pessoal municípios	9,4	0,18	0,54	Municípios	Municípios
COFINS	197,5	3,72	11,3	União	União: Seguridade Social (Previdência, Assistência e Saúde)
FGTS	98,0	1,84	5,6	União	Fundo unificado de reservas das contas do FGTS/trabalhadores
CSLL	61,7	1,16	3,5	União	União – Seguridade Social: Previdência, Assistência e Saúde
PIS/Pasep	50,5	0,95	2,9	União	União - Seguridade Social e Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT
ISS	48,2	0,91	2,8	Municípios	Municípios
IPI	42,9	0,81	2,5	União	41% à União; 21,5% ao FPE; 24,5% ao FPM; 3% aos PFSPRNNCO; 10% de compensação da desoneração das exportações (IPI exportação) aos estados e deste valor 25% aos Municípios
ICE (II e IE)	37,0	0,69	2,1	União	União
IOF	29,4	0,55	1,7	União	União
IPVA	29,3	0,55	1,7	Estados	50% aos Estados e 50% aos Municípios
IPTU	24,3	0,46	1,4	Municípios	Municípios
Contribuição social do salário-educação	16,6	0,31	0,9	União	40% FNDE; 60% aos Estados e Municípios pelo nº alunos da EB.
Sistema S	15,3	0,29	0,9	União	SEBRAE, SENAC, SENAI, SEST, SENAR, SENAT, SESC, SESI,
ITBI	10,0	0,19	0,6	Municípios	Municípios
ITCD	4,1	0,08	0,2	Estados	Estados; 20% FUNDEB
CIDE	3,0	0,06	0,2	União	71% à União; 29% aos Estados; do total dos Estados, 25% aos Municípios
ITR	0,8	0,01	0,04	Municípios	50% União e 50% Municípios ou por convênio de cobrança 100% Municípios.
Outros: tributos, seguros obrigatórios, taxas	61,3	1,15	3,5	União, Estados Municípios	União, Estados e Municípios
Total	1.741,7	32,76	100		União, Estados e Municípios

OBS: O FUNDEB, em cada estado, recolhe 20% da receita do ICMS, do IPVA, do IPI exp., do ITCD, do ICMS dexp, de 50% do ITR e das receitas do FPM e do FPE e depois distribui os recursos proporcional ao número de alunos de cada rede, em ralação ao total das redes municipais e estaduais da educação básica.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados das seguintes fontes: legislação (BRASIL, 1988; 2003b; 2004; 2006; 2007; 2010a; 2012a; 2013a; 2014c); PIB (BCB, 2016); Carga Tributária (RFB, 2016; 2016a).

O quadro 10 apresenta a engenharia da arrecadação tributária e a destinação constitucional dos recursos no ano de 2013. A arrecadação e a distribuição constitucional da receita tributária constitui um dos principais elementos do nosso regime de colaboração entre os entes federativos no nosso federalismo.

O sistema tributário e fiscal brasileiro acompanha o federalismo cooperativo tripolar (União, estados e municípios). As receitas de cada ente são constituídas por receitas arrecadadas diretamente pelo próprio ente federativo (arrecadação direta) e no caso dos estados e municípios também por transferências constitucionais da União aos estados e municípios e dos estados aos municípios. Transferências voluntárias mediante programa, convênio ou contrato com objeto definido são permitidas entre todos os entes. No caso da educação, o salário-educação e o FUNDEB são dois exemplos de arrecadação pela União e estados e transferências constitucionais da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios. O PNAE, o PNATE, o PDDE e o PAR são exemplos de transferências voluntárias. Embora seja uma obrigação da União a manutenção de programas de assistência ao educando e colaboração entre os sistemas de ensino, os programas e os valores repassados depende da “vontade” da União ou de acordo entre os entes federados.

Portanto, temos que observar sempre a receita da arrecadação direta e a receita disponível após as transferências constitucionais. Demonstramos esse sistema nos quadros 10 e 13, 14 e 15 e nas tabelas 17, 18, 22, 23 e 24. Conforme Afonso (2015, p. 12), a União foi responsável por 67,8% do total da arrecadação direta em 2013, os estados por 25,8% e os municípios por 6,4%. Essa concentração da arrecadação corresponde às competências de tributação definidas na CF onde majoritariamente os tributos são federais, embora o maior tributo do Brasil seja um imposto estadual - o ICMS. Depois das transferências constitucionais, na receita disponível, a União ficou com 57,4% do total, os estados com 23,0% e os municípios com 19,6%. Quando analisamos as despesas primárias de 2013, constatamos que a União respondeu por 51,1%, os estados por 25,6% e os municípios por 22,4% (ver tabela 18). Isso demonstra que além das transferências constitucionais que formaram a receita disponível, ocorreu mais um conjunto de transferências voluntárias, principalmente da União aos estados e municípios (AFONSO, 2015, p.12; STN, 2016).

No quadro 10 apresentamos a carga tributária, os tributos, quem arrecada e como é feita a distribuição da receita entre os entes federativos. A legislação define o tipo de tributo e o percentual sobre a base de arrecadação (renda, patrimônio, bens e serviços, folha salarial etc). O valor arrecadado depende da quantidade de tributos, dos percentuais cobrados e do desempenho da economia em suas diferentes bases de incidência dos tributos. Na tabela 17,

apresentamos a evolução da participação de cada ente federativo no total da arrecadação direta (aquela que o próprio ente arrecada) e da arrecadação disponível depois de efetivadas as transferências constitucionais conforme demonstrado no quadro 10.

Tabela 17 – Participação de cada ente federado no total da receita pública

Ano	Arrecadação direta em % do total			Receita disponível em % do total		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1980	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,6
1990	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
2000	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,5
2010	67,3	26,5	6,2	56,5	25,1	18,4
2013	67,8	25,8	6,4	57,4	23,0	19,6
2013*	*	*	*	52,1	25,6	22,4

Fonte: elaboração do autor com base nos dados de Afonso (2015, p.12) e da STN (2016). * participação no total das despesas públicas primárias (STN, 2016).

Observamos na tabela 17 que a participação dos municípios na receita tributária disponível cresceu mais de 100% em 2013 em relação a 1980 e triplicou em relação a 1960. Observamos também que a participação dos municípios no total das despesas primárias é maior do que a participação na receita disponível. Essa diferença é produzida pelas transferências voluntárias (convênios) da União e dos estados para além das transferências constitucionais obrigatórias. Observa-se que o aumento da participação dos municípios se deu em grande parte pela redução dos estados. Em 1980, a participação dos estados era proporcional a 3 vezes a dos municípios e em 2013 está reduzida quase ao mesmo patamar. Esse é um efeito direto da municipalização de diversos serviços, especialmente da saúde e educação. A União, por sua vez, como principal responsável pela previdência social (que representa 31% das despesas primárias) mantém seu percentual de participação no total da receita disponível.

Tabela 18 - Despesas primárias consolidadas da União, Estados e Municípios em 2013

Valores em R\$ bilhões de 2013 PIB: 5.316,4	União R\$ bi	% do PIB	% do total no setor	Estados R\$ bi	% do PIB	% do total no setor	Municípios R\$ bi	% do PIB	% do total no setor	Consolidado R\$ bi	% do PIB	% do Total
Previdência (1)	445,3	8,38	80,5	83,3	1,57	15,1	24,4	0,46	4,4	552,9	10,4	31,19
Educação	75,6	1,4	27,7	87,1	1,64	32,0	109,9	2,07	40,3	272,6	5,13	15,37
Saúde	83,8	1,58	33,2	68,5	1,29	27,1	100,4	1,89	39,7	252,7	4,75	14,25
Administração	19,4	0,37	19,4	32,5	0,61	32,4	48,3	0,91	48,2	100,2	1,89	5,65
Assistência (2)	64,6	1,22	78,6	5,4	0,10	6,6	12,1	0,23	14,7	82,2	1,55	4,64
Trabalho	65,9	1,24	96,5	1,0	0,02	1,5	1,4	0,03	2,0	68,3	1,28	3,85
Transporte	20,7	0,39	33,3	31,8	0,60	51,2	9,6	0,18	15,5	62,1	1,17	3,50
Segurança (3)	8,3	0,16	15,0	43,3	0,81	78,4	3,6	0,07	6,5	55,2	1,04	3,11
Judiciária	22,7	0,43	45,2	26,6	0,50	53,0	0,9	0,02	1,8	50,2	0,95	2,83
Urbanismo	4,7	0,09	8,9	6,9	0,13	13,1	41,0	0,77	77,8	52,7	0,99	2,97
Defesa (4)	37,3	0,70	100	0,0	0,00	0,0	0,01	0,0	0,3	37,3	0,70	2,1
Agricultura	19,7	0,37	68,4	6,4	0,12	22,2	2,7	0,05	9,3	28,8	0,54	1,63
Legislativa	5,8	0,11	20,6	11,5	0,22	40,9	10,7	0,20	38,1	28,1	0,53	1,58
Saneamento	2,9	0,06	15,1	4,2	0,08	21,9	12,0	0,23	62,5	19,2	0,36	1,09
Justiça (5)	4,1	0,08	25,5	11,5	0,22	71,4	0,5	0,01	3,1	16,1	0,30	0,91
Ambiental (6)	6,4	0,12	44,8	4,2	0,08	29,4	3,7	0,07	25,9	14,3	0,27	0,81
Ciência (7)	10,4	0,20	74,3	3,4	0,06	24,3	0,2	0,00	1,4	14,0	0,26	0,79
Direitos (8)	1,4	0,03	12,4	9,5	0,18	84,1	0,3	0,01	2,7	11,3	0,21	0,64
Desporto Lazer	2,3	0,04	23,0	4,4	0,08	44,0	3,2	0,06	32,0	10,0	0,19	0,56
Cultura	2,3	0,04	25,8	2,5	0,05	28,1	4,1	0,08	46,1	8,9	0,17	0,50
Comércio (9)	5,0	0,09	56,2	2,4	0,04	27,0	1,6	0,03	18,0	8,9	0,17	0,50
Agrária (10)	7,5	0,14	96,2	0,4	0,01	5,1	2,3	0,04	29,5	7,8	0,15	0,44
Habitação	0,2	0,00	3,2	2,8	0,05	44,4	3,2	0,06	50,8	6,3	0,12	0,35
Indústria	2,1	0,04	53,8	1,5	0,03	38,5	0,3	0,01	7,7	3,9	0,07	0,22
Comunicações	1,3	0,03	43,3	1,2	0,02	40,0	0,5	0,01	16,7	3,0	0,06	0,17
Energia	0,9	0,02	30,0	1,3	0,03	43,3	0,8	0,01	26,7	3,0	0,06	0,17
Exteriores (11)	2,1	0,04	100	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	2,1	0,04	0,12
Total	923,2	17,3	52,1	453,8	8,54	25,6	397,9	7,48	22,4	1.773	33,3	100

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados da despesa pública primária do Balanço do Setor Público Nacional da STN (2016) e do PIB (BCB, 2016); (1) Previdência Social; (2) Assistência Social; (3) Segurança Pública; (4) Defesa Nacional; (5) Essencial à Justiça; (6) Gestão Ambiental; (7) Ciência Tecnologia; (8) Direitos da Cidadania; (9) Comércio e Serviços; (10) Organização Agrária; (4) Relações Exteriores.

Os dados da tabela 18, das despesas primárias consolidadas de 2013 da União, dos estados e dos municípios, demonstra o federalismo cooperativo brasileiro em números da participação de cada ente federado nas despesas públicas, ou seja, a contribuição de cada ente federativo na oferta das políticas públicas.

A União é a principal responsável pelas seguintes funções: previdência social (80,5%), assistência social (78,6%), trabalho (96,5%), defesa nacional (100%), agricultura (68,4%), gestão ambiental (44,8%), ciência e tecnologia (74,3%), comércios e serviços (56,2%), organização agrária (96,2%), indústria (53,8%), comunicação (43,37%) e relações exteriores (100%); em segundo lugar, pela saúde (33,21%), judiciária (45,2%), essencial à Justiça (25,5%), direitos da cidadania (12,4%), segurança pública (15%) e energia(30%); em terceiro lugar, pela educação (27,7%), administração (19,4%), urbanismo (8,9%), legislativa (20,6%), saneamento (15,1%), desporto e lazer (23%), cultura (25,8%) e habitação (3,2%).

Os estados são os principais responsáveis pelas seguintes funções: transporte (51,2%), segurança pública (78,4%), judiciária (53%), essencial à Justiça (71,4%), legislativa (40,9%), direitos da cidadania (84,1%), desporto e lazer (44%), energia (43,3%); em segundo lugar, pela previdência social (15,1%), educação (32%), administração (32,4%), urbanismo (13,1%), agricultura (22,2%), saneamento (21,9%), gestão ambiental (24,3%), cultura (28,1%), comércio e serviços (27%), habitação (44,4%), indústria (38,57%), comunicação (40%); em terceiro lugar, pela saúde (27,1%), assistência social (6,6%), trabalho (1,5%), organização agrária (5,1%).

Os municípios são os principais responsáveis pelas seguintes funções: educação (40,3%), saúde (39,7%), administração (48,2%), urbanismo (77,8%), saneamento (62,5%), cultura (46,1%), habitação (50,8%); em segundo lugar, pela assistência social (14,7%), legislativa (38,1%), desporto e lazer (32%) e organização agrária (29,5%), trabalho (2%); em terceiro lugar, pela previdência social (4,4%), transportes (15%), segurança pública (6,5%), judiciária (1,8%), agricultura (9,3%), essencial à Justiça (3,1%), gestão ambiental (25,9%), ciência e tecnologia (1,4%), direitos da cidadania (2,7%), comércio e serviços (18%), indústria (7,7%), comunicação (16,7%).

Apenas as funções de relações exteriores e defesa nacional são exclusivas de um ente da federação (da União) as demais funções são responsabilidades compartilhadas entre os três entes federativos. A corresponsabilidade é a marca do federalismo brasileiro, o que exige uma ação federativa colaborativa. O pacto federativo depende do regime de colaboração na arrecadação tributária, nas responsabilidades constitucionais e na efetivação das despesas

públicas de modo a dar conta de suas responsabilidades. Os dados apresentados nas tabelas e quadros deste trabalho demonstram que temos um arranjo federativo capaz de responder positivamente quando a hegemonia política pende para a direção do Estado brasileiro exercer todos os papéis do Estado contemporâneo elencados no quadro 2. Os dados das transformações sociais no Brasil apresentados na tabela 6 demonstram que avançamos de forma significativa a partir do arranjo federativo da CF/1988 e das políticas sociais implementadas. Os dados das tabelas 17 e 18 demonstram a importância equilibrada dos três entes federativos na efetivações dos papéis do Estado brasileiro no século XXI. Demonstra especialmente a importância crescente dos municípios nesse arranjo federativo.

Quadro 11 – O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro

IDHM*		Posição dos 5.565 municípios brasileiros					
		1991		2000		2010	
Desenvolvimento humano		Nº	% total	Nº	% total	Nº	% total
Muito alto	Acima de 0,800	0	0,0	1	0,0	44	0,8
Alto	De 0,700 a 0,799	0	0	133	2,4	1.889	33,9
Médio	De 0,600 a 0,699	43	0,8	1.451	26,1	2.233	40,1
Baixo	De 0,500 a 0,599	745	13,4	1.652	29,7	1.367	24,6
Muito baixo	Abaixo de 0,499	4.777	85,8	2.328	41,8	32	0,6
IDHM Brasil	Geral	0,493		0,612		0,727	
IDHM	Educação	0,279		0,456		0,637	
Ensino fundamental completo**		30,1%		39,8%		54,9%	
IDHM	Longevidade	0,622		0,727		0,816	
Expectativa de vida ao nascer (anos)		64,7		68,6		73,9	
IDHM	Renda	0,647		0,692		0,739	
Renda mensal <i>per capita</i> em R\$		447,56		592,46		793,87	

Fonte: PNUD (2013a, p. 39-43); * O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é constituído pelas dimensões de longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo 0 o nível mais baixo e 1 o índice mais alto. IDHM é constituído ** pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo.

O mapa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), apresentado no quadro 11, demonstra o grande avanço que a sociedade brasileira deu no período 1991 a 2010. Quais os elementos que influenciaram essa transformação positiva das condições de vida e longevidade do conjunto da população brasileira? No decorrer de nosso estudo, fica evidente que duas questões deve ter contribuído de forma significativa para esse avanço: o fortalecimento do papel social do Estado brasileiro a partir dos direitos sociais da Constituição

Federal de 1988 e a correspondente elevação da carga tributária para o seu financiamento, e, o arranjo federativo cooperativo com a elevação dos municípios à condição de ente federado de mesma grandeza dos estados e da União. O movimento dos municípios no IDHM, onde a maioria que estava no índice muito baixo em 1991 sobiu para o índice baixo, médio ou alto em 2010, demonstra que o Brasil movimentou-se muito positivamente nesses 20 anos de federalismo cooperativo e Estado social ativo. Os dados apontam a necessidade do país continuar avançando nessa direção.

4.2 FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Já descrevemos no capítulo anterior a construção da universalização da educação enquanto direito social no contexto da República Federativa do Brasil, na perspectiva histórica em que o Estado garantiu aos cidadãos o acesso universal (pelo menos no aspecto do direito) a um certo nível de educação universal. Aqui faremos a descrição de como as responsabilidades do Estado brasileiro com a educação escolar pública, gratuita e obrigatória foi distribuída e ou assumida pelos entes federados ao longo da história do país. O faremos a partir das constituições federais e LDBs que foram aprovadas e vigoram em cada período histórico e dos dados estatísticos da pesquisa documental.

No Período Colonial (1500-1822), como descrito no capítulo anterior, em pleno regime de escravidão, não houve nesse período uma política pública educacional na perspectiva de direito social. Segundo Romanelli (2014, p. 33-36), a Companhia de Jesus e os colégios jesuítas deram conta de garantir a educação da pequena elite da sociedade latifundiária, escravocrata e aristocrática em formação. Se não havia Estado nacional, se não havia política pública, não há o que falar de federalismo.

No Período Imperial (1822-1988), a CF de 1824 que instituiu o Império no Brasil (após a independência em 1822), garantia “a instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos” (BRASIL, 1824, Art 179, Inciso XXXII), mas o Império não assumiu a responsabilidade de promovê-la. Segundo Romanelli (2014, p. 40), através do Ato Adicional de 1834 o Império “delegou” para as províncias a responsabilidade sobre a educação primária e secundária, e as províncias não deram conta de cumprir esta tarefa. “Nas capitais foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação de renda acarretava, impossibilitou as províncias de criarem uma rede de escolas”.

Na Primeira República (1889-1929), a CF/1891 instituiu a República Federativa proclamada em 15 de novembro de 1889, constituída pela união dos “Estados Unidos do Brasil” oriundos das antigas províncias. “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891, Art 1º). Também determinou aos estados assegurarem em sua organização a autonomia dos municípios. “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891, Art. 68). Assim a CF/1891 instituiu o federalismo brasileiro que posteriormente foi recebendo transformações ao longo da história. Na questão em foco nesse estudo, estranho é o fato que a CF que criou a República não tenha garantido nenhum direito à educação, nenhuma garantia, nenhum nível de ensino gratuito, obrigatório e universal, numa época em que o mundo já se preocupava com a educação escolar como condição para o desenvolvimento da cidadania e da República. Limitou-se em incumbir ao Congresso, mas não privativamente, “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (BRASIL, 1891, Art 35, 3º e 4º), e, definir que “será leigo [laico] o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1891, Art. 71, §6º). Na prática, a educação primária na Primeira República ficou a cargo dos estados. As reformas “escolanovistas” dos estados inauguraram tardiamente a política educacional na perspectiva de universalização da educação, pelo menos, no nível primário de alfabetização. Os municípios, com a autonomia subordinada aos estados, também tiveram iniciativas na oferta da educação pública¹²⁰.

Na primeira era Vargas (1930-1945), o país teve duas constituições: a CF de 1934, na sequência da Revolução de 1930 e do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, definiu em termos da universalização da educação o “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” (BRASIL, 1934, Art. 150, § único, “a”); atribuiu responsabilidade à União para: “fixar o plano nacional de educação”; “organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos” e “exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o

¹²⁰ Segundo Souza (2008, p. 48), “os governos estaduais foram os principais responsáveis pelo ensino público, mas para isso também concorreram os municípios e a iniciativa privada. Em 1933, a matrícula efetiva no ensino fundamental comum no Brasil era de 1.918,090 alunos. Desses, 63,46% estavam matriculados na rede estadual, 19,97% na rede municipal e 16,55% na rede particular (Brasil, [194-]. Ainda em relação a matrícula efetiva no ensino primário no ano de 1933, 937.191 alunos encontravam-se na zona urbana, 305.892 na zona distrital e 675.007 na zona rural”.

país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções” (BRASIL, 1934, Art. 150, “a”; Art. 150, § único, “c”; “e”); mas atribuiu aos estados a tarefa de manter os sistemas educativos em seus territórios: “compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União” (BRASIL, 1934, Art 151). A CF/1934 avançou nas responsabilidades de financiamento e estabeleceu pela primeira vez a vinculação de recursos à educação, para todos os entes federados: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”, inclusive para o ensino rural: “para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (BRASIL, 1934, Art. 156 e parágrafo único). Aos entes federados também definiu a formação de fundos de educação: “a União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação” (BRASIL, 1934, Art 157); numa perspectiva de política pública estabeleceu a exigência do concurso público de ingresso aos professores: “é vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento” (BRASIL, 1934, Art 158). A CF/1934 definiu atribuições ao Conselho Nacional de Educação combinado com o Plano Nacional de Educação e a instituição do Conselhos Estaduais de Educação.¹²¹ O Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Estaduais e Municipais tiveram uma lenta evolução ao longo do século XX. Segundo o CNE (2015):

A ideia de um Conselho Superior somente seria objetivada em 1911 (Decreto nº 8.659, de 05/04/1911) com a criação do Conselho Superior de Ensino. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.131/95)

¹²¹ “Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino” (BRASIL, 1934).

Em termos efetivos a CF/1934 consolidou a tendência desenvolvida durante o Império e a Primeira República de atribuir aos estados (com a autonomia para organizar os sistemas “educativos” em seus territórios e com seus municípios) a responsabilidade com o ensino gratuito e obrigatório (na época o primário). Se a CF/1934 demonstrava determinação do país em avançar na universalização da educação primária, o tempo que vigorou foi muito pouco para alcançar qualquer dos objetivos e a CF/1937, que instituiu o Estado Novo e a ditadura Vargas, deixou em dúvida o nível de compromisso com a universalização da educação, até mesmo do ensino primário. A vinculação de recursos à educação estabelecida na CF/1934 foi excluída da redação da CF/1937 o que liberou a União, os estados e os municípios das responsabilidades educacionais mais efetivas¹²².

Sem o espírito de gratuidade plena, a CF/37 criou deveres “genéricos” para a União, estados e municípios e atribuiu às indústrias e sindicatos o dever de ajudar na oferta da educação.¹²³

Com a *redemocratização (1945-1964)* do país, a perspectiva republicana e federativa voltou a tomar forma na CF/46. A universalização do ensino primário, obrigatório e gratuito é reafirmada: “o ensino primário é obrigatório”; “o ensino primário oficial é gratuito para todos” (BRASIL, 1946, Art.166, I, II); é definido a responsabilidade da União para criar o sistema federal de ensino - “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. [...] O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” e dos estados para criarem seus sistemas, com auxílio de um fundo nacional - “os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. [...] Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional” (BRASIL, 1946, Art. 170; 171). Foi reestabelecida a vinculação de recursos à educação -

¹²² “Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (BRASIL, 1937).

¹²³ “Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino. Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. [...] É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1937).

“anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” e atribuído aos sistemas de ensino a obrigação de serviços de assistência aos alunos - “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”(BRASIL, 1946, Art. 169; Art. 172). A LDB/1961 ampliou as definições da CF/1946: definiu um tempo mínimo de 4 anos para o ensino primário - “o ensino primário será ministrado, no mínimo, em quatro séries anuais”; fixou a obrigatoriedade a partir dos 7 anos de idade e formas diferenciadas para os jovens e adultos - “o ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento”; instituiu a educação pré-primária. “A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância”; (BRASIL, 1961, Art. 26; Art. 27; Art. 23). Manteve a vinculação de recursos e definiu a constituição de fundos nacionais para o ensino primário, secundário e superior.¹²⁴

A LDB/1961 reforçou o dever da União e dos estados de organizarem seus sistemas de ensino - “a União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino [...]. A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais”, deu competência aos estados para a autorização de funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio - “é da competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los” (BRASIL, 1961, Art. 23; Art. 13; Art. 16). A LDB de 1961 também redefiniu o Conselho Nacional de Educação para Conselho Federal de Educação e determinou a organização dos Conselhos Estaduais de Educação. Definiu a relação do Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Federal de Educação - “ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação”; estabeleceu a responsabilidade dos estados a acompanharem

¹²⁴“Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo. §1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. §2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo. §3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim” (BRASIL, 1961).

a frequência escolar -“a administração do ensino nos Estados, Distrito Federal e Territórios promoverá: a) o levantamento anual do registro das crianças em idade escolar; b) o incentivo e a fiscalização da frequência às aulas”, e, definiu a atribuição aos municípios pela chamada anual da população escolar para a matrícula na escola primária - “cada município fará, anualmente, a chamada da população escolar de sete anos de idade, para matrícula na escola primária” (BRASIL, 1961, Art. 7º; Art. 28; Art. 29).

A CF 46 definiu a responsabilidade das empresas com o ensino primário. “As empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes” (BRASIL, 1946, Art. 168, III); a LDB/1961 reafirmou e ampliou essa obrigação para o ensino primário - “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de 100 pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses” e ampliou as tarefas com a educação pré-primária - “as empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária” (BRASIL, 1961, Art. 31; Art. 24).

A *Ditadura Militar (1964-1984)* que se estabeleceu a partir do golpe de 1964, tratou logo de mudar a CF, as leis e a organização administrativa do país, bem como das políticas públicas. A CF/1967 mudou a garantia da universalização da educação, ampliando o ensino gratuito e obrigatório para 8 anos. “Ensino obrigatório e gratuito dos 7 aos 14 anos” (BRASIL, 1967, Art. 168, §3º, II, c), transformado depois pela LDB/1971 em ensino de 1º grau, ao criar os ensinos de 1º e 2º graus. Por outro lado, excluiu da redação da CF/1967 a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), liberando todos os entes federados dessa obrigação. Depois a LDB/1971, definiu uma vinculação somente aos municípios (“20% da receita tributária municipal”) para o ensino do 1º Grau.¹²⁵

A vinculação constitucional para todos os entes federados só foi recuperada pela EC 24/1983 que alterou a EC 01/1969 e reestabeleceu a vinculação mínima de recursos à educação. “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1983, Art. 176, §4º). Este

¹²⁵ “Art. 59. Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, 3º, alínea f, da Constituição. Parágrafo único. Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação” (BRASIL, 1971).

lapso de vinculação constitucional de recursos à educação implicou na redução de investimentos da União na educação nacional. Segundo Germano (2011, p. 197), a porcentagem de investimentos em educação em relação a receita de impostos recuou de 11,6% em 1963 para 5,2% em 1974, com a seguinte variação no período 1960/1976: “1960 (9,9%); 1961 (10,1%); 1962 (11,6%); 1963 (9,2%); 1964 (9,4%); 1965 (13,1%); 1966 (9,6%); 1967 (11,8%); 1968 (8,3%); 1969 (8,0%); 1970 (7,3%); 1971 (6,3%); 1972 (6,4%); 1973 (5,5%); 1974 (5,2%); 1975 (6,0%); 1976 (7,0%)”.

A Lei 4.440/1964, instituiu o salário-educação¹²⁶ e deu às empresas a possibilidade de substituírem a responsabilidade de manter o “ensino primário gratuito dos seus empregados e filhos destes”, por essa contribuição social à União em valor por ela definido anualmente, norma que foi ratificada pela CF/1967 (Art.170), EC 01/1969 (Art.178) e pela LDB/1971 (Art 47 e 48) e Decreto-Lei 1.422/1975¹²⁷. Os recursos foram destinados em dois terços para as contas estaduais de apoio aos programas do 1º Grau e um terço para o Fundo Nacional de Educação (BRASIL,1967; 1969; 1971; 1975). A LDB/1971 manteve as obrigações das empresas com ensino de 1º Grau aos empregados e seus filhos ou a contribuição do salário-educação¹²⁸.

¹²⁶ “Art. 1º. É instituído o salário-educação devido pelas emprêsas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar. Art. 2º O custo atuarial do ensino primário, para os efeitos do artigo 1º desta lei, será calculado sob a forma de quota percentual, com base no salário-mínimo local, arredondando este para múltiplo de mil seguinte. Art. 5º Ficarão isentos do recolhimento da contribuição de que trata o art. 3º: a) as emprêsas que, com mais de cem (100) empregados, mantiverem serviço próprio de ensino primário (art. 168, III, da Constituição Federal) que instituírem, inclusive mediante convênio de bolsas de estudo no mesmo grau de ensino, um e outro, em termos julgados satisfatórios por ato da administração estadual de ensino, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, na forma da regulamentação desta lei: b) as instituições de ensino e educação, de qualquer tipo ou grau, bem assim os hospitais e demais organizações de assistências que não tenham fins lucrativos. [...] em duas contas distintas: a) 50% a crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário ou, na inexistência deste, em conta vinculada ao “desenvolvimento do ensino primário”, a crédito do respectivo govêrno para aplicação de conformidade com o §1º deste artigo; b) 50% em conta vinculada ao Fundo Nacional do Ensino Primário como reforço de seus recursos para aplicação em todo o território nacional [...]” (BRASIL, 1964a)

¹²⁷ “Art. 2º - O montante da arrecadação do salário-educação, em cada Estado e Território e no Distrito Federal, depois de feita a dedução prevista no §3, deste artigo, será creditado pelo Banco do Brasil S/A. em duas contas distintas: a) 2/3 (dois terços) em favor dos programas de ensino de 1º Grau, regular e supletivo, no respectivo Estado, Território ou Distrito Federal; b) 1/3 (um terço) em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. §1º - Os recursos de que trata a alínea "a" deste artigo serão empregados nos Estados e no Distrito Federal, de acordo com planos de aplicação aprovados pelos respectivos Conselhos de Educação, e nos Territórios de conformidade com o Plano Setorial de Educação e Cultura” (BRASIL, 1975).

¹²⁸ “Art. 47. As emprêsas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino de 1º grau gratuito para seus empregados e o ensino dos filhos destes entre os sete e os quatorze anos ou a concorrer para esse fim mediante a contribuição do salário-educação, na forma estabelecida por lei. Art. 48. O salário-educação instituído pela Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964, será devido por tôdas as emprêsas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Previdência Social, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica. Art. 49. As emprêsas e os proprietários rurais, que não puderem manter em suas glebas ensino para os seus empregados e os filhos destes, são obrigados, sem prejuízo do disposto no artigo 47, a facilitar-lhes a frequência à escola mais próxima ou a propiciar a instalação e o funcionamento de escolas gratuitas em

A CF/1967 (Art. 169) e a EC 01/1969 (Art. 177) mantiveram como responsabilidade dos estados e Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino, à União a manutenção dos sistemas de ensino dos territórios e do sistema federal com caráter supletivo, e a obrigatoriedade de serviços de assistência educacional.¹²⁹

A LDB/1971 reforçou a ideia da assistência financeira da União para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos estados. “A União prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais”. Estabeleceu o planejamento setorial da educação e a ação do Ministério da Educação e Cultura ao Plano Geral do Governo. “O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Govêrno, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmônicamente nesse Plano-Geral” (BRASIL, 1971, Art. 52; Art. 53 §único).

A LDB/1971 também indicou aos estados uma política de municipalização do ensino, especialmente do 1º Grau, atribuindo aos municípios a chamada para a matrícula da população escolar, fiscalizar a frequência escolar e a instituição de Conselhos Municipais de Educação para receber delegação de competências do Conselho Estadual de Educação.¹³⁰

Se por uma lado a CF/1967, a EC 01/1969 e a LDB/1971 ampliaram o ensino obrigatório passando de 4 anos para 8 anos, das 4 séries anuais da LDB/1961 para 8 anos do

suas propriedades. Art. 50. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado” (BRASIL, 1971).

¹²⁹ “Art. 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. §1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. §2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1967).

¹³⁰ “Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula. Parágrafo único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos. [...] Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação. Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais. [...] Art. 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971).

1º Grau da LDB/1971, a exclusão da vinculação de recursos à educação (estabelecida na CF/1934, excluída na CF/1937, reestabelecida na CF/1946 e mantida na LDB/1961), inviabilizou em grande parte a universalização do ensino obrigatório. Como vimos no quadro 8, em 1980, 25,9% da população de 15 anos ou mais continuava analfabeta. Em 1985, a taxa de frequência escolar das crianças de 7 a 14 anos não passava de 85% da população na faixa etária. Na avaliação de Germano (2011, p. 93), no período da ditadura militar, “[...] é a iniciativa privada que domina a pré-escola, avança no 2º Grau e se torna majoritária no ensino superior. Uma pequena fração da população tem acesso aos mais elevados graus de escolarização, enquanto substanciais parcelas do povo sequer tem acesso à escola”.

A *redemocratização e a CF/1988* tornaram os municípios entes federados autônomos (e plenos). A partir dessa definição, os municípios alcançaram um novo *status* no federalismo ao assumir responsabilidades compartilhadas no Estado brasileiro. No campo da educação, ressalvada a competência privativa da União de legislar sobre a LDB, “*competete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional*” (BRASIL, 1988, Art. 22, XXIV), foram compartilhadas várias atribuições igualmente entre os entes federados, como é o caso da competência comum de proporcionar os meios de acesso da população. “*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*” (BRASIL, 1988, Art 23, V). A CF/1988 incluiu os municípios na autonomia de organizarem seus sistemas de ensino. “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*” (BRASIL, Art. 211). Em consonância com a autonomia dos entes federados e a necessidade do regime de colaboração entre eles, atribuiu ao PNE essa tarefa:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: 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 (BRASIL, 1988, Art. 214).

Interessante observar que a CF/1988, definiu atribuições para a União. “*A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória*”. Definiu também atribuições aos municípios. “*Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino*

fundamental e pré-escolar” (BRASIL, Art. 211, §1º, §2º). Mas não o fez para os estados, situação modificada com a EC 14/1996 e EC 59/2009, como veremos a seguir.

Para o financiamento da educação, a CF/1988 consolidou a vinculação da receita resultante de impostos à MDE reestabelecida na EC 24/83, ampliando o mínimo da União de 13% para 18% e mantendo em 25% para estados, DF e municípios. E também consolidou a fonte adicional do salário-educação. “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação” (BRASIL, 1988, Art.212; §5º).

Na política social-liberal (1989-2002), apesar da nova CF e a necessidade imediata de leis para sua complementação e implementação, especialmente de uma nova LDBEN e do PNE, não foram aprovadas nos governos Collor e Itamar. O governo FHC, antes aprovou a EC 14/1996 para depois aprovar a nova LDB em 1996 e o PNE em 2001.

A EC 14/1996 introduziu mudanças significativas nas responsabilidades federativas sobre o financiamento do ensino obrigatório, da eliminação do analfabetismo e na oferta da educação infantil. Alterou o §1º do Art. 211 da CF, passando a ser:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1996).

Na prática, a nova redação modificou as atribuições da União. Na CF/1988 constava a atribuição de prestar “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória”, ou seja, obrigação da União com o ensino obrigatório, com a reforma passou a exercer função redistributiva: “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, 1996, Art. 211, §1º). Em consonância com essa modificação, alterou também: o §2º do Art. 211 da CF/1988, para modificar as atribuições dos municípios. “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”. A EC 14/1996, além de alterar as atribuições da União, também reorganizou as atribuições dos estados e municípios. “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Incluiu o §3º para restringir a atuação dos estados ao ensino fundamental e médio. “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no

ensino fundamental e médio”. Incluiu o §4º para atribuir exclusivamente aos estados e municípios a responsabilidade de universalização do ensino obrigatório. “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988; 1996, Art. 211).

Essas alterações nas responsabilidades federativas com o ensino obrigatório e a oferta da educação básica, restringindo a atuação dos estados nos ensinos fundamental e médio e alargando a atuação dos municípios para além da corresponsabilidade do ensino fundamental com os estados, a responsabilidade exclusiva da educação infantil, viabilizou a mudança no Art. 60 do ADCT que tratava da prioridade de 50% dos recursos do Art. 212 da CF da União, dos estados e municípios para o ensino obrigatório, anteriormente definido pela CF/1988.¹³¹

A EC 14/1996 deu nova redação¹³² para esse artigo, substituindo a vinculação de 50% dos recursos do Art. 212 da União, estados e municípios, pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEF, regulamentado pela Lei 9424/1996, vinculou ao ensino fundamental obrigatório, 60% dos recursos do Art. 212 somente de estados e municípios (15% do ICMS, FPE, FPM e IPIexp), reduzindo as obrigações da União que deixou de ter uma

¹³¹ “Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional” (BRASIL, 1988, ADCT).

¹³² “Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério; §1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. §2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. §3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. §4º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente. §5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no §1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. §6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal. §7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno (BRASIL, 1996, ADCT, EC 14/96).

responsabilidade direta no ensino obrigatório e passou a ter uma função “complementar e redistributiva”, combinado com a redução da aplicação mínima de 50% para 30% dos recursos vinculados da União pelo Art. 212 da CF para o ensino gratuito, obrigatório e universal (BRASIL, 1988, 1996; 1996b).

A EC 14/1996 implicou importantes alterações no financiamento e no federalismo do ensino obrigatório e de toda a educação básica; os municípios, além da oferta do ensino fundamental em corresponsabilidade com os estados, teve a atuação na pré-escola alterada para a responsabilidade exclusiva de toda a educação infantil (creche e pré-escola). Os estados tiveram a restrição de atuação ao ensino fundamental em corresponsabilidade com os municípios e a responsabilidade pelo ensino médio. A União alterou sua responsabilidade direta com o ensino obrigatório, reduziu de 50% para 30% a exigência de aplicação mínima dos seus recursos do Art. 212 da CF para esse nível de ensino ao assumiu uma atribuição “complementar e redistributiva”, constituída basicamente em complementar os recursos do FUNDEF quando seu valor por aluno, no estado, não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. (BRASIL, 1998; 1996). E manter os programas nacionais de assistência ao educando, entre os principais, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) criado em 1929; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1955; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado em 1995. No governo FHC foram criados depois o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) em 1997 e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) em 1998 (FNDE, 2016).

Importante analisar o fato da EC 14/1996 ter reduzido de 50% para 30% (uma redução total de 20%) a obrigação da União na aplicação mínima dos recursos do Art. 212 da CF no ensino obrigatório. Poderia indicar que esses 20% liberados desse nível de ensino seriam aplicados nas instituições federais dos outros níveis de ensino. Porém, esses 20% do Art. 212 da União, já estavam desvinculados pela DRU. A desvinculação de 20% das receitas da União já era uma prática do governo federal desde 1994. A Emenda Constitucional de Revisão (ECR) 1/1994, incluiu o Art. 71 no ADCT, criou o Fundo Social Emergência (FSE), “com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”, usado para financiar a implementação do Plano Real. O FSE foi criado para vigorar nos anos de 1994, 1995 (BRASIL, 1994); A EC 10/96 mudou seu nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e o estendeu até junho de 1997 (BRASIL, 1996c). Depois a EC 17/1997 o estendeu até dezembro de 1999 (BRASIL, 1997). No ano de 2000, teve uma inovação, a EC 27/2000, incluiu o Art. 76 no ADCT, para, em substituição ao FEF, criar a Desvinculação das Receitas da União (DRU), simplesmente desvinculando 20% da arrecadação de impostos e

contribuições sociais da União, ou seja, liberando a União de cumprir em 20% as vinculações constitucionais como é o caso do Art. 212 na educação (BRASIL, 2000a). A EC 42/2003 estendeu a DRU até 2007 (BRASIL, 2003); a EC 56/2007 estendeu a DRU até 2011 (BRASIL, 2007c); a EC 68/2011 estendeu a DRU até 2015 (BRASIL, 2011). Na educação, a EC 59/2009, estabeleceu uma redução gradual dessa desvinculação, para 12,5% em 2009, 5% em 2010 e nulo (0%) a partir de 2011, mantida zerada a partir de 2012 pela EC 68/11.

Com aplicação do FSE, do FEF e da DRU, a vinculação efetiva da União estabelecida na CF/1988 em 18% da receita resultante de impostos à MDE e praticada nos anos de 1989 a 1993, ficou reduzida para 14,4% no período de 1994 a 2008, recuperando-se para a 15,75% em 2009, 17,1% em 2010 e novamente 18% a partir de 2011. Isso demonstra que a redução da aplicação mínima de 50% para 30% dos recursos vinculados pelo Art. 212 da União ao ensino obrigatório, é exatamente o percentual desvinculado das receitas da União, recursos que foram desviados para a estabilização fiscal e econômica, inicialmente para viabilizar o Plano Real e depois para sustentar as amortizações e altos juros da dívida pública federal, através do superávit primário como vimos no primeiro capítulo.

Em 1996, após a aprovação da EC 14 (promulgada no dia 12 de setembro), no dia 20 de dezembro, o presidente FHC sancionou a nova LDB, já incorporando os efeitos da EC 14/1996. A nova LDB, redefiniu (nos marcos da CF/1988 com a redação dada pela EC/14) e aprofundou a “Organização da Educação Nacional” (Título IV) estabelecendo as atribuições de cada ente federativo. Da União;¹³³ dos estados¹³⁴ e dos municípios.¹³⁵ Definiu ainda as atribuições dos estabelecimentos de ensino¹³⁶ e dos professores.¹³⁷

¹³³ “Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. §1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. § 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais. § 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior” (BRASIL, 1996a).

A LDB/1996, em conformidade com o federalismo cooperativo estabelecido na CF de 1998, regulamentou os sistemas de ensino: federal, estaduais e municipais.¹³⁸ E definiu a colaboração da União com os estados e municípios para alcançar um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental.¹³⁹

¹³⁴ “Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios” (BRASIL, 1996a).

¹³⁵ “Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996a).

¹³⁶ “Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica; II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; VII - informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (BRASIL, 1996a).

¹³⁷ “Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de: I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; III - zelar pela aprendizagem dos alunos; IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade” (BRASIL, 1996a).

¹³⁸ “Art. 16. O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação. Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem: I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. [...] Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos municipais de educação” (BRASIL, 1996a).

¹³⁹ “Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino” (BRASIL, 1996b).

O FUNDEF foi a “grande política educacional” do governo FHC. Teve resultados positivos na equidade do financiamento do ensino fundamental dentro de cada estado (por ser um fundo estadual) que sequestrava 15% das receitas do estado e das transferências constitucionais da União e do estado aos municípios para redistribuir a receita pelo número de alunos de cada rede, viabilizando o mesmo valor de receita por aluno, da rede estadual e das redes municipais do estado, independentemente do nível econômico do município. Em cada estado, a rede estadual e as redes municipais passaram a receber o mesmo valor aluno/ano de receita. Mas o governo FHC não cumpriu as diretrizes da Lei 9424/1996, prejudicando os estados e municípios mais pobres que deveriam receber a complementação da União.¹⁴⁰ Segundo Vazquez (2005, p. 152-154), no ano de 2002, por exemplo, a União estabeleceu o valor mínimo definido nacionalmente por aluno em R\$ 418,00 para os anos iniciais e R\$ 438,10 para os anos finais. A aplicação correta da lei implicava os valores de R\$ 613,70 para os anos iniciais e R\$ 644,40 para os anos finais. No acumulado de 1998 a 2003, pela aplicação da Lei 9424/1996, a União deveria ter repassado, aos estados e municípios com a receita aluno/ano abaixo da média nacional, a soma de R\$ 15,9 bilhões. Com o poder de fixar o valor do mínimo nacional e fixando-o abaixo do valor resultante da fórmula estabelecida na lei, a União repassou apenas R\$ 2,6 bilhões. Um calote de R\$ 13,4 bilhões – 84% do valor devido. Esse é um exemplo de fragilidade federativa quando as regras não são claras ou impositivas aos governantes ou não apresentam penalidades aos infratores. Também mostra a omissão do poder judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal que na vigência dos 8 anos do FUNDEF, não exigiu o cumprimento da lei e não socorreu os municípios e os estados mais pobres que foram desrespeitados em seu direito legal. No FUNDEB esse problema foi corrigido com a fixação da complementação mínima da União em 10% dos valores sequestrados das receitas de estados e municípios pelo FUNDEB (BRAIL, 2006).

A política de Estado de bem-estar social (2003-2015), inscrita na CF/1988, ganhou mais efetividade com a eleição e posse, pela primeira vez na história do Brasil, de um governo de perfil de esquerda, cujo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, vivera todos os brasis do século XX: a infância na agricultura miserável do sertão nordestino; a migração da família para as grandes cidades de São Paulo; a pouca escolaridade; a vida de operário; a organização

¹⁴⁰ “Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. §1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” [...] (BRASIL, 1996b).

e a luta sindical e da redemocratização dos anos 70 e 80. Segundo colocado nas eleições de 89, 94 e 98 foi eleito em 2002.

Na educação básica, várias ações foram desenvolvidas para reafirmar a responsabilidade da União com esse nível de ensino e a sua universalização. Desde o fortalecimento de programas de apoio e assistência aos estados e municípios, como reformas estruturais.

Em termos de articulação das ações dos entes federativos, o FNDE ampliou e fortaleceu os programas tradicionais (PNAE¹⁴¹, PDDE¹⁴², PNLD¹⁴³, ProInfo¹⁴⁴, PNBE). O Ministério da Educação estabeleceu um regime de colaboração mais efetivo com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), articulando o Plano de Metas e o Plano de Ações Articuladas (PAR). “O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura, pelos estados, Distrito Federal e municípios, do plano de metas Compromisso Todos pela Educação” (FNDE, 2016). Com o Decreto 6094/2007, foi implementado um regime de colaboração voluntário entre a União, os estados e os municípios. O plano de metas objetiva uma “[...] conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”. O PDE foi bem sucedido e obteve a adesão de todos os estados e municípios. “O PAR¹⁴⁵ é o conjunto

¹⁴¹ “E finalmente vale destacar que, em 2000, o PNAE atendia cerca de 37,1 milhões de alunos com um investimento de R\$ 901,7 milhões. Em 2014, foram atendidos aproximadamente 42 milhões de alunos com um investimento de cerca de R\$ 3,6 bilhões” (FNDE, 2016).

¹⁴² “Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009 (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil. Em 2012, o PDDE repassou R\$ 2 bilhões para mais de 134 mil escolas públicas e privadas de educação especial, em benefício de 43 milhões de alunos” (FNDE, 2016).

¹⁴³ “É publicada a Resolução CD FNDE nº. 38, de 15/10/2003, que institui o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM). (FNDE, 2016).

¹⁴⁴ “A partir de 12 de dezembro de 2007, mediante a criação do Decreto 6.300, o ProInfo passou a ser Programa Nacional de Tecnologia Educacional, tendo como principal objetivo promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica”. Com ele foram desenvolvidos os programas: UCA – projeto um computador por aluno; PROUCA – programa um computador por aluno; PBLE – programa de banda larga nas escolas; e o de TABLES (FNDE, 2016).

¹⁴⁵ “Art. 1º. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR. Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação. Art. 2º. O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3º. §1º A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões: I - gestão educacional; II - formação de profissionais de educação; III - práticas pedagógicas e avaliação; IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos. [...] Art. 3º-Fica instituído o Comitê Estratégico do PAR, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União assegurada

articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (Brasil, 2007d, Art. 1º, 4º, 9º). O Comitê Estratégico do PAR democratiza a gestão e a perspectiva republicana (ver nota 211). Um aspecto importante do PAR é a transferência de recursos sem a necessidade de convênio ou contrato após a assinatura do termo de adesão aos compromissos do plano de metas. Medida que reduz a burocracia¹⁴⁶, agiliza a ação, mas garantindo a transparência com a objetividade das metas e a prestação de contas.

A partir do PDE, do Plano de Metas e do PAR, foram criados novos programas. “O Brasil Profissionalizado para o fortalecimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais¹⁴⁷ de educação profissional”. Foi instituído pelo Decreto 6302/2007. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), criado pela Lei 10.880/2004, transfere recursos para estados e municípios em apoio ao transporte escolar de alunos da educação básica que moram no campo¹⁴⁸. O programa Caminho da Escola empresta recursos de linha de crédito especial do BNDES para a aquisição de veículos de transporte escolar. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da Educação Infantil (PROINFÂNCIA) foi criado pela resolução 6/2007 e apoia a construção de prédios escolares de educação infantil e compra de equipamentos¹⁴⁹. O Brasil Carinhoso repassa aos municípios um adicional de 50% do valor anual do mínimo por aluno definido nacionalmente para o FUNDEB, por criança atendida na educação infantil oriunda de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) com recursos para formação e apoio aos professores que atuam no ciclo de alfabetização (FNDE, 2016). O Programa Mais Educação com apoio para a educação básica de tempo integral (Brasil, 2010b). O Índice de Desenvolvimento da

a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, na forma de regulamento” (BRASIL, 2012B).

¹⁴⁶ “A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato” (BRASIL, 2012b, Art. 4º).

¹⁴⁷ “De 2007 até janeiro de 2016, o Programa atendeu instituições de educação profissional de 24 estados. Foram concluídas 342 obras, sendo 86 novas escolas, 256 ampliações e/ou reformas. Ainda foram entregues 635 laboratórios para aulas práticas” (FNDE, 2016).

¹⁴⁸ “O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza”. (FNDE, 2016).

¹⁴⁹ “Entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país. O Programa repassa também recursos para equipar as unidades de educação infantil em fase final de construção, com itens padronizados e adequados ao seu funcionamento. Mais de 2.500 municípios receberam apoio do FNDE para compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros” (FNDE, 2016).

Educação Básica (IDEB) (INEP, 2016a) e o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) programas nacionais de avaliação nacional (INEP, 2016b).

Os programas são importantes porque mobilizam os gestores públicos dos milhares de entes federativos para o desenvolvimento de políticas públicas nacionais. Mais importantes que os programas, foram as mudanças implementadas pelo governos Lula e Dilma na educação básica. A EC 53/2006 criou o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação.¹⁵⁰

A EC 53/2006 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para superar o FUNDEF e abranger toda a educação básica. O FUNDEF vinculava 15% do ICMS, do FPE, do FPM e do IPIexp para o fundo estadual de financiamento do ensino fundamental. O FUNDEB¹⁵¹ passou a vincular 20% do ICMS, do FPE, do FPM, do IPVA, do ITCMD, do IPI exportação (LC61/1989), do ICMS desonerado das exportações (LC 87/1996) e sobre o valor de 50% do ITR, para o financiamento de toda a educação básica (BRASIL, 2006, 1988, ADTC). A EC 53/2006 também alterou o §5º do Art. 212 da CF/1988 para estender a distribuição e aplicação do salário-educação para toda a educação básica. “A educação básica pública terá como fonte

¹⁵⁰ “Art. 206. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2006).

¹⁵¹ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; [...] V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; [...] VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: [...] d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; [...] XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. §1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente [...] (BRASIL, 2006, 1988, ADCT).

adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”, e, incluiu o §6º para estabelecer a distribuição proporcional e direta dos recursos para cada ente federado conforme sua rede de ensino. “As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (BRASIL, 2006).

A EC 59/2009 deu nova redação ao Inciso I do Art. 208 da CF/1988 para ampliar a educação gratuita e obrigatória, do ensino fundamental de 6 a 14 anos, para a educação básica de 4 a 17 anos, conforme já descrito do capítulo anterior. “Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009). Recolocou a União na responsabilidade da universalização do ensino obrigatório e no regime de colaboração, dando nova redação ao §4º do Art. 211/1988. “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2009). Alterou o §3º do Art. 212 para incluir a “garantia de padrão de qualidade e equidade” na aplicação dos recursos da educação. “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 2009).

A EC 59/2009, deu nova redação para o Art. 214 da CF/1988 para definir ao PNE a tarefa de “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração” e estabelecer “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

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” (BRASIL, 2009).

Coerente com a ampliação da educação gratuita e obrigatória, com o retorno da União para o regime de colaboração da política da educação básica, a EC 59/2009, incluiu o §3º do Art. 76 do ADCT da CF/1988 para estabelecer o fim da DRU na educação, restabelecendo a

vinculação de 18% dos recursos resultantes de impostos da União à educação, que desde 1994 estava reduzida a 14,4% (BRASIL, 2009).

Quadro 12 – Síntese da construção do federalismo na educação básica no Brasil

Período Históricos	União	Estados	Municípios
Brasil Colônia (1500 -1822) (1)	Não existia	Não existia	Não existia
Brasil Império (Estado absolutista) (1823-1888) (1)	Delegou para as províncias; educação primária e secundária no Município Neutro	Direito de promover a educação primária e secundária	Conforme iniciativa própria ou combinada com a província.
Primeira República (Estado Liberal) (1889 -1929) (2)	Educação primária e secundária no Distrito Federal	As reformas de 1920 deram impulso para a expansão da educação primária e secundária	Conforme iniciativa própria ou se articulado pelos sistemas educativos de seu estado
CF/1934 (3) Ditadura Vargas, 1930-1945	fixar o plano nacional de educação; exercer ação supletiva; organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos e o ensino obrigatório; cria o CNE	respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União, manter os sistemas educativos e o ensino obrigatório em seus territórios; criação dos CEEs	Conforme iniciativa própria ou se articulados pelos sistemas educativos de seu estado
	manter instituições de ensino para atender aos que faltarem recursos à educação em instituições particulares. subsidiar os Estados, Municípios e particulares	manter instituições de ensino para atender aos que faltarem recursos à educação em instituições particulares.	manter instituições de ensino para atender aos que faltarem recursos à educação em instituições particulares.
Redemocratização, 1945-1964 (5)	sistema federal de ensino, com caráter supletivo em todo território nacional e o ensino público nos territórios; ação federal supletiva a todo o país; CNE/CFE	Sistemas estaduais de ensino, com auxílio de um fundo nacional; competência para autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio (CEE)	Chamada anual para matrícula na escola primária. Subordinados ao sistema estadual de ensino.
Ditadura Militar, 1964-1984 (6)	Organizar os sistemas de ensino dos Territórios e o sistema federal com caráter supletivo; prestar assistência financeira aos Estados e ao DF	Organizar e manter seus sistemas de ensino	Subordinados ao SEE; progressiva municipalização do 1º grau; Delegação competências do CEE ao CME

Período Históricos	União	Estados	Municípios
Redemocratização e a CF de 1988 (7)	Organizar e manter o sistema federal de ensino e dos territórios; legislar sobre LDB; elaborar o PNE; prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios	Organizar o sistema estadual de ensino	Organizar o sistema municipal de ensino; atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar
“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).			
Pós-CF/1988 e a Política Social-Liberal, 1989-2002 EC 14/96 LDB 1996 (8)	Organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais; exercer função redistributiva/supletiva, à equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	Organizar o sistema estadual de ensino; atuação prioritária no ensino fundamental e médio	Organizar o sistema municipal de ensino; atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil
		“Art. 211. [...] §4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL,1996).	
Pós-CF/1988 e a Política de Estado de bem-estar social, 2003-2015 EC 53/2006 EC 59/2009 (9)	Organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais; exercer função redistributiva/supletiva, à equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	Organizar o sistema estadual de ensino; atuação prioritária no ensino fundamental e médio	Organizar o sistema municipal de ensino; atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil
		“Art. 211. [...] §4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2009).	
PNE com a tarefa de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Estabelecido em 10% do PIB no PNE 2014/2014			

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas seguintes fontes: (1) Romanelli, 2014, p. 40), (2) Nagle (2009, p. 226-233); (3) Brasil (1934); (4) Brasil (1937); (5) Brasil (1946; 1961); (6) Brasil (1967; 1969; 1971); (7) Brasil (1988); (8) Brasil (1988; 1996; 1996a; (9) Brasil (2006; 2009; 2014).

Quadro 13 – Síntese do federalismo no financiamento da educação básica no Brasil

Período	Fonte	União	Estados	Municípios
Período Colonial, 1500-1822	Não existia	Não existia	Não existia	Não existia
Período Imperial, 1822-1889	CF/1824 (1)	não vinculou	não vinculou	não vinculou
1ª República, 1889-1929	CF/1891 (2)	não vinculou	não vinculou	não vinculou
Ditadura Vargas, 1930-1945	CF/1934 (3)	10% (20%/rural)	20%	10%
	CF/1937 (4)	não vinculou	não vinculou	não vinculou
Redemocratização, 1945-1964	(CF/1946) (5)	10% (fundo de educação)	20% (fundo de educação)	20%
	LDB/1961 (6)	12%	20%	20%
Ditadura Militar, 1964-1984	Lei 4.440/64 (7) Salário-educação	50% FNEP	50% FEFP	Convênios voluntários
	CF/1967 (8) EC 01/1969 (9)	não vinculou	não vinculou	20%
	(LDB/1971) (10)	não vinculou	não vinculou	20%
	(EC 24/1983) (11)	13%	25%	25%
	Decreto-Lei 1.422/1975 (12) Salário-educação	1/3 (um terço) ao FNDE	2/3 (dois terços) no Estado	Convênios voluntários
Redemocratização e a CF de 1988	CF/1988 (13) Art. 60 ADCT/CF 1988	18% 50% no ensino obrigatório	25% 50% no ensino obrigatório	25% 50% no ensino obrigatório
Pós-CF/1988 e a Política Social-Liberal, 1989-2002	CF de 1988 (13) DRU (-20%) (EC 14/1996) (14)	14,6% ensino superior e educação básica; 30% no ensino obrigatório	25% ensino médio fundamental; 15% da receita no FUNDEF	25% educação infantil e fundamental; 15% RT no FUNDEF
	Decreto-Lei 1.422/75 (12) salário-educação	1/3 (um terço) ao FNDE	2/3 (dois terços) no Estado	Convênios voluntários
Pós-CF/1988 e a Política de Estado de bem-estar social, 2003-2015	CF/1988 (13) DRU (-20%), até 2011 EC 56/2006 (14)	18% (14,6% até 2008) ensino superior e educação básica; 30% na educação básica; complemento mínimo de 10% do FUNDEB	25% ensino fundamental e médio; 20% da receita no FUNDEB)	25% na educação infantil e ensino fundamental 20% receita transferida no FUNDEB
	EC 56/2006 (14) Salário- educação Decreto 6003/2006 (15)	40% ao FNDE à Educação Básica	60% às redes municipais e estaduais proporcionalmente aos alunos da educação básica	

Fonte: elaborado pelo autor com base nas seguintes fontes: (1) Brasil (1824); (2) Brasil (1891); (3) Brasil (1934); (4) Brasil (1937); (5) Brasil (1946); (6) Brasil (1961); (7) Brasil (1964); (8) Brasil (1967); (9) Brasil (1969); (10) Brasil (1971); (11) Brasil (1983); (12) Brasil (1975); (13) Brasil (1988); (14) Brasil (2006); (14) Brasil (2006b); FSE; FEF; DRU, Brasil (1994; 1996c; 1997; 2000a; 2003; 2007c; 2009).

4.3 MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Tabela 19 - Histórico do federalismo nas matrículas na educação básica do Brasil

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
1933						
Matrícula Ensino Geral	2.466.092	37.617	1.496.717	370.511	561.247	(1)
Participação de cada ente	100%	1%	61%	15%	23%	
1940						
Matrícula Ensino Geral	3.742.878	36.337	1.966.043	765.678	974.820	(2)
Participação de cada ente	100%	1%	53%	20%	26%	
1966						
Pré-Primário	437.010	1.753	184.227	74.419	176.611	(3)
Primário geral (exceto pré)	10.695.391	59.532	7.017.331	2.484.500	1.134.028	(4)
Médio Secundário	1.805.247	30.928	879.609	58.308	836.402	(5)
Médio Técnico e Normal	677.965	11.595 (a)	330.353 (a)	21.894 (a)	314.123(a)	(6)
Total Educação Básica	13.615.613	103.808	8.411.520	2.639.121	2.461.164	
Participação de cada ente	100%	1%	62%	19%	18%	
1988						
Pré-escolar (1989)	3.396.074	22.217	861.109	1.471.825	1.040.923	(7)
Ensino de 1º Grau	26.821.134	132.834	15.192.206	8.209.931	3.286.163	(8)
Ensino de 2º Grau (técnico)	3.339.930	110.681	1.965.254	148.539	1.115.456	(9)
Ens. Supletivo – Exames	396.162	3.011 (c)	250.927(c)	28.524 (c)	113.700(c)	(10)
Educação Jovens e Adultos	1.684.736	12.804 (c)	1.067.112(c)	121.301(c)	483.519(c)	(11)
Ed.de Excepcionais (1987)	75.122	948 (d)	8.561(d)	4.863(d)	60.750(d)	(12)
Total Educação Básica	35.713.158	282.495	19.345.169	9.984.983	6.100.511	
Participação de cada ente	100%	1%	54%	28%	17%	
1997						
Educação Infantil - Creche	348.012	387	16.349	216.664	114.612	(13)
Educação Infantil - Pré-escola	4.292.208	2.025	606.858	2.695.893	987.432	(13)
Ensino Fundamental	35.656.082	32.043	18.308.316	13.365.564	3.950.159	(13)
Ensino Médio	6.405.057	131.278	4.644.671	362.043	1.267.065	(13)
Educação de Jovens e Adultos	2.946.670	1.609	1.853.350	693.401	398.310	(13)
Educação Especial	334.507	1.157	123.461	48.164	161.725	(13)
Total Educação Básica	49.982.536	168.499	25.553.005	17.381.729	6.879.303	
Participação de cada ente	100%	0%	51%	35%	14%	
2005						
Educação Infantil - Creche	1.414.343	893	17.264	860.960	535.226	(14)
Educação Infantil - Pré-escola	5.790.670	1.668	249.001	4.026.681	1.513.320	(14)
Ensino Fundamental	33.534.561	25.728	12.145.494	17.986.570	3.376.769	(14)
Ensino Médio	9.031.302	68.651	7.682.995	182.067	1.097.589	(14)
Educação de Jovens e Adultos	5.615.409	875	3.223.775	2.138.237	252.522	(14)
Educação Especial	378.074	922	65.206	68.183	243.763	(14)
Total Educação Básica	55.764.359	98.737	23.383.735	25.262.698	7.019.189	
Participação de cada ente	100%	0%	42%	45%	13%	
2013						
Educação Infantil - Creche	2.730.119	1.254	4.909	1.724.714	999.242	(15)
Educação Infantil - Pré-escola	4.860.481	1.370	50.111	3.591.750	1.217.250	(15)
Ensino Fundamental	29.069.281	24.017	8.516.086	16.154.337	4.374.841	(15)
Ensino Médio	8.312.815	138.194	7.046.953	62.629	1.065.039	(15)
Educação de Jovens e Adultos	3.772.670	14.511	1.981.464	1.627.937	148.758	(15)
Educação Especial	194.421	780	19.554	34.293	139.794	(15)
Total Educação Básica*	48.939.787	180.126	17.619.077	23.195.660	7.944.924	
Participação de cada ente		0%	36%	48%	16%	

Fontes¹⁵² e notas do autor¹⁵³ da tabela 19. *Exclusiva a educação profissional não integrada ao ensino regular.

¹⁵² Fonte: elaborado pelo autor com base em dados das seguintes fontes: (1) IBGE (2016c); (2) IBGE (2016i, p. 1); (3) IBGE (2016ae, p.1-2); (4) IBGE (2016af, p.1-3); (5) IBGE (2016ag, p.1); (6) IBGE (2016ap, p.1); (7)

Conforme os dados das tabelas 19, 20 e 21, ao longo do século XX e de forma acentuada nas últimas duas décadas, no Brasil ocorreu um forte crescimento da municipalização da educação básica pública. No primeiro dado que encontramos, em 1933, os municípios respondiam por 15% das matrículas do ensino geral (na época, basicamente o ensino era restrito ao ensino primário; os estados respondiam por 61% de todo ensino, a União com 1% e a rede privada por 26%. No ano de 1940, também do ensino em geral, os municípios respondiam por 20% do total das matrículas, os estados por 53%, a União por 1% e a rede privada por 26%. No ano de 1966, de toda a educação básica (pré-primário, primário geral, médio secundário e médio técnico e normal) os municípios respondiam por 19% das matrículas, os estados por 62%, a União por 1%, e a rede privada por 18%.

Em 1988, ano da CF da redemocratização, do total da educação básica, os municípios respondiam por 28% do total das matrículas, os estados por 54%, a União por 1% e a rede privada por 17%. Em 1997, antes da implementação do FUNDEF, do total da educação básica, os municípios respondiam por 35%, os estados por 51%, a União por 0% e a rede privada por 14%. Em 2005, depois de 8 anos de vigência do FUNDEF e antes da implementação do FUNDEB, os municípios respondiam por 45% das matrículas da educação básica, os estados por 42%, a União por 0% e a rede privada por 13%. Nesse período de vigência do FUNDEF os municípios assumiram a liderança na oferta das matrículas da educação básica. Em 2013, 8 anos depois de implementado o FUNDEB, os municípios avançaram mais um pouco e respondiam por 48% de todas as matrículas da educação básica, a União por 0%, os estados por 36% e a rede privada por 16%. Do nosso ponto de partida de 1933, os municípios subiram na participação das matrículas da educação básica de 15% naquele ano para 28% em 1988 quando foi aprovada a nova CF que estabeleceu o federalismo cooperativo e elevou os municípios ao *status* de ente federativo. Depois com o FUNDEF os municípios passaram a responder por 45% em 2005 e com a FUNDEB os municípios

IBGE (2016n, p.1); (8) IBGE (2016o, p.1); (9) IBGE (2016p, p.1); (10) IBGE (2016al, p.1); (11) IBGE (2016r, p.1); (12) IBGE (2016s, p. 1); (13) INEP (1997); (14) INEP (2005); (15) INEP (2005).

¹⁵³ Notas do autor: (1) O autor não encontrou dados da matrícula do ensino médio técnico e normal de cada esfera administrativa de 1966 e usou o respectivo percentual do secundário para calcular esses números. (2) o autor não encontrou dados do número de alunos de cada esfera administrativa do ensino supletivo (exames) e do atendimento de jovens e adultos de 1988; os números foram calculados pelo mesmo percentual da participação de cada esfera em relação às funções docentes do ensino supletivo de 1986 (IBGE, 2016ad, p. 1). (3) o autor não encontrou dados do número de alunos de cada esfera administrativa da educação de excepcionais de 1988; os números foram calculados pelo mesmo percentual da participação de cada esfera em relação às instituições de educação especial de 1987 (IBGE, 2016an, p. 1). (4) O autor não encontrou dados do pré-escolar maternal em 1988; encontrou dados (IBGE, 2016u, p. 1), segundo os quais, em 1989, a “taxa de atendimento socioeducacional das pessoas de 0 a 3 anos de idade [em] estabelecimentos de ensino pré-escolar” era de 5,1%, sendo 2,5% es estabelecimentos formais e 2,6% em estabelecimentos não formais.

passaram a responder 48% das matrículas em 2013. Por outro lado, os estados fizeram uma trajetória inversa. Da participação de 61% em 1993, com uma trajetória de redução na participação do total das matrículas da educação básica, os estados reduziram sua participação para 54% em 1988, 42% em 1997 e para 36% em 2013. O crescimento dos municípios nas matrículas da educação básica, de 15% em 1933 para 48% em 2013, e a redução dos estados, de 61% em 1933 para 36% em 2013, em termos de responsabilidades na oferta das matrículas, marca a troca de posições entre os estados e os municípios na educação básica. A rede privada que apresentou uma queda de participação, da marca inicial de 23% em 1933 para 17% em 1988, a partir de então manteve uma marca mais estável variando de 13 a 16%. A União, na educação básica nunca passou de 1% das matrículas. A emergência dos municípios como o grande responsável pela oferta da educação básica, passando a responder por praticamente a metade do atendimento (sendo a outra metade ofertada pelos estados e a rede privada), representa que os municípios deixaram de ser um ator coadjuvante na oferta da educação básica e assumiram uma posição de ator principal. Portanto, a qualidade dessa política pública passa a depender muito do desempenho dos municípios.

Tabela 20 – A participação dos municípios nas matrículas da educação básica em 2013

Ente	Creche	Pre-Escola	Ensino Fundamental	Educação Especial Exclusiva	Educação de Jovens e Adultos	Ensino Médio	Total
Total	2.730.119	4.860.481	29.069.281	194.421	3.772.670	8.312.815	48.939.787
Redes públicas	1.730.877	3.643.231	24.694.440	54.627	3.623.912	7.247.776	40.994.863
Redes públicas total	63%	75%	85%	28%	96%	87%	84%
Escolas privadas	999.242	1.217.250	4.374.841	139.794	148.758	1.065.039	7.944.924
Privadas no total	37%	25%	15%	72%	4%	13%	16%
Municipal	1.724.714	3.591.750	16.154.337	34.293	1.627.937	62.629	23.195.660
Municipal no total	63%	74%	56%	18%	43%	1%	48%
Municipal na Pública	100%	99%	65%	63%	45%	1%	57%
Estadual	4.909	50.111	8.516.086	19.554	1.981.464	7.046.953	17.619.077
Estadual no total	0%	1%	29%	10%	52%	85%	36%
Estadual na Pública	0%	1%	35%	37%	55%	99%	43%
Federal	1.254	1.370	24.017	780	14.511	138.194	180.126
Federal no total	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
Federal na Pública	0%	0%	0%	1%	0%	2%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do INEP (2013).

Quando separamos os números da educação pública e a educação privada, conforme demonstrado nas tabelas 20 e 21, percebemos uma importância ainda maior da participação dos municípios na oferta da educação gratuita e universal. Do total de 48,9 milhões de matrículas na educação básica em 2013 (exclusiva a educação profissional não integrada ao ensino regular), as redes públicas respondiam por 84% e as escolas privadas por 16%. Os municípios eram responsáveis por 48% do total e 57% das redes públicas. As matrículas mantidas pelas redes municipais de ensino representavam 100% do atendimento em educação infantil de 0 a 3 anos, 99% do atendimento em educação infantil de 4 e 5 anos, por 82% dos anos iniciais do ensino fundamental, 47% dos anos finais e 65% do todo do ensino fundamental. E ainda por 63% da educação especial exclusiva, 45% da educação de jovens e adultos. Da educação do campo, os municípios eram responsáveis por 95% do total do atendimento em educação infantil de 0 a 3 anos, por 97% da educação infantil de 4 e 5 anos, por 93% dos anos iniciais do ensino fundamental e por 80% dos anos finais.

Os dados das tabelas 20 e 21 demonstram que os municípios já são o ente federativo com a maior participação na oferta da educação pública básica, obrigatória, gratuita e universal, garantida como direito público subjetivo pela CF, com a redação dada pela EC 59/2009. A educação infantil pública é uma responsabilidade exclusiva dos municípios. O ensino fundamental é de corresponsabilidade dos municípios e dos estados, mas os dados registram que 82% das matrículas públicas dos anos iniciais são municipais. Portanto, a educação pública de 0 a 10 anos já é praticamente uma responsabilidade exclusiva dos municípios. Os anos finais do ensino fundamental os estados ainda respondem por 53% da matrícula e os municípios por 47%. Na educação do campo os municípios respondem por 82% desse nível.

O INEP não disponibiliza dados das regiões urbanas. A nossa experiência de gestor municipal e de dirigente sindical dos trabalhadores municipais, nos indica que a concentração das redes estaduais estão mais presentes no centro e nos bairros mais próximos dos centros das cidades, enquanto as escolas municipais estão mais presentes nos bairros mais distantes e nas periferias das cidades, especialmente nos bairros criados mais recentes a partir dos anos de 1990 quando os estados reduziram os investimentos em novas escolas do ensino fundamental. Com a emergência dos municípios no federalismo cooperativo de 1988 e a definição da competência de atuação no ensino fundamental e pré-escolar na CF, depois a ampliação para toda educação infantil na EC 14/96, juntamente com a criação do FUNDEF, os estados gradativamente foram retirando-se do campo e omitindo-se de novas construções

dos espaços de expansão das cidades, restringindo a atuação estadual nas escolas de maior porte com todo ensino fundamental e ensino médio, em espaços urbanos mais consolidados.

Tabela 21 – A participação dos municípios na matrícula geral e do campo em 2013

Esfera	Total	Urbana	Campo	Urba- na no total	Campo no total	Esfera no total	Esfera no campo	Esfera na pública
Creche								
Total	2.730.119	2.569.418	160.701	94%	6%			
Pública	1.730.877	1.578.161	152.716	91%	9%	63%	95%	
Federal	1.254	1.197	57	95%	5%	0%	0%	0%
Estadual	4.409	4.446	463	91%	9%	0%	0%	0%
Municipal	1.724.714	1.572.518	152.196	91%	9%	63%	95%	100%
Privada	999.242	991.257	7.985	99%	1%	37%	5%	
Pré-escola								
Total	4.860.481	4.144.988	715.493	85%	15%			
Pública	3.643.231	2.940.150	703.081	81%	19%	75%	98%	
Federal	1.370	1.279	91	93%	7%	0%	0%	0%
Estadual	50.111	43.075	7.036	86%	14%	1%	1%	1%
Municipal	3.591.750	2.895.796	695.954	81%	19%	74%	97%	99%
Privada	1.217.250	1.204.838	12.412	99%	1%	25%	2%	
Anos iniciais do ensino fundamental								
Total	15.764.926	13.039.404	2.725.522	83%	17%			
Pública	13.188.037	10.482.321	2.705.716	79%	21%	84%	99%	
Federal	7.134	7.085	49	99%	1%	0%	0%	0%
Estadual	2.416.229	2.236.323	179.906	93%	7%	15%	6%	18%
Municipal	10.764.674	8.238.913	2.525.761	77%	23%	68%	93%	82%
Privada	2.576.889	2.557.083	19.806	99%	1%	17%	1%	
Anos finais do ensino fundamental								
Total	13.304.355	11.784.243	1.520.112	89%	11%			
Pública	11.506.403	9.999.448	1.506.955	87%	13%	86%	99%	
Federal	16.883	16.836	47	100%	0%	0%	0%	0%
Estadual	6.099.857	5.806.050	293.807	95%	5%	46%	19%	53%
Municipal	5.389.663	4.176.562	1.213.101	77%	23%	40%	80%	47%
Privada	1.797.952	1.784.795	13.157	99%	1%	14%	1%	

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da matrícula brasileira de 2013 (INEP, 2013).

O número de estabelecimentos escolares demonstra claramente este quadro. Segundo o INEP (2013), o Brasil tinha em 2013, em toda a educação básica, 190.706 estabelecimentos escolares, sendo 120.481 municipais, 38.822 privados, 30.891 estaduais e 512 federais. Dos municipais, 55.867 são urbanos e 64.614 do campo. Desses estabelecimentos, 84.797 oferecem educação infantil e 93.866 ensino fundamental, 90.754 com os anos iniciais e 29.912 com os anos finais. Os municípios também atendem as comunidades quilombolas com 2.099 escolas e as comunidades indígenas com 1.622 escolas.

Nesse cenário, os municípios, por pressão da população desassistida, por indução dos estados e da União, ou por estratégia de desenvolvimento, foram assumindo a educação infantil e o ensino fundamental a partir dos lugares mais isolados do campo e das cidades. Com as definições legais, especialmente da CF de 1988, da EC 14/96 e da LDBEN de 1996, do FUNDEF e do FUNDEB chegamos a esse cenário de coloca os municípios como responsáveis exclusivos da educação infantil pública e os principais responsáveis pelo ensino fundamental, especialmente daquele mais oneroso pelas distâncias do campo e das periferias, das escolas menores e da população mais pobre (BRASIL, 1988, 1996, 1996a, 2006; INEP, 2013).

4.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Nós já vimos nos quadros 1, 2, 4, 9, 10, 13, 14,15 e 16 e nas tabelas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 17, 18, 22, 23 e 24 elementos da constituição, funcionamento e papel do Estado na sociedade capitalista. O financiamento das despesas do Estado é oriundo da instituição legal e cobrança administrativa ou judicial dos tributos, sejam impostos, contribuições sociais ou taxas. Os cidadãos pagam os tributos para receberem em troca, de reforma redistribuída e socializada, as políticas públicas do Estado. Nesses quadros e tabelas e no texto que os acompanha, já emitimos nossa análise sobre a carga tributária e o papel do Estado. O importante é termos claro que a forma (as regras), da estrutura social em vigor é resultante da condensação material da correlação de forças das lutas de classe que formatam o Estado. Portanto, são temporárias, mutáveis e em permanente disputa.

A educação pública é, por excelência de sua contribuição no desenvolvimento humano, uma das políticas públicas mais decisivas para o desenvolvimento equitativo e sustentável das sociedades contemporâneas. A CF de 1988 registrou em seus artigos essa prioridade nacional, ao estabelecer um piso mínimo da receita de impostos no investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). “A União aplicará, anualmente, nunca

menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988, Art. 212). Este texto do *caput* do Art. 212 da CF de 1988, desde então, nessas três décadas de vigência, ninguém ousou mudá-lo diretamente. Como já vimos ao longo dessa dissertação, o percentual da União foi modificado por reformas do texto da CF no ADCT, com medidas transitórias como o FSE, o FEF e a DRU que desvincularam 20% dos 18% da União, reduzindo na prática para 14,6% no período de 1994 a 2008, retornando ao índice mínimo de 18%¹⁵⁴ em 2011 (Brasil, 1994; 1996c; 1997; 2000a; 2003; 2007c; 2009). Outro mecanismo que foge da vinculação mínima de recursos de impostos à educação que trata o Art. 212 da CF, é a instituição ou a elevação de contribuições sociais ao invés de impostos. As contribuições sociais, geralmente vinculadas à seguridade social, não são abrangidas pela vinculação de impostos à educação (BRASIL, 1988). Além do *caput* do Art 212 da CF, o investimento público mínimo em educação está estabelecido em outras legislações. Os parágrafos §5º e 6º do mesmo artigo vincula a receita do salário-educação à educação básica¹⁵⁵.

A LDB/1996, para combater o desvio de finalidade dos recursos vinculados à educação, estabeleceu no artigo 70 o que são despesas de MDE¹⁵⁶ e o no artigo 71 o que não são (BRASIL, 1996a).

¹⁵⁴ A PEC 241/2016, volta a colocar em risco o índice de 18% da receita de impostos da União à educação, pois, com o congelamento nominal das despesas nos valores de 2016, corrigidas só pela inflação, e pelo outro lado, as receitas crescendo o índice da inflação mais o crescimento da economia (do PIB) as receitas terão um crescimento maior do que as despesas. Dessa forma, o percentual das despesas na relação com as receitas, será gradativamente reduzido nos próximos vinte anos, ficando menor do mínimo dos 18% das receitas de impostos da União que a CF vincula à educação. Trata-se portanto, de uma nova desvinculação. Nossa estimativa anteriormente já expressa é de uma redução de 22% nos próximos 20 anos, ou seja, de 18% para 14,04% (BRASIL, 2016a).

¹⁵⁵ “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (BRASIL, 1988, Art. 212, §5º; §6º).

¹⁵⁶ “Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial,

A Emenda Constitucional 53/2006 deu nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e criou o FUNDEB (para vigorar por 14 anos, 2006/2020), em substituição ao FUNDEF, criado em 1996 e que vigorou de 1998 a 2006. O FUNDEB passou a ser o grande fundo público de financiamento da educação básica no Brasil. Na mesma metodologia do FUNDEF, ampliou a abrangência do fundo na forma de distribuição de recursos públicos à educação básica, conforme veremos mais adiante (BRASIL, 1996; 2006b).

Quadro 14 – Vinculação de receita à MDE a partir do FUNDEB no Brasil

Ente federativo	União	Estados	Municípios
Art. 212 da CF	18%	25%	25%
Destino dos recursos	No mínimo 30% na EB: restante nas instituições do Sistema Federal de Ensino (ET, EP e ES)	Os recursos do FUNDEB, mais 5% da receita transferida e da receita própria no EF e EM.	Os recursos do FUNDEB e mais 5% da receita transferida e 25% da receita própria na EI e no EF
Destino do salário- educação: §5º e §6º do Art.212 da CF e Decreto 6.003/06	40% do total em programas de universalização da EB	Rateio de 60% (proporcional ao número de alunos da EB) no EF e EM	Rateio de 60% (proporcional ao número de alunos da EB) na EI e EF
Parcela da exploração de petróleo e gás natural (Lei 12.858/2013)*	Exclusivamente para a educação pública, com prioridade à EB.	Exclusivamente para a educação pública, com prioridade à EB.	Exclusivamente para a educação pública, com prioridade à EB.

Fonte: Elaboração do autor com base nas seguintes fontes: Brasil (1988; 1996a; 2007; 2013a; 2006b). Abreviações: (EI) Educação Infantil; (EF) Ensino Fundamental; (EM) Ensino Médio; (ET) Educação Tecnológica; (EP) Educação Profissional (EB) Educação Básica (ES) Ensino Superior. *A previsão de entrada de recursos das parcelas da exploração de petróleo e gás natural estabelecida pela Lei 12.858/2013, é a partir de 2020, quando a exploração de petróleo dos poços contratados com a Petrobrás a partir da lei entrarão em produção.

desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996a).

Quadro 15 – Origem tributária da receita mínima vinculada à MDE no Brasil

Ente Federativo	Valores em R\$ bilhões de 2013 PIB 2013 – R\$ 5.316,455 Impostos	Total da receita base para o cálculo	Vinculado à MDE Art 212 e Art.60 ADCT CF	Recursos vinculados à MDE
União	51% do IR	134,840	18%	24,271
	100% do ICE	36,974	18%	6,655
	100% do IOF	29,405	18%	5,293
	41% do IPI	17,598	18%	3,168
	40% Salário-educação	16,560	40%	6,624
	<i>Investimento mínimo da União</i>			46,011
Retenção da receita de Estados e Municípios à formação do FUNDEB*	100% do ICMS	364,525	20%	72,905
	100% do FPM (22,5% do IPI e IR)	69,146	20%	13,829
	100% do FPE (21,5% do IPI e IR)	66,073	20%	13,215
	100% do IPVA	29,232	20%	5,846
	100% do IPI exp. LC 61/89	4,292	20%	0,858
	100% do ITCD	4,142	20%	0,828
	100% do ICMS – des. exp. LC 87/ 96	1,590	20%	0,318
Soma de todos os estados	50% do ITR	0,382	20%	0,076
	Total receita de estados e municípios			107,875
	Complementação da União**	Mínimo 10% da receita do FUNDEB		9,272
Estados	Receita do FUNDEB	43% dos alunos	100%	52,538
	75% de 80% do ICMS	291,620	5%	14,581
	100% de 80% do FPE	52,858	5%	2,643
	50% de 80% do IPVA	11,693	5%	0,585
	100% de 80% do ITCD	3,314	5%	0,166
	75% de 80% do IPI exp. LC 61/89	2,575	5%	0,129
	75% de 80% do ICMS-des. LC 87/96	0,954	5%	0,048
	30% IOF ouro	0,004	25%	0,001
	100% IRRF Servidores Estaduais	25,043	25%	6,261
	60% Salário-educação***	9,936	43%	4,272
	Total além do FUNDEB			28,686
		<i>Investimento mínimo dos Estados</i>		
Municípios	Receita do FUNDEB	57% dos alunos	100%	64,122
	25% de 80% do ICMS	72,980	5%	3,649
	100% de 80% do FPM	55,317	5%	2,766
	50% de 80% IPVA	11,693	5%	0,585
	25% de 80% do IPI exp. LC 61/89	0,858	5%	0,043
	25% de 80% ICMS- des.LC 87/96	0,318	5%	0,016
	50% de 80% de 50% do ITR	0,306	5%	0,015
	100% do FPM do adicional de 2%	6,146	25%	1,536
	70% do IOF ouro	0,008	25%	0,002
	100% do ISS	48,180	25%	12,045
	100% do IPTU	24,316	25%	6,079
	100% do ITBI	9,954	25%	2,489
	100% IRRF Servidores Municipais	9,455	25%	2,364
	60% Salário-educação***	9,936	57%	5,663
Total além do FUNDEB			37,252	
	<i>Investimento mínimo Municípios</i>			101,373
<i>Total de recursos públicos vinculados à educação (Art.212 e Art. 60 dos ADCT da CF)</i>				228,308
Percentual da receita de impostos (R\$ 859,344 bilhões)				26,57%
Percentual da receita tributária total (R\$ 1.741,658 bilhões)				13,11%
Percentual do PIB (R\$ 5.316,455 bilhões)				4,29%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas seguintes fontes: Brasil (1988; 2006; 2006a); RFB (2013), BCB (2016); e da STN (2013; 2014; 2014a). * A receita do FUNDEB está somada só no total de estados e municípios. ** O complemento da União foi deduzido para o cálculo final da vinculação mínima à educação. *** O rateio de 60% do salário educação entre estados e municípios foi calculado pelo percentual de matrícula de cada esfera no total da educação básica pública, sendo 43% aos estados e 57% aos municípios.

Em 2013, após a descoberta de petróleo (pela Petrobrás) na camada do pré-sal (abaixo das águas profundas do Oceano Atlântico) e da instituição do fundo social e o regime de partilha da produção de gás e petróleo em áreas do pré-sal e estratégicas pela Lei 12.351/2010 (BRASIL, 2010), foi aprovada a Lei Nº 12.858/2013 que destinou novos recursos à educação. “Esta Lei dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal” (BRASIL, 2013a, Art. 1º).

A partir da Emenda Constitucional 53/2006 que criou o FUNDEB e da Lei 12.858/2013 que destinou parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural à educação, a vinculação de receita resultante de impostos à MDE passou a ser conforme descrito no Quadro 14.

A partir da carga tributária e da vinculação constitucional à educação podemos calcular o valor mínimo de investimento à educação. Conforme o quadro 15, constatamos que a aplicação mínima em MDE em 2013 era de R\$ 228,308 bilhões e 4,29% do PIB. Pela consolidação das contas públicas do BSPN (STN, 2016), (ver tabela 2 e 18), constatamos que as despesas públicas da União, Estados e Municípios em educação em 2013 foram de 5,13% do PIB, 19,6% a mais do mínimo estabelecido pelo Art. 212 da CF. Na comparação entre o valor mínimo a ser aplicado decorrente da receita vinculada pela CF, a União teve uma receita de R\$ 46,0 bilhões e uma aplicação de R\$ 75,6 bilhões, 64% a mais do mínimo exigido (esse foi um ano atípico da União que pulou de uma despesa média de 1,10% do PIB em educação nos anos anteriores para 1,42% em 2013); os estados tiveram uma receita de R\$ 80,9 bilhões e uma despesa de R\$ 87,1 bilhões, 7,7% a mais do mínimo exigido; os municípios tiveram uma receita de R\$ 101,4 bilhões e uma despesa de R\$ 109,9 bilhões, 8,4% a mais do mínimo exigido (ver tabelas 2 e 18 e quadros 10 e 15). Os dados demonstram que a principal garantia de aplicação de recursos à educação é a vinculação constitucional de recursos. Outra demonstração clara é a dificuldade de estados e municípios (e da União como vimos com a DRU) investirem em educação recursos acima dos obrigatórios pela legislação; este é o indicativo mais importante: é a vinculação constitucional de recursos que sustenta e delimita a política educacional pública.

O FUNDEB é desde de 2006 o principal instrumento de financiamento da educação básica. Com o crescimento econômico e a manutenção da carga tributária em patamares estáveis em percentual do PIB, o FUNDEB apresentou um bom crescimento no período de 2009, quando passou a estar 100% implementado abrangendo toda educação básica, até 2013, data referência de nosso estudo. A receita do FUNDEB cresceu de R\$ 72,2 bilhões em 2009

para R\$ 116,7 bilhões em 2013. Um crescimento nominal de 61,6% e real de 27,6% (depois de descontada a inflação medida pelo INPC/IBGE de 26,6% no período). Ou seja, no período de 2010 a 2013, o crescimento real dos recursos do FUNDEB foi de 6,2% ao ano. A receita do FUNDEB representa em torno de 2,20% do PIB. O FUNDEB tem sido um bom exemplo de federalismo cooperativo que repassa responsabilidades (serviços) aos entes federados juntamente com os recursos para efetivá-las.

Tabela 22 – Receita e distribuição dos recursos do FUNDEB em R\$ bilhões

Ano	2009	2010	2011	2012	2013
Receita dos Estados	34,814	39,595	45,350	48,845	52,538
Retido dos Estados	*	52,512	59,138	64,342	72,223
Receita dos Municípios	37,383	44,021	52,863	57,773	64,122
Retido dos Municípios	*	25,750	29,746	31,903	35,166
Retido dos Estados e Municípios	67,128	78,262	88,884	92,246	107,390
Complemento da União	5,070	5,353	9,329	10,372	9,272
Repasse total do FUNDEB	72,198	83,616	98,213	106,618	116,661
Crescimento em relação ano anterior	*	16%	17%	9%	9%
% do PIB	2,17%	2,15%	2,24%	2,21%	2,19%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do FNDE (2015) e do BCB (2016).* autor não encontrou dados.

A tabela 22 apresenta dados bastantes significativos que demonstram a municipalização de recursos no FUNDEB. A receita retida dos municípios somou R\$ 35,166 bilhões e o repasse do FUNDEB somou R\$ 64,122 bilhões; por outro lado, os estados contribuíram para o FUNDEB com R\$ 72,223 bilhões e receberam R\$ 52,538 bilhões de receita.

Os dados da tabela 23 demonstram que o valor aluno/ano mínimo nacionalmente definido apresentou um forte crescimento desde a criação do FUNDEB em 2007, crescendo de 5,30% do % do PIB *per capita* em 2006 (último ano do FUNDEF) para 8,92% em 2013. O valor da receita aluno/ano do FUNDEB de Santa Catarina manteve-se estável em torno de 10,54% do PIB *per capita*, dessa forma, a diferença entre o valor do aluno/ano de Santa Catarina e do aluno/ano mínimo nacionalmente definido caiu de 103% em 2006 para 19% em 2013, mostrando um avanço importante na complementação da União no FUNDEB e na redução da desigualdade de financiamento da educação básica pública entre os estados e municípios mais ricos e mais pobres.

Tabela 23 - Evolução do Valor aluno/ano mínimo nacionalmente definido

Ano	Valor aluno/ano mínimo nacionalmente definido*			Receita aluno/ano Santa Catarina*			Diferença
	Valor em R\$	% PIB per capita	Crescimento	Valor em R\$	% PIB per capita	Crescimento	SC/mínimo nacional
2006	682,60	5,30%	xxxx	1.388,60	10,80%	xxx	103%
2007	941,68	6,57%	37,95%	1.390,77	9,70%	0,20%	48%
2008	1.172,85	7,23%	24,55%	1.563,01	9,63%	12,44%	33%
2009	1.227,17	7,13%	4,63%	1.604,39	9,32%	2,65	31%
2010	1.529,97	7,69%	24,67%	1.811,15	9,10%	12,89	18%
2011	1.846,56	8,33%	20,69%	2.135,31	9,63%	17,90	16%
2012	2.020,79	9,12%	9,43%	2.400,77	10,15%	12,43%	19%
2013	2.287,87	8,92%	13,22%	2.705,14	10,54%	12,68%	19%

Fonte: Elaboração do Autor com dados do FNDE (2016). * Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Com o crescimento do PIB nominal real (já descontada a inflação – INPC/IBGE) em 89% entre 2000 e 2013 e o crescimento do investimento público em % do PIB na educação, de 4,67% em 2000 para 5,13% do PIB em 2013, os primeiros 13 anos do século XXI foram marcados como um período da história brasileira de afirmação da política pública de universalização da educação. Os dados já apresentados de investimento, matrícula, frequência escolar, aumento da escolaridade, piso salarial nacional para os professores, vinculação de recursos da exploração de gás e petróleo, superação da DRU da União, combinado com mudanças na CF e na legislação educacional, marcam a mudança de era na educação nacional - da universalização do ensino fundamental para a universalização da educação básica.

Os dados da tabela 24 demonstram que é nesse cenário de mudança de era educacional no Brasil que os municípios assumem a liderança no investimento público em educação. As despesas públicas totais do Estado brasileiro nominalmente cresceram 108% acima da inflação em 2013 sobre o ano de 2000, e em relação ao PIB cresceram de 4,67% para 5,13%, uma avanço 10% em % do PIB; as despesas da União cresceram nesse período 204% acima da inflação e 59% em relação ao percentual do PIB, de 0,89 em 2000 para 1,42% em 2013; as despesas dos estados cresceram nesse período 33% acima da inflação e tiveram uma queda de 30% no percentual do PIB, de 2,33% em 2000 para 1,64% em 2013; as despesas dos municípios cresceram nesse período 169% acima da inflação e 43% no percentual do PIB, de 1,45% em 2000 para 2,07 em 2013. Em relação ao total das despesas públicas em educação, no período 2000 a 2013, a União elevou sua participação de 18,95% em 2000 para 27,75% em

2013; os estados reduziram sua participação de 49,92% em 2000 para 31,95% em 2013 e os municípios elevaram sua participação de 31,13% em 2000 para 40,31% em 2013. Assim os municípios assumiram a liderança entre os entes federativos nas despesas públicas em educação.

Tabela 24 - Despesas públicas em educação, total e de cada ente federado no século XXI

Ano	PIB em R\$ bilhões	Total de despesas em R\$ bi	% do PIB	União em R\$ bi	% do PIB	% do total das despesas	Estados em R\$ bi	% do PIB	% do total das despesas	Municípios em R\$ bi	% do PIB	% do total das despesas
2000	1.199,1	56,0	4,67	10,7	0,89	18,95	27,9	2,33	49,92	17,4	1,45	31,13
2001	1.315,7	63,1	4,79	11,6	0,88	18,45	32,6	2,48	51,64	18,9	1,43	29,92
2002	1.488,8	56,1	3,77	13,2	0,89	23,56	23,1	1,55	41,15	19,8	1,33	35,29
2003	1.717,9	80,8	4,70	14,2	0,83	17,60	38,9	2,26	48,13	27,7	1,61	34,27
2004	1.957,7	80,7	4,12	14,5	0,74	18,01	38,9	1,99	48,28	27,2	1,39	33,71
2005	2.170,6	88,3	4,07	16,2	0,75	18,33	42,9	1,98	48,64	29,2	1,34	33,03
2006	2.409,4	101,4	4,21	17,3	0,72	17,09	48,8	2,02	48,10	35,3	1,47	34,81
2007	2.720,3	123,0	4,52	21,5	0,79	17,47	54,5	2,01	44,33	46,9	1,73	38,20
2008	3.109,8	146,1	4,70	25,1	0,81	17,16	67,0	2,16	45,90	53,9	1,74	36,94
2009	3.333,0	169,2	5,08	36,7	1,10	21,68	70,6	2,12	41,71	61,9	1,86	36,61
2010	3.885,8	169,2	4,35	36,7	0,94	21,68	70,6	1,82	41,71	61,9	1,59	36,61
2011	4.373,7	192,8	4,41	44,1	1,01	22,86	75,3	1,72	39,05	73,4	1,68	38,09
2012	4.805,9	217,0	4,52	52,9	1,10	24,38	86,8	1,81	40,02	77,3	1,61	35,60
2013	5.316,4	272,6	5,13	75,6	1,42	27,75	87,1	1,64	31,95	109,9	2,07	40,31
13/00	343%	387%	10%	612%	59%	46%	211%	-30%	-36%	530%	43%	
INPC	134%	134%		134%			134%			134%		
+ real	89%	108%		204%			33%			169%		

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Consolidação das Contas Públicas e do Balanço do Setor Público Nacional da STN (2016) e do PIB fornecido pelo BCB (2016).

Segundo os dados do INEP/MEC, conforme o quadro 16, o investimento público direto em educação em 2013 foi de 5,1% do PIB e o investimento público total foi de 6,0% do PIB. Os dados das despesas primárias consolidadas que apresentamos nas tabelas 2, 18 e 24 somam 5,13% do PIB o que corresponde praticamente ao valor do investimento público direto.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Segundo o INEP (2016), “a) – Sobre os dados do investimento público direto em educação: utilizaram-se os seguintes grupos de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras; 2 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação:

Quadro 16 - Indicadores Financeiros Educacionais – 2013

Valores de 2013 (1) PIB: R\$ 5.316,4 bilhões PIB per capita R\$ 26.445,72 Investimento público:	Todos os níveis do ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ensino Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
Total em % do PIB (2)	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
Direto em % do PIB (2)	5,1	4,3	0,5	1,5	1,3	0,9	0,8
% Total/Nível Ensino (2)	100	81,8	10,5	27,4	25,5	18,5	18,2
Direto por Estudante (2)	6.203	5.495	5.434	5.519	5.459	5.546	21.383
Direto % PIB <i>per capita</i> (2)	23,46	20,78	20,55	20,87	20,64	20,97	80,86
% do Investimento Público Direto por Natureza de Despesa (2)		Pessoal Ativo e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Despesas de Capital	
Educação Básica		65,7		27,9		6,4	
Educação Superior		62,9		27,6		9,5	

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: (1) BCB (2016). (2) INEP (2016); (3) CNE (2010); (4) calculado pelo autor pelo mesmo valor hora do Parecer 08/2010

Considerando os dados das tabelas 2, 18, 20 e 24, verificamos que os municípios respondem por 57% da matrícula da educação básica e por 40,34% das despesas públicas diretas em educação. Na combinação destes dados, constatamos que os municípios ocupam uma posição de destaque no federalismo da política pública de educação no Brasil.

Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado; 3 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado); 4 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*); 5 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios [...]. b) – Sobre os dados do investimento público total em educação: 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras; 2 - Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado; 3 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional; 4 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado); 5 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*); 6 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios [...]; O INEP utiliza dados do SIOEPE, da STN, do INEP, do IPEA, da CAPES, do IBGE, da Caixa Econômica, e do CNPq e da Siafi/STN.

Concluimos que o federalismo cooperativo definido na CF de 1988 tem feito bem para os municípios, à educação pública e para o povo brasileiro. Os dados dos avanços socioeconômicos do Brasil após a CF de 1988, apresentados nas tabelas 3 e 4, demonstram de que o Brasil encontrou um rumo de desenvolvimento a partir da perspectiva de um Estado nacional de bem-estar social. Nesse Estado nacional de bem-estar social, os municípios, reconhecidos como ente federativo autônomo, passaram a desempenhar um papel estratégico na gestão do território e do desenvolvimento das políticas públicas na garantia dos direitos sociais estabelecidos na CF, visando a cidadania plena de todos(as) os brasileiros(as).

O federalismo cooperativo inscrito na CF de 1988 é fruto de um longo processo de formação e transformação do Estado e do federalismo brasileiro que foi construído no processo histórico. É resultante dos processos históricos da formação e transformação do Estado brasileiro que passou por diversas formações como o Estado unitário durante o Império na consolidação da independência, pelo federalismo centrípeto na proclamação e consolidação da República nos governos militares de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, pelo federalismo centrífugo da Primeira República, o retorno ao federalismo centrípeto na ditadura Vargas, depois a retomada do federalismo centrífugo no período democrático, depois novamente o retorno ao federalismo centrípeto na ditadura militar; e com a redemocratização dos anos 80 e a CF de 1988 a definição e a implementação do federalismo cooperativo que completa 30 anos de construção e consolidação.

A partir da autonomia e responsabilidades firmadas na CF de 1988, os municípios assumiram, cada vez mais, um papel estratégico no federalismo, no Estado nacional e no desenvolvimento socioeconômico do país. O crescimento do papel dos municípios no Brasil pode ser reconhecido no aumento da participação na arrecadação tributária (ver quadro 10 e 15 e tabela 17). Pela participação crescente dos municípios na receita tributária disponível que aumentou 127% depois da CF de 1988, de 8,6% do total nos anos 80 para 19,6% em 2013 (ver tabela 17). Pode ser reconhecido no crescimento de 39% no número de municípios após a CF de 1988, subindo de 3.991 em 1980 para 5.565 em 2010 (ver tabela 16). Pode ser reconhecido na participação crescente dos municípios no total das despesas públicas primárias do Estado brasileiro que chegou a 22,4% do total em 2013 (ver tabela 18). O crescimento do IDHM de praticamente todos os municípios brasileiros após a CF de 1988 também revelam o papel crescente dos municípios no desenvolvimento local nas diferentes regiões do país e no desenvolvimento humano do conjunto da sociedade brasileira (ver quadro 16).

O crescimento do papel dos municípios no federalismo brasileiro e na implementação do Estado de bem-estar social preconizado na CF de 1988 pode ser reconhecido

especialmente no papel crescente dos municípios na política pública de educação. Os dados apresentados ao longo desse capítulo confirmam que os municípios são hoje o principal ente federativo brasileiro na oferta da política educacional pública, respondendo em 2013 por 40% do total das despesas primárias públicas em educação e por 48% do total e 57% das matrículas públicas da educação básica. O FUNDEB representa um importante instrumento do federalismo cooperativo no financiamento da política educacional pública à educação básica brasileira (ver os quadros 12, 13, 14, 15 e 16 e as tabelas 19, 20, 21, 22, 23 e 24).

Por fim, o papel crescente de responsabilidades dos municípios no federalismo brasileiro e na municipalização da educação básica (infantil e fundamental) indicam o tamanho dos desafios colocados para os municípios cumprirem as metas e diretrizes do PNE. O fortalecimento do Estado de bem-esta social no Brasil continua sendo a condição elementar para a continuidade do fortalecimento do federalismo cooperativo e para o fortalecimento da política educacional pública, incluindo as políticas municipais de educação que tem sido tão importantes para o avanço educacional no Brasil.

5. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS AOS MUNICÍPIOS

Revolucionário é colocar os pobres no orçamento público (Luís Inácio Lula da Silva).

O Plano Nacional da Educação (PNE) é tratado na educação brasileira como uma esperança de avanço na política educacional do país. O Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 e a CF de 1934 apresentaram o PNE com esse “poder”. Apesar do país não ter efetivado nenhum PNE com essa magnitude ao longo século XX, a crença da força de um Plano Nacional de Educação continuou viva na luta dos educadores e da população brasileira engajada com essa “causa nacional”. A CF de 1988, da redemocratização e da esperança de um país melhor, reafirmou o papel do PNE:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: 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 (BRASIL, 1988, Art. 214).

Na vigência deste texto do Art.214 da CF de 1988, foi aprovado um PNE em 2001, através da Lei 11.172/2001, que vigorou até 2011. No PNE de 2001, a grande luta foi em torno do estabelecimento de uma meta de investimento público em educação vinculado ao PIB. O Congresso Nacional aprovou a meta do país alcançar o investimento de 7% do PIB, mas o presidente FHC vetou e durante os dez anos de vigência do PNE o veto não foi rejeitado pelo Congresso Nacional. Como pode ser visto na tabela 24, nesse período o investimento público em educação ficou em torno de 4,4% do PIB. O PNE contribuiu com o avanço da educação nacional, mas não alcançamos aquele ideal que mobilizou a sociedade brasileira em torno da CF de 1988 e da nova LDB que foi aprovada em 1996.

A EC 59/2009 alterou o Art. 214 da CF e ampliou o papel do PNE na política educacional do país. Alterou o caput e acrescentou o Inciso V, ampliando fortemente o papel e o “poder” do PNE:

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 (BRASIL, 2009, Art. 214).

O texto do caput do Art. 214 da CF com a redação dada pela EC 59/2009 atribuiu ao PNE a tarefa de articular o “sistema nacional de educação em regime de colaboração” e inclui no Inciso VI a determinação para o estabelecimento de “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A ideia de “amarrar” o orçamento público para viabilizar avanços no sistema nacional de educação foi consolidada no texto constitucional. Nesse novo contexto da EC/2009, o novo PNE, elaborado a partir dos debates da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010, foi aprovado pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência para 10 anos, até 2024.

As principais disputas na elaboração, discussão e aprovação do PNE, travadas ao longo das etapas municipais, estaduais e nacional da CONAE 2010¹⁵⁸ e depois no Congresso Nacional, foram em torno do estabelecimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB e a exclusividade do investimento público na educação pública. O estabelecimento da meta em 10% do PIB foi alcançada em plenitude pelos defensores da educação pública, consolidadas no Inciso VIII do Art. 2º da Lei 13005/2014 e na meta 20 do PNE (BRASIL, 2014).

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 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

A exclusividade do investimento público na educação pública sofreu na mão da maioria privatista do Congresso Nacional, constituído de deputados federais e senadores, majoritariamente representantes da classe capitalista brasileira, inclusive da classe patronal das escolas privadas. No texto final do PNE aprovado, foi contemplado o conceito de investimento público total, incluindo o investimento público na educação pública (direto) e o investimento público indireto em programas de incentivo fiscal, bolsas de estudo e outras formas com benefícios aos indivíduos e às instituições privadas.

¹⁵⁸ Participei como delegado de todas as etapas (municipal, estadual e federal) representando professores públicos municipais, a Federação dos Trabalhadores Municipais de Santa Catarina e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Municipais.

§4º - O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014, Art. 5º).

A Lei 13005/2014, estabeleceu o prazo de dois para o poder executivo federal instituir o “Sistema Nacional de Educação” cuja responsabilidade desse sistema seria a “[...] articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014, Art. 13).

Importante notar que o texto da lei (do PNE) entende o Sistema Nacional de Educação como necessário para articular em regime de colaboração os sistemas de ensino para a efetivação do PNE. O Sistema Nacional de Educação teria a responsabilidade de articular os sistemas (federal, estaduais e municipais) concebidos pela CF de 1988 e pela LDB de 1996. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, Art. 211).

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. §1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. §2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996a).

A CF de 1988 e a LDB de 1996, como vimos nos capítulos anteriores, conceberam um federalismo cooperativo. Como afirma Cury (2010, p. 28), “[...] recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211”. A questão que se coloca com a possibilidade do Sistema Nacional de Educação é o caráter que assumirá, se articulador do regime de colaboração ou reorganizador do próprio federalismo educacional. Segundo Cury (2010, p. 28, grifo do autor):

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isto, a eventual perda de sua autonomia. Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem

assinale o perigo do *monopólio* estatal. E há, também, medo por parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica.

Para Saviani (2014, p. 22) “assim, enquanto ainda nos perdemos nessas discussões que nos desviam da questão do sistema nacional, os principais países foram, desde o final do século XIX, organizando os respectivos sistemas nacionais de ensino”.

Entendemos que este já é um primeiro grande desafio aos municípios estabelecido no PNE. A partir da CF de 1988 e da LDB de 1996, os municípios emergiram como ente federativo autônomo na perspectiva do federalismo cooperativo. A atuação dos municípios foi decisiva à universalização do ensino fundamental e à progressiva universalização da educação infantil. A União e os estados, incapazes ou descompromissados em levar a educação pública para todos os rincões do campo e das periferias das cidades, foram atribuindo aos municípios essas tarefas mais “onerosas”.

O PNE determinou o prazo de dois anos para a instituição em lei específica do Sistema Nacional de Educação (SNE). Constitui um desafio estratégico aos municípios, a atuação na elaboração e aprovação de um SNE articulado e socializante na perspectiva da educação como direito social universal, de modo que incorpore as experiências e demandas existentes, que fortaleça o modelo de federalismo cooperativo e o regime de colaboração entre a União, estados e municípios, e, que sejam ampliadas as condições para os municípios cumprirem seu papel histórico na política educacional e no cumprimento das metas do PNE.

O segundo grande desafio dos municípios é a ação proativa à implementação das diretrizes do PNE:

Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Um terceiro desafio “político” estabelecido pelo PNE aos municípios foi a elaboração e aprovação dos planos municipais de educação no prazo de dois anos da publicação da Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Segundo o Fórum Nacional de Educação (FNE) mais de 99%

dos municípios já cumpriram esse desafio. Ou seja, quase todos os municípios brasileiros contam hoje com o Plano Municipal de Educação (FNE, 2016).

Analisamos a seguir os desafios que as metas do PNE estabelecem aos municípios brasileiros, comparando-as com a realidade em 2013, ano que antecedeu a aprovação do PNE, elencando os desafios que estão colocados para os municípios brasileiros. Para a superação dos desafios o PNE apresenta um conjunto de estratégias que devem ser observadas e implementadas pelos municípios, bem como pelos estados e a União, para que no regime de colaboração entre os entes federativos as metas do PNE sejam alcançadas ao longo dos 10 anos de vigência (BRASIL, 2014).

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Em 2013, o atendimento da educação infantil abrangia 81,4% das crianças de 4 e 5 anos e 23,2% das crianças de 0 a 3 anos (INEP, 2015, p. 25;30).

Esse é um desafio quase que exclusivo dos municípios. Salvo o FUNDEB e algum programa federal ou estadual de apoio e articulação, são os municípios os efetivos responsáveis pela oferta da educação infantil. O tamanho do desafio é enorme: ampliar de 81,4% para 100% o atendimento de 4 e 5 anos e elevar de 23,2% para 50% o atendimento de 0 a 3 anos. A população infantil vai ficar praticamente estável até 2024, com uma pequena redução. Em 2010, o Brasil tinha 10,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos e a projeção é que terá 10,5 milhões em 2024; 50% da população de 0 a 3 anos em 2024 corresponderá a 5,2 milhões de crianças. Em 2013, o Brasil tinha 2,7 milhões de matrículas de 0 a 3 anos; para a atingir a meta de atender 50% da população de 0 a 3 anos em 2024, serão necessárias a criação de 2,5 milhões de novas vagas, um aumento de 150% sobre o 1,7 milhão de vagas oferecidas pelos municípios em 2013. Em relação ao atendimento da população de 4 e 5 anos a demanda é menor. Em 2010, o Brasil tinha 5,8 milhões de crianças dessa idade; a projeção aponta para termos 5,5 milhões em 2024. Em 2013, o Brasil tinha 4,9 milhões de matrículas na pré-escola de 4 e 5 anos. Para universalizar o atendimento até 2024 (5,5 milhões de vagas) será necessário um aumento de 17% do número de vagas sobre os 3,6 milhões de matrículas que os municípios ofereciam em 2013. Portanto, a Meta 1 do PNE implica o desafio aos municípios brasileiros, na média do país, de uma ampliação de 150% (2,5 milhões) nas vagas em creche de 0 a 3 anos (de 1,7 para 4,2 milhões de vagas) e de 17% (0,6 milhão) nas vagas

em pré-escola de 0 a 3 anos (de 3,6 para 4,2 milhões de vagas) (INEP, 2013; IBGE, 2010, p.1; 2013a, p. 3; BRASIL, 2014). Segundo o INEP (2016) o investimento público total em educação infantil foi de 0,6% do PIB em 2013 para 1,7 milhão de matrículas de creche e 3,6 milhões de pré-escola, o que poderia representar 0,3% do PIB para creche (período integral, mais onerosa) e 0,3% do PIB para a pré-escola; então a meta 1 de elevação de 150% do atendimento em creche custaria 0,45% do PIB e o aumento de 17% na pré-escola, 0,05% do PIB; a meta 1, em padrões de 2013, custaria o aumento nas despesas municipais de educação de 0,50% do PIB.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Em 2013, a frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos era de 98,4%. Dos jovens de 16 anos, 66,7% tinham concluído o ensino fundamental; em 2004 eram 53% (INEP, 2015, p. 41;45).

Em 2013 o Brasil tinha 29,1 milhões de matrículas de ensino fundamental. Em 2010, o Brasil tinha 29 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e terá 26,1 milhões em 2024. Portanto, a universalização do ensino fundamental de 6 a 14 anos não é mais uma questão de vagas ou de criação de novas vagas. O Brasil já tem o número de vagas de ensino fundamental suficiente para atender 100% da população dessa faixa etária. A inclusão desse 1,6% que ainda não está ou já saiu da escola, dependerá da qualidade do ensino e das políticas sociais de apoio ao estudante e às famílias que ainda não conseguem entrar ou ficar na escola. Em relação a segunda parte da meta de garantir que 95% dos alunos concluam o ensino fundamental na idade recomendada é um desafio maior. No período de 2004 a 2013, esse percentual cresceu de 53% para 66,7%, uma média 1,52% ao ano. Para crescer de 66,7% para 95%, terá que crescer 28,3%, uma média de 2,83% ao ano. Essa meta depende essencialmente da melhora da qualidade da educação, do acesso à educação infantil e também da vida socioeconômica do conjunto da população. Os municípios tem o desafio, além de melhorar a qualidade de suas escolas, atuar com políticas sociais (assistências, culturais, esportivas) nas comunidades, especialmente naquelas em que esse problema (da defasagem idade-série) é presente ou maior (INEP, 2013; IBGE, 2010, p.1; 2013a, p. 3; BRASIL, 2014).

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional

especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Em 2010, 85,8% das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação estavam na escola e 14,2% (258.938) não estavam. Em 2013, dos que estavam na escola, 85,5% estudavam em escolas comuns, sendo 60,1% nos anos iniciais, 26,2% nos anos finais do ensino fundamental, 7,6% na educação infantil e 3,7% no ensino médio. Das matrículas, 94% eram em escolas estaduais ou municipais (INEP, 2015, p. 68-84).

Além do desafio de garantir o atendimento também para os 14,2% que não estavam na escola em 2013, outro desafio nessa meta é a própria inclusão – a forma, o conteúdo e a qualidade. Os dados de 2013 demonstram uma grande questão a ser resolvida: se 85,8% das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos estavam na escola, 85,5% em escolas comuns, e, 60,1% estavam nos anos iniciais do ensino fundamental e apenas 26,2% nos anos finais e 3,7% no ensino médio, os alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento estão “estacionando” nos anos iniciais do ensino fundamental. Não menos problemático é a definição do quadro de pessoal e a relação pedagógica entre o “primeiro e o segundo professor” da sala de aula. O grande desafio colocado é construir a escola inclusiva que não apenas inclui a criança com deficiência com algumas adaptações ou apoios na escola tradicional, mas que repense a própria escola, que a escola supere suas estruturas excludentes. Uma das questões a resolver é a questão da reprovação por exemplo; é sustentável pedagogicamente numa escola inclusiva, a prática de avaliar e classificar as crianças, as que seguem e as que ficam retidas? É possível diferenciar a criança que é retida por falta de “meritocracia” daquelas tidas como “com deficiência”? São compatíveis a inclusão e a reprovação de crianças e adolescentes? Nessa meta os desafios são muitos: além de ampliar em pelo menos 14,2% o atendimento, faz-se necessário avançar na estrutura de pessoal, pedagógica e material das escolas, e, avançar na construção da escola inclusiva (INEP, 2015, p. 68-84; BRASIL, 2014).

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental (BRASIL, 2014).

Segundo o INEP (2015, p. 88):

A aferição dos níveis de alfabetização dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, realizada pela ANA [Avaliação Nacional da Alfabetização] em 2014, permite informar para a sociedade brasileira que temos atualmente no Brasil 22,2% desses estudantes com proficiência insuficiente em leitura (nível 1), 34,4% com proficiência insuficiente em escrita (níveis 1,2 e 3) e 57,1% com proficiência insuficiente em matemática (níveis 1 e 2) (INEP, 2015, p. 88).

Essa meta, melhor elaborada estaria, se a aferição fosse feita, não na série, mas na geração, ao invés das crianças do terceiro ano do ensino fundamental, as crianças de 8 anos. Os municípios atendiam, em 2013, 74% das crianças da pré-escola e 68% dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. O município já é o grande “alfabetizador” do país. Nesse cenário, os desafios dessa meta ganham ainda mais importância para os municípios brasileiros. Inclusive por atender quase que exclusivamente as populações mais excluídas e vulneráveis das periferias, do campo (97% da pré-escola e 93% dos anos iniciais), das comunidades quilombolas e indígenas. O alcance dessa meta depende essencialmente do sucesso dos municípios na política educacional. As estratégias do PNE já apontam ações necessárias para a efetivação dessa meta. Mas além das ações dentro da escola, importantes também são as políticas públicas em geral, a inclusão econômica, social, cultural e política das populações das comunidades escolares. Os maiores desafios para os municípios cumprirem essa meta são a universalização da educação infantil e uma consistente proposta político pedagógica de alfabetização construída coletivamente e apoiada pelos investimentos públicos em valorização dos professores, formação inicial e continuada e gestão democrática. Ser um “município alfabetizador” é o grande desafio para efetivar essa meta (INEP, 2013).

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica (BRASIL, 2014).

No geral da educação básica, as matrículas em tempo integral cresceram de 5,6% em 2009 para 13,5% em 2013; na rede estadual de 2,9% para 7,7%; na federal de 16% para 22% e na municipal de 7,7% para 17,3%; a educação infantil cresceu de 22,4% para 27,8%; os anos iniciais do ensino fundamental de 4,5% para 14,9% e o ensino médio de 1,5% para 4,8%. Em escolas com algum aluno em ensino de tempo integral, a quantidade cresceu de 26,1% do total em 2009 para 44,2% em 2013 (INEP, 2015, p. 99-104)

Observa-se que os municípios estão respondendo positivamente à essa demanda social e meta do PNE; com 17,3% das suas matrículas em tempo integral, puxada pela educação infantil com 27,8% (já acima da meta de 25% do PNE). Para elevar de 17,3% para 25% o

atendimento em período integral, os municípios precisam incluir mais 7,7% das matrículas de suas redes (1,8 milhão), crescimento de 1% ao ano na vigência do PNE. A demanda social pela educação de período integral é muito superior aos 25% da meta do PNE, chega a ser quase de 100%; esse é um desafio diário dos municípios pressionados por suas populações. Por outro lado, o grande desafio do atendimento de período integral é o custo e a qualidade do ensino desse tempo adicional à jornada escolar tradicional parcial de 4 horas. Programas alternativos como o Mais Educação (MEC), são uma alternativa, um apoio aos municípios e comunidades escolares, mas são também uma extensão “precarizada” da jornada escolar, pois, não contam com um currículo próprio, nem com professores habilitados. O desafio que a meta coloca aos municípios é avançar com um ensino de tempo integral, no mínimo, nas mesmas condições do ensino parcial existente, estruturado em um currículo próprio, sustentado na estrutura física e de pessoal, conforme normas, requisitos e princípios da educação básica estabelecidos na LDB. Para o desafio de um ensino de tempo integral de qualidade, o país precisa estabelecer e efetivar o Custo Aluno Qualidade previsto na Meta 20. A mobilização dos municípios para o estabelecimento do CAQ também é um desafio que o PNE estabelece.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: Anos iniciais do ensino fundamental: 2015 (5,2); 2017(5,5); 2019 (5,7); 2021 (6,0); Anos finais do ensino fundamental: 2015 (4,7); 2017(5,0); 2019 (5,2); 2021 (5,5); Ensino médio: 2015 (4,3); 2017(4,7); 2019 (5,0); 2021 (5,2) (BRASIL, 2014).

Conforme a tabela 22, observa-se que os municípios ultrapassaram as metas do IDEB dos anos iniciais em 10% (para 2015, a meta de 4,8 foi superada para 5,3 nos anos iniciais; nos anos finais do ensino fundamental a meta de 4,3 não foi alcançada, chegando em 4,1). Os municípios que respondem por 68% de todas as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental avançaram em 56% na média do IDEB entre 2005 (3,4) e 2015 (4,9). Nos anos finais em que os municípios respondem por 40% das matrículas, a média cresceu 32% entre 2005 (3,1) e 2015 (4,1). Podemos concluir que os municípios estão vencendo o desafio de acompanhar as metas do IDEB, esse que é o instrumento de política pública nacional de avaliação de qualidade do ensino. É discutível se (o IDEB) é a melhor, a necessária ou adequada forma de avaliação. O PNE reforça o IDEB como meta estratégica. Por outro lado, o desempenho escolar dos alunos não é dependente apenas da qualidade da escola. Outros fatores da formação social das comunidades escolares interferem nesse desempenho. Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24), em síntese de estudo sobre qualidade da educação,

apontam “que a análise da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, envolvendo as condições intra e extraescolares, bem como os diferentes atores individuais e institucionais” e descrevem seis níveis a serem considerados: o nível do espaço social – a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos; o nível do Estado – a dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias; o nível de sistema – condições de oferta do ensino; o nível de escola – gestão e organização do trabalho escolar; o nível do professor – formação, profissionalização e ação pedagógica; e o nível do aluno - acesso, permanência e desempenho escolar. Segundo Gremaud, Felício e Biondi (2007) como resultado dos seus estudos sobre o indicador do efeito escola no sucesso escolar, a partir dos dados da prova Brasil, identificaram uma dificuldade em demonstrar a relação entre a qualidade da escola e desempenho escolar pelos dados disponíveis, por outro lado, concluíram que o efeito das características socioeconômicas dos alunos influenciaram em 60% o desempenho em Língua Portuguesa e 53% do desempenho em matemática dos alunos da 4ª série do ensino fundamental, e, ainda, o efeito positivo do acesso à educação infantil no desempenho escolar no ensino fundamental. Cumprir as metas do IDEB é um desafio claro e já estabelecido. Os municípios venceram esse desafio na última década nos anos iniciais e ficaram próximos nos anos finais. Agora o desafio é alcançar e superar o IDEB das metas do PNE, nos dois níveis do ensino fundamental na vigência do PNE 2014-2024.

Tabela 25 – IDEB projetado 2005 a 2021 e ocorrido 2005 a 2015

Rede	Etapa	Situação	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	AI*	Projetado		3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
	AI	Ocorrido	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5			
Estadual	AI	Projetado		4,0	4,3	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9	6,1
	AI	Ocorrido	3,9	4,3	4,9	5,1	5,4	5,8			
Municipal	AI	Projetado		3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
	AI	Ocorrido	3,4	4,0	4,4	4,7	4,9	5,3			
Pública	AI	Projetado		3,6	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	5,8
	AI	Ocorrido	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9	5,3			
Privada	AI	Projetado		6,0	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4	7,5
	AI	Ocorrido	5,9	6,0	6,4	6,5	6,7	6,8			
Total	AF**	Projetado		3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
	AF	Ocorrido	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5			
Estadual	AF	Projetado		3,3	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3
	AF	Ocorrido	3,3	3,6	3,8	3,9	4,0	4,2			
Municipal	AF	Projetado		3,1	3,3	3,5	3,9	4,3	4,6	4,9	5,1
	AF	Ocorrido	3,1	3,4	3,6	3,8	3,8	4,1			
Pública	AF	Projetado		3,3	3,4	3,7	4,1	4,5	4,7	5,0	5,2
	AF	Ocorrido	3,2	3,5	3,7	3,9	4,0	4,2			
Privada	AF	Projetado		5,8	6,0	6,2	6,5	6,8	7,0	7,1	7,3
	AF	Ocorrido	5,8	5,8	5,9	6,0	5,9	6,1			

Fonte: INEP (2016a); * Anos iniciais do ensino fundamental; **Anos finais do ensino fundamental

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2014).

Em 2013, a escolaridade média (em anos de estudo) da população de 18 a 29 anos no Brasil era de 9,8 anos, sendo: de 11,8 anos dos 25% mais ricos e 7,9 dos 25% mais pobres; 10,5 do feminino urbano; 9,8 do masculino urbano; 8,4 do feminino rural; 7,3 do masculino rural; 12,3 dos 25% mais ricos feminino; 11,5 dos 25% mais ricos masculino; 8,2 dos 25% mais pobres feminino; 7,3 dos 25% mais pobres masculino. A razão entre a escolaridade média de negros (pardos e negros) e não negros era de 86,6%; 10,6 anos não negros e 9,2 negros; 10,9 não negros feminino; 10,3 não negros masculino; 9,6 negros feminino e 8,8 negros masculino (INEP, 2015, p. 137-157)

Em síntese, essa meta pretender elevar a escolaridade da população de 18 a 29 anos para uma escolaridade média, mínima de 12 anos, em todo os segmentos destacados acima. O grupo menos escolarizado (os 25% mais pobres masculino) tinha 7,3 anos de escolaridade. Para 12 anos, precisa de uma elevação de 64% na escolaridade do grupo. Os outros grupos também apresentam uma meta com alto índice de elevação da escolaridade. Essa meta, na verdade, depende do sucesso nas outras metas. Se o Brasil atender 50% das crianças de 0 a 3 anos nas creches e universalizar com qualidade o atendimento de 4 a 17 anos, essa meta também será alcançada. Além das estratégias definidas no PNE, o grande desafio dessa meta para o Estado e os municípios, para além da política educacional, as políticas públicas de desenvolvimento sustentável, distribuição de renda e inclusão social. Não é só da escola e da família a responsabilidade pelo sucesso escolar de todos, é também do Estado e da sociedade.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (BRASIL, 2014).

Em 2013, a taxa de alfabetização era de 91,5%, sendo: 93,6% urbano e 79,2% rural; 94,8% brancos e 88,5% negros; 97,6% os 25% mais ricos e 86,2% os 25% mais pobres. A taxa de analfabetismo funcional era de 29,4%, sendo: 54,8% rural e 25,1% urbano; 31,0% masculino e 27,9% feminino; 35,8% a população negra e 22,4% a população branca; 46,5% dos 25% mais pobres e 12,6% do 25% mais ricos (INEP, 2015, p. 163-176).

A meta tem por objetivo elevar a taxa de alfabetização da população; não se trata apenas de atender os jovens e adultos que procuram pela alfabetização; o desafio para os municípios é “induzir” a demanda à alfabetização de jovens e adultos. As estratégias do PNE, se implementadas pelos municípios, darão conta de uma política de alfabetização de jovens e adultos. Porém, o desafio dos municípios para uma efetiva política de alfabetização e educação de jovens e adultos para atingir as metas de elevação da taxa de alfabetização e redução da taxa de analfabetismo funcional precisa de uma política mais afirmativa. O desafio “perfeito” aos municípios, seria a construção de um pacto municipal, da política do “município alfabetizado” com movimento de alfabetização e educação de jovens e adultos. A educação de jovens e adultos é uma política mobilizadora, que coloca em movimento, em ação, a cidadania da população adulta, sendo um fator eficiente de mobilização e transformação imediata do município.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (BRASIL, 2014).

Em 2013, apenas 106 mil matrículas, 2,8% da EJA; dessas, 6,5% federal, 36,3% municipal, 44,6% estadual e 12,6% privada; 60,9 feminino e 3,9% masculino; 3,8% de 15 a 17 anos, 40,9% de 18 a 24 anos; 31,6% de 25 a 30 anos; 15,1% de 31 a 40 anos, 5,7% de 41 a 50 anos e 2,5% com 51 anos ou mais; 41,9% cor não declarada, 47,3% de negros, 10,1 de brancos e 0,3 indígenas (INEP, 2015, p. 177-186).

Aos municípios estão colocados mais os desafios da Meta 9 voltados para a alfabetização e escolarização fundamental dos jovens e adultos que não tiveram acesso ou conclusão na idade própria. A educação de jovens e adultos de ensino médio está mais próxima da educação profissional, inclusive como requisito pedagógico, do que a alfabetização e o ensino fundamental. Por outro lado, também é necessário considerar que a alfabetização e escolarização, também é formação para o trabalho. Nesse aspecto, a educação de jovens e adultos de ensino médio deve ter mais formação profissional que a alfabetização e o ensino fundamental. O desafio dos municípios com essa meta é organizar de forma interdisciplinar entre as diversas áreas das políticas sociais municipais e estabelecer parcerias com outras instituições para a oferta de parte (25%) da educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional. Para atender 25% da EJA, os municípios precisam criar 362 mil vagas para aumentar das 38 mil em 2013, para 400 mil vagas até 2024.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

Em 2013, dos professores e professoras da educação básica, apenas 50,5% possuíam “formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”, sendo: na educação infantil: 42,% na urbana e 28,5% na rural; nas redes: 50,1 % na federal; 55,0% na estadual; 47,9% na municipal; 31,4% na privada; nos anos iniciais: 55,4% na urbana e 37,4% na rural; nas redes: 67,9% na federal; 67,6% na estadual; 52,7% na municipal; 42,2% na privada; nos anos finais: 54,3% na urbana e 18,4% na rural; nas redes: 78,4% na federal; 57,4% na estadual; 35,5% na municipal; 51,8% na privada; no ensino médio: 56,2% na urbana e 48,3% na rural; nas redes: 54,5% na federal; 55,3% na estadual; 54,9% na municipal; 57,9% na privada; em relação as disciplinas dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio respectivamente: sociologia: 10,5% e 22,6%; química: 37,1% e 56,9%; matemática: 53,0% e 72,9%; língua estrangeira: 46,7% e 51%; língua portuguesa: 62,5% e 80,2%; história: 53,7% e 69,8%; geografia 49,6% e 69,8%; história 53,7% e 69,8%; geografia 49,6% e 69,8%; física 29,9% e 38,6% (INEP, 2015, 265-274). Por outro lado, segundo o DIEESE (20014), “no que concerne ao professor com ensino superior completo (graduação), na redes estaduais e municipais, houve crescimento de 74,51% - de 1,251 milhão (68,6%), em 2002, para 2,187 milhões (88,3%), em 2013”.

Os dois dados apresentados acima, do INEP e do DIEESE, parecem contraditórios mas não são. Os dados do INEP identificam quem tem “formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”; os dados do DIEESE identificam o número de professores com ensino superior, independente se é específico na área em que atuam. Os dados do INEP demonstram um dos primeiros grandes desafios para os municípios e para o país alcançar uma boa política educacional – a condição básica de professores com formação profissional adequada. Aqui está um bom exemplo, que o federalismo cooperativo se dá quando cada ente federativo cumpre sua parte na “colaboração” federativa no processo de desenvolvimento. O município não é formador acadêmico de professores, é uma competência da União e dos estados. As estratégias dessa meta precisam serem cumpridas pela União e o estados. O município é altamente afetado pela omissão dos outros entes, tidos como mais fortes. Nessa meta os municípios tem dois grandes desafios: a valorização salarial dos níveis de formação acadêmica em seu plano de carreira do magistério

(para atrair e estimular a formação de seus professores) e cobrar da União e dos estados o fortalecimento de uma política pública nacional de licenciaturas para a formação de professores.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

Em 2013, 30,2% dos professores da educação básica tinha pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, sendo: 0,1% doutorado, 1,1% mestrado, 28,9% especialização (69,7% não tinha pós-graduação); nas redes com pós-graduação: na federal 69,7%; nas estaduais 37,2%; nas municipais 29,8%; na privada 23,3%; na educação urbana 32,35 e na rural 20,4%; apenas 30,6% dos professores da educação básica tinham formação continuada em 2013 (INEP, 2015, p. 276 - 286).

Em relação a pós-graduação, os principais desafios dos municípios para a efetivação dessa meta são: a valorização salarial dos níveis de formação acadêmica em seu plano de carreira do magistério (para atrair e estimular a formação de seus professores), a organização e disponibilidade do tempo da jornada escolar do professor para o estudo e o fortalecimento de uma política pública nacional de pós-graduação para a formação de professores. Em relação a formação continuada é um desafio elementar dos municípios. As estratégias da meta se efetivadas avançam nessa direção. A formação continuada deve compor com a gestão democrática a estrutura inteligente e articuladora da proposta político pedagógica da rede municipal de ensino, presente no planejamento, na prática pedagógica dos professores e na teorização necessária da práxis pedagógica, da ação-reflexão-ação, capaz de construir processos coletivos e emancipadores. O desafio que deve ser assumido pelo município é o da responsabilidade que a autonomia impõem; quem é autônomo tem a responsabilidade de guiar-se pelo “bom caminho”. A formação continuada, coletiva, democrática, participativa, articulada com a proposta pedagógica, envolvendo gestores e professores, com apoio de assessorias externas de universidades e especialistas das diferentes áreas, de forma orgânica e sistemática, é um desafio que precisa ser assumido com coragem pelos gestores e professores municipais.

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Em reais de 2013 a média salarial dos professores era de: RO (2.255); AC (2.720); AM (2.159); RR (2.675); PA (2.675); AP (3.354); TO (2.290); MA (2.571); PI (2.148); CE (1.779); RN (2.279); PB (2.131); PE (2.089); AL (2.406); SE (2.964); BA (2.358); MG (2.349); ES (2.341); RJ (2.934); SP (2.421); PR (2.723); SC (2.337); R\$ 2644) (INEP, 2015, p. 288 - 297). Segundo o DIEESE (2014), “em 2013, o rendimento médio do professor da educação básica na rede pública com ensino superior completo foi de R\$ 2.580,22. Nas escolas estaduais, o rendimento médio era de R\$ 2.869,29, enquanto nas redes municipais, ficavam em R\$ 2.342,58. O rendimento médio dos demais profissionais com ensino superior completo foi de R\$ 4.306,68, assim, em âmbito nacional o rendimento médio do docente necessita de um reajuste médio que varia de 50,1% a 83,8%, para equiparar ao rendimento médio dos demais profissionais, conforme a rede de ensino.

O desafio dos municípios diante dessa meta é muito claro: elevar os salários dos professores municipais. Segundo o DIEESE, com estudo a partir da PNAD/IBGE, com dados de 2013, para equiparar o salário médio dos professores municipais aos demais trabalhadores com escolaridade equivalente, é necessário um aumento de 83,8% no rendimento médio dos professores municipais no país. Para alcançar essa meta, é necessário um ganho real de 8% ao ano ao longo dos 10 anos de vigência do PNE. De acordo com o INEP(2016) as despesas com o pessoal ativo e encargos sociais correspondem a 65,7% do investimento público direto na educação básica. Então, a elevação de 83,8% no rendimento médio dos professores municipais com licenciatura para igualar o rendimento com os demais trabalhadores do mesmo nível de escolaridade (nível superior), implicaria um aumento de despesa em educação dos municípios de 54,5% sobre o valor real de 2013. O piso salarial profissional nacional do magistério criado em 2008 teve um aumento real de 35 % no período de 2010 a 2015, passando de R\$ 950,00 em 2009 para R\$ 2.135,64 em 2016, um ganho real médio de 5% ao ano (BRASIL, 2008). Avançar nessa direção é o objetivo dessa meta. Para a elevação do salário médio dos professores da educação básica pública, outro desafio é atualizar, ou adequar a LRF ao FUNDEB; o Inciso XII do Art. 60 do ADCT determina ao Distrito Federal, aos Estados e Municípios, que proporção não inferior a 60% dos recursos do FUNDEB seja destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Por sua vez a LRF determina que no máximo 54% da receita corrente líquida seja investida com despesa de pessoal. Considerando ainda que a aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB abrange somente os profissionais do magistério e que outros trabalhadores da educação não são enquadrados como profissionais do magistério e são pagos com os recursos dos outros 40% do FUNDEB, enquanto o fundo da educação exige e autoriza

uma despesa de pessoal acima de 60% da receita a LRF proíbe os Municípios de passarem do limite de 54% da receita líquida em despesa de pessoal e os Estados de 49%, inibindo e até inviabilizando o aumento salarial dos professores, mesmo tendo recursos financeiros disponíveis.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Em 2008, os professores da educação básica obtiveram importantes conquistas na estruturação da carreira do magistério da educação básica. A Lei 11.738/2008 criou o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica (“o piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”) e o limite do tempo do professor na interação com os educandos (“na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”). São duas conquistas históricas para os professores da educação básica. Criado com o valor de 950,00 para 2009, com reajustes anuais acima da inflação e um ganho real de 35%, alcançou em 2016 o valor de R\$ 2.135,64. A “lei do piso” passou a impactar todos os debates e as negociações sobre planos de carreiras e reajustes salariais, quando pago pelos governantes e sempre reivindicado pelos sindicatos dos professores. (BRASIL, 2008). Segundo o INEP (2015, p. 304), em abril de 2015, dos 26 estados e o DF, 33,3% não pagavam o valor do PSPN atualizado em janeiro daquele ano e 40,7% não estruturaram a jornada de trabalho conforme a lei. Das 26 capitais brasileiras, 23,1% não pagavam o valor atualizado do PSPN e 61,5% não estruturaram a jornada de trabalho conforme a lei. Segundo o DIEESE (2014),

Por meio dos dados da Pnad, é possível identificar que o percentual de professores com vínculos temporários foi superior a 20%, de 2002 a 2013. E enquanto a contratação de funcionários públicos estatutários cresceu 36,48%, os empregados sem carteira tiveram aumento de 46,72%. Portanto, se por um lado há um esforço para formação dos docentes, por outro, há precarização do vínculo de trabalho. O número de professores na educação básica aumentou de 2,5 milhões para 3,3 milhões, entre 2002 e 2013, crescimento de 32,9%. Outro elemento de destaque é a progressiva municipalização do ensino na última década. Enquanto o número de professores na rede estadual cresceu em 8,1%, na rede municipal, o aumento foi de 60,3%, passando de 969 mil para 1,5 milhão.

Essa meta e suas estratégias tem três desafios muito claros para os municípios: o primeiro é implantar integralmente a Lei 11.738/2008 em relação ao piso e ao limite de dois terços da jornada de trabalho remunerada em interação com os educandos; o segundo é garantir nos planos de carreira os adicionais de habilitação para além do piso nacional em percentuais proporcionais ao nível de formação; e o terceiro é a realização de concursos públicos para a efetivação de 90% dos profissionais do magistério e no mínimo 50% dos demais trabalhadores da educação, não docentes.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014).

Segundo o INEP (2015, p. 320-334), o percentual de escolas segundo o processo de escolha para a ocupação do cargo de direção escolar, em 2013, no Brasil, foram os seguintes: concurso público apenas (7,6%); eleição apenas (21%); indicação apenas (45,6%); processo seletivo e eleição (12,2%); processo seletivo e indicação (5,2%); outra forma (5,2%); nas redes municipais, 59% das escolas é de indicação apenas e 17,8% de eleição apenas. Em relação ao projeto pedagógico da escola, em 42% das escolas “elaborou-se modelo próprio e houve discussão com a equipe escolar e 39,5% das escolas “utilizou-se modelo pronto, porém, com adaptação e discussão com a equipe escolar”. Em relação aos conselhos escolares, 90% das escolas possuem conselho escolar; 64,4% se reúne 3 vezes ou mais por ano; 17% duas vezes e 5,8% uma vez; 10,6% das escolas não possuíam conselho escolar em 2013.

Não existe base de dados disponível sobre gestores (diretores) escolares para o universo de escolas; a base de dados mais atual e com informações mais relevantes foi encontrada no Questionário do Diretor, aplicado no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc)/Prova Brasil. Embora a gestão democrática da escola pública no Brasil se faça presente como princípio na Constituição Federal de 1988 e na LDB, a legislação educacional posterior pouco avança no sentido de defini-la conceitualmente e de estabelecer atribuições e competências para os gestores escolares. Dada a natureza tridimensional da federação brasileira, em que União, estados e municípios são instâncias autônomas, proliferam-se definições de competências e atribuições, bem como de modalidades distintas de escolha dos cargos nas escolas (INEP, 2015, p. 316).

O grande desafio dessa meta aos municípios é o desapego político partidário da máquina administrativa e o compromisso político de democratizar a gestão pública. Conforme os dados acima, em 59% das escolas municipais, a escolha da direção escolar é de indicação apenas e em 39,5% das escolas utilizou-se de um modelo pronto de projeto pedagógico, e, em 36% das escolas o conselho escolar se reúne menos de 3 vezes ao ano.

Um problema para a gestão democrática da educação básica é que as definições da CF e da LDB são genéricas. Os prefeitos tem o poder de legislar sobre a própria gestão democrática, portanto, não é a lei que define a gestão democrática, é o prefeito que define a lei da administração. Em muitos municípios a lei e a gestão mudam conforme muda o governante. O texto dessa meta também é genérico: o que institui de prática política a “gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar”? Para muitos governantes e para todo judiciário, não garante nada porque não estabelece norma prática; o prefeito com a maioria de vereadores faz a sua gestão democrática – a da indicação. Conforme muda o prefeito, muda ou contínua conforme a vontade do prefeito. Então, o desafio para os municípios nessa meta, conforme o do Art. 9º da Lei 13005/2014 que institui o PNE, é a aprovação de uma lei municipal para instituir e disciplinar a gestão democrática da educação pública municipal. Além de aprovar a lei para incluir em seus sistemas de ensino, praticar a gestão democrática nos sistemas de ensino, nas escolas e junto à população é mais que um desafio, é uma decisão política compromissada com a democracia e com a educação de qualidade. (BRASIL, 2014, Art. 9º). Como Secretário Municipal de Educação de Chapecó –SC, de 1998 a 2002, posso testemunhar os ganhos educacionais e à democracia, a instituição da gestão democrática do ensino público com o papel deliberativo do Conselho Municipal de Educação eleito; do Conselho Escolar com representantes eleitos pelos segmentos da comunidade escolar como órgão máximo de deliberação na escola; da eleição dos gestores escolares; das plenárias e conferências deliberativas para decidir sobre os rumos da educação municipal; do orçamento participativo para a elaboração do orçamento do município; são ações fundamentais para transformar a educação pública em efetiva prioridade do município.

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 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014).

Segundo o INEP (2015, p. 337) Segundo o INEP (2016), em 2013, o investimento público total foi de 6% e o direto 5,1% do PIB, sendo respectivamente: 4,9 e 4,3 na educação básica (0,6 e 0,5 na educação infantil; 1,6 e 1,5 nos anos iniciais; 1,5 e 1,3 nos anos finais do ensino fundamental; 1,1 e 0,9 no ensino médio); 1,1 e 0,8 no ensino superior (ver quadro 15 e nota 253). A única vinculação efetiva de novos recursos à educação estabelecida na Lei 13005/2014 é da “parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela

exploração de petróleo e de gás natural” na forma da Lei 12.858/2013, decorrentes do regime de partilha da camada do pré-sal e de royalties da exploração em geral. Essa receita está prevista para iniciar em 2020 com o início da produção de petróleo nesse sistema (BRASIL, 2014, Art. 5º, §5º). Entre as estratégias para elevar o investimento público na educação e melhorar a equidade na aplicação entre os municípios, os estados e as regiões, é a implementação do CAQi no prazo de dois anos de vigência do PNE e do CAQ no prazo de três anos de vigência do PNE, onde a definição da complementação da União e do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente passaria a ser definida pelo valor de investimento mínimo necessário para garantir o padrão mínimo de qualidade da educação pública, a exemplo da proposta defendida pela CNDE e a provada pelo Parecer 8/2010 da CEB/CNE (CNE 2010). (Ver o item 5.1 e o quadro 31). Para os municípios colocam-se duas possibilidades, a primeira, favorável, se a União cumprir a sua parte no PNE e implementar o CAQ, que daria novas condições para os municípios cumprirem as diretrizes, metas e estratégias do PNE. A segunda, a desfavorável e desafiadora situação de aumentar significativamente os recursos próprios para o cumprimento das metas do PNE. O PNE propõe a elevação do investimento público total em educação dos atuais 6% para 10% do PIB, o que seria um aumento de 66% dos valores aplicados. No caso dos municípios seria aumentar de 2,07% para 3,44% do PIB as despesas municipais em educação. Pelo nosso estudo, conforme o quadro o quadro 32, para o cumprimento das metas do PNE serão necessários o aumento de 1,93% do PIB nas despesas municipais de educação, elevando de 2,07% para 4% do PIB, o que corresponderia a 48% das receitas municipais resultantes de impostos que trata o ART 212 da CF (ver item 5.1 e quadro 32).

5.1 CUSTO ALUNO-QUALIDADE (CAQi e CAQ)

A partir do FUNDEF, do FUNDEB e do debate da equidade e qualidade da educação pública, o Brasil avançou para um novo patamar conceitual e prático de financiamento da educação pública. Passamos a trabalhar com a ideia de valor aluno/ano de investimento como um dos indicadores de qualidade e efetividade da política educacional. O PNE 2014/2024 incorporou o debate liderado pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CNPDE), do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) produzida inicialmente em diversas oficinas com educadores, representantes do movimento sindical,

popular e político¹⁵⁹ (CAREIRA; PINTO, 2007). A ideia do CAQ objetiva o financiamento adequado para a garantia dos padrões mínimos de qualidade do ensino público estabelecidos na CF e na LDB. Apresentamos no quadro 31 os percentuais de PIB *per capita* propostos pela Câmara da Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE) no Parecer N° 8/2010 da CEB/CNE (que ainda aguarda homologação do Ministério da Educação).

Quadro 17 – Custo aluno-qualidade (CAQi e CAQ)

Valores de 2013 (1) PIB: R\$ 5.316,4 bilhões PIB per capita R\$ 26.445,72 Investimento público:	Todos os níveis do ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ensino Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
Direto por Estudante (2)	6.203	5.495	5.434	5.519	5.459	5.546	21.383
Direto % PIB <i>per capita</i> (2)	23,46	20,78	20,55	20,87	20,64	20,97	80,86
Proposta de % do PIB <i>per capita</i> do CAQi - Parecer 8/2010 da CEB/CNE (3)	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais Urbano	Anos Iniciais Campo	Anos Finais Urbano	Anos Finais Campo	Ensino Fundamental integral
Jornada escolar aluno (3)	10h	5h	5h	5h	5h	5h	7h (4)
PIB <i>per capita</i> aluno (3)	39%	15,1%	14,4%	23,8%	14,1%	18,2%	20,16
R\$ CAQi Parecer 8/2010	10.313	3.994	3.808	6.293	3.729	4.813	5.331
R\$ FUNDEB (5)	2.971	2.286	2.286	2.743	2.514	2.743	2.971
PIB per capita FUNDEB (5)	11,2	8,64	8,64	10,37	9,51	10,37	11,24
R\$ FUNDEB SP (6)	3.944	3.944	3.034	3.641	3.337	3.641	3.944
PIB per capita FUNDEB SP	14,9	14,91	11,47	13,77	12,62	13,77	14,91

Fonte: elaborado pelo autor com base nos seguintes dados: (1) BCB (2016). (2) INEP (2016); (3) CNE (2010); (4) calculado pelo autor pelo mesmo valor hora de jornada escolar do Parecer 08/2010; (5) FNDE (2014) – valor mínimo nacionalmente definido. (6) FNDE (2014) – FUNDEB do estado de São Paulo.

Conforme os dados do quadro 31, segundo o INEP (2016), o investimento direto *per capita* aluno em 2013 em R\$ e em PIB *per capita* foi de R\$ 5.434,00 (20,55%) na educação infantil, R\$ 5.519 (20,87%) nos anos iniciais do ensino fundamental e R\$ 5.459,00 (20,64%) nos anos finais. Essa é a média nacional de despesas o que não garante o CAQi porque o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente e as receitas aluno/ano FUNDEB dos estados, como podemos observar no quadro 31, são bem inferiores que a média nacional dos investimentos apurados pelo INEP que inclui todas as despesas em educação básica; as que

¹⁵⁹ Participei da oficina de São Paulo em 2003, representando o Senado Federal (CAREIRA; PINTO, 2007, p.125).

foram pagas com os recursos do FUNDEB, pelas outras receitas do ART. 212 da CF que não estão no FUNDEB ou mesmo com receitas que não estão no FUNDEB nem no ART 212 da CF. A média nacional também não revela as desigualdades e a concentração. No quadro 31 também observamos que o FUNDEB de São Paulo é bem superior ao FUNDEB dos estados que recebem o complemento da União e possuem o valor mais baixo no país.

Em 2013, o valor aluno nacionalmente definido no FUNDEB, de R\$ 2.285,57 (FNDE, 2014a), correspondia a 8,65% do PIB per capita ou 61% do valor da proposta do CNE (2010), de 14,1% do PIB per capita para os anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial.

O Parecer 8/2010 da CEB do CNE (2010) propõe um valor de 15,1% do PIB per capita para a pré-escola parcial (5h) e 39% para creche integral (10h). Os valores de investimento de 2013 verificados pelo INEP (2016) na educação infantil, de 20,55% do PIB *per capita*, demonstra que o valor praticado foi inferior ao proposto à creche (39%) de período integral e superior a pré-escola parcial (15,1%). Segundo dados do INEP (2015, p. 103-104), 27,8% da educação infantil foi de período integral em 2013.

Em relação ao ensino fundamental, os valores verificados pelo INEP em 2013 (20,87% do PIB *per capita* aos anos iniciais e 20,64% anos finais) estariam acima da proposta do CNE (2010) para o CAQi, de 14,4% para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, de 14,1% para os anos finais do ensino fundamental urbano; 18,2% para os anos finais do ensino fundamental rural e abaixo dos 23,8% para os anos iniciais do ensino fundamental rural. Para o ensino fundamental integral, o Parecer 8/2010 do CEB/CNE não definiu o percentual do PIB *per capita*. Proporcionalmente ao ensino fundamental urbano parcial (5h), o ensino fundamental urbano integral (7h) seria de 20,16% do PIB *per capita*. Praticamente o valor médio de despesa verificado em 2013 pelo INEP.

O foco do CAQi e CAQ é definir o valor aluno nacionalmente definido a partir dos investimentos necessários para a garantia dos padrões mínimos de qualidade, superando a metodologia atual do FUNDEB, onde o valor aluno nacionalmente definido e o valor aluno/ano de cada estado é definido pela divisão da receita disponível pelo número de alunos. O CAQi seria um valor inicial que passaria por um período de elevação do valor até atingir o CAQ. Segundo a estratégia 20.10 da Meta 20 do PNE, “caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ” (BRASIL, 2014).

Pela nossa interpretação dessa estratégia do PNE, a depender da lei de regulamentação, a União, complementar, para cada Estado e município, a diferença entre o

valor resultante da receita aluno/ano do FUNDEB, acrescida das receitas do ART. 212 da CF não inclusas no FUNDEB (pelo valor/aluno), e o valor do CAQi ou CAQ, quando o valor da primeira for menor. Ou seja, a União só complementar o valor do CAQ, aos Estados e municípios que não atingissem o valor igual ou superior ao CAQ pela receita do FUNDEB e do Art. 212 da CF. Isso também permitiria que os estados e municípios com receita maior poderiam continuar com valor aluno/ano acima do CAQ e sem o recebimento de complemento da União. O CAQ seria uma segunda redistribuição da União, após a distribuição do FUNDEB, para estados e municípios. Segundo a FINEDUCA e a CNPDE (2016, p. 5) o valor de complementação da União, sobre os valores do FUNDEB, necessário para implantar em todo país o CAQi aprovado pelo Parecer 8/2010 da CEB/CNE, seria de 1,11% do PIB. A revolução na educação básica expressa nas metas do PNE dependem essencialmente da implementação do CAQ, do cumprimento por parte da União da estratégia 20.10 do PNE. A PEC 241/2016 (BRASIL, 2016a) que pretende congelar o valor nominal (só permitir a atualização inflacionária) das despesas primárias da União por 20 anos inviabilizará essa estratégia. Outro problema para essa estratégia do CAQ é o PL 4567/2016 que altera o regime de partilha do pré-sal, retira a Petrobrás de operadora única e permite o sistema de licitação e concessão às empresas privadas a exploração do petróleo do pré-sal, podendo afetar as receitas à educação previstas na Lei 12.858/2013 (BRASIL, 2013a). Implantar o CAQ, eis a grande questão a ser resolvida pela União. Sem ele, o PNE 2014-2024, ficará seriamente comprometido.

5.2 SÍNTESE DOS DESAFIOS DO PNE AOS MUNICÍPIOS

Consideramos que o maior desafio para os municípios cumprirem as metas do PNE é o fortalecimento do papel social do Estado brasileiro e a implementação do CAQ através de uma lei e de um fundo nacional para a complementação da receita aluno/ano-qualidade de estados e municípios. Na mesma direção é o desafio do fortalecimento do papel social do Município enquanto Estado social. Só um município com o fortalecimento do seu papel de Estado social dará conta de implementar as metas e diretrizes do PNE. Descrevemos no quadro 32 a síntese dos desafios do PNE aos municípios.

Quadro 18 – Síntese dos desafios do PNE aos municípios

Meta 1	“Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).
Desafios	Criar 2,5 milhões de vagas em creche de 0 a 3 anos, ampliando em 150% o atendimento atual (de 1,7 para 4,2 milhões de crianças); criar 600 mil vagas de pré-escola de 4 e 5 anos, ampliando em 17% o atendimento (de 3,6 para 4,2 milhões de crianças) (INEP, 2015, p. 25;30; INEP 2013; IBGE 2010, p.1; 2013a, p. 3; BRASIL,2014; 2016)
Aumento de investimento	Aumentar em 0,5% do PIB o investimento em educação infantil (de 0,6% em 2013 para 1,1% do PIB até em 2024) (INEP; 2015)
Meta 2	“Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).
Desafios	Elevar a frequência escolar de 98,4% para 100% no ensino fundamental de 6 a 14 anos e de 66,7% para 95% a conclusão na idade certa (até 16 anos). Em 2010, o Brasil tinha 29 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e terá 26,1 milhões em 2024. Portanto, a universalização do ensino fundamental de 6 a 14 anos não é mais uma questão de vagas. Essa meta depende essencialmente da melhora da qualidade da educação, do acesso à educação infantil e políticas sociais (assistências, culturais, esportivas) de inclusão social e cultural. (INEP 2015, p. 41;45; INEP, 2013; IBGE, 2010, p.1; BRASIL, 2014).
Aumento de investimento	Ver implantação do CAQ (item 5.1).
Meta 4	“Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).
Desafios	Ampliar o atendimento em 14,2%, de 85,8% em 2013 para 100% até 2024. Em torno de 148 mil vagas nos municípios (57% da educação básica) (INEP, 2015, p. 68-84).
Aumento de investimento	Considerando que representa 0,6% em relação as 23,2 milhões de matrículas municipais de 2013 com o custo de 2,07% do PIB, multiplicado pela ponderação 1.2

	do FUNDEB, calculamos um custo adicional de 0,15% do PIB. (INEP, 2013; tabela 21)
Meta 5	“A aferição dos níveis de alfabetização dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, realizada pela ANA [Avaliação Nacional da Alfabetização] em 2014, permite informar para a sociedade brasileira que temos atualmente no Brasil 22,2% desses estudantes com proficiência insuficiente em leitura (nível 1), 34,4% com proficiência insuficiente em escrita (níveis 1,2 e 3) e 57,1% com proficiência insuficiente em matemática (níveis 1 e 2)” (INEP, 2015, p. 88).
Desafios	Ser um “município alfabetizador”
Aumento de investimento	Essa meta depende essencialmente da melhora da qualidade da educação, do acesso à educação infantil. Ver implantação do CAQ (item 5.1).
Meta 6	“Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica” (BRASIL, 2014).
Desafios	Ampliar em 7,7% (1,8 milhão de vagas) de 17,3% para 25% o percentual de alunos em período integral; a educação infantil já atende 27,8%; os anos iniciais do ensino fundamental atende 14,9%; Considerando 7,7% de 23,2 milhões de matrículas em 2013, representa uma necessidade de 1,8 milhão de novas matrículas. (INEP, 2015, p. 99-104)
Aumento de investimento	Considerando que 23,2 milhões de matrículas em custaram 2,07% do PIB em 2013, que o FUNEB adiciona 30% o valor para o ensino integral calculamos em 0,05% do PIB a necessidade de aumento de despesa para essa meta. (INEP, 2013).
Meta 7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: Anos iniciais do ensino fundamental: 2015 (5,2); 2017(5,5); 2019 (5,7); 2021 (6,0); Anos finais do ensino fundamental: 2015 (4,7); 2017(5,0); 2019 (5,2); 2021 (5,5); (BRASIL, 2014).
Desafios	Os municípios venceram esse desafio na última década nos anos iniciais e ficaram próximos nos anos finais. O desafio é superar nos dois níveis na vigência do PNE 2014-2024.
Aumento de investimento	Ver implantação do CAQ (item 5.1).
Meta 8	“Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (BRASIL, 2014).
Desafios	Essa meta depende essencialmente da melhora da qualidade da educação, do acesso à educação infantil e políticas sociais (assistências, culturais, esportivas) de inclusão

	social e cultural.
Aumento de investimento	Ver implantação do CAQ (item 5.1).
Meta 9	“Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional” (BRASIL, 2014).
Desafios	Elevar a taxa de alfabetização de 91,5% para 93,5% até 2015 e para 100% até 2024. Reduzir a taxa de analfabetismo funcional de 29,4% para 14,7% até 2024 (INEP, 2015, p. 163-176).
Aumento de investimento	O município tem um atendimento de 1,6 milhão de matrículas, 45% das matrículas públicas. Considerando a queda de demanda pelo aumento da escolaridade da população mais jovem, mantendo o atendimento no patamar de 2013, a meta é efetivada até 2024. Ver implantação do CAQ (item 5.1) (INEP, 2013).
Meta 10	“Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (BRASIL, 2014).
Desafios	Integrar 362 mil vagas da EJA à educação profissional até 2024 (INEP, 2013).
Aumento de investimento	362 mil vagas representa 1,56% do total de 23,2 milhões de matrículas dos municípios de 2013 que custaram 2,07% do PIB em 2013; considerando que a ponderação do FUNDEB é de 1.2 para essa modalidade, o aumento de investimento seria de 0,06% do PIB. (INEP 2013; tabela 21)
Meta 15	“Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (BRASIL, 2014).
Desafios	Nessa meta os municípios tem dois grandes desafios: a valorização salarial dos níveis de formação acadêmica em seu plano de carreira do magistério (para atrair e estimular a formação de seus professores); cobrar da União e dos estados o fortalecimento de uma política pública nacional de licenciaturas para a formação de professores.
Aumento de investimento	Os custos dessa meta estão incluídos na meta 17.
Meta 16	“Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino”

	(BRASIL, 2014).
Desafios	Elevar de 30,2% para 50% dos professores da educação básica com pós-graduação. Manter programa de formação continuada, coletiva, democrática, participativa, articulada com a proposta pedagógica, envolvendo gestores e professores, com apoio de assessorias externas de universidades e especialistas das diferentes áreas, de forma orgânica e sistemática (INEP, 2015, p. 276 - 286).
Aumento de investimento	Considerando os ganhos de eficiência na qualidade da educação pública, e o baixo custo, um programa de formação continuada não implica em aumento de gastos que represente uma quantificação em relação ao % do PIB.
Meta 17	“Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).
Desafios	Aumentar em 83,8% o rendimento médio dos profissionais do magistério público municipal, em valores de 2013, dos R\$ 2.342,58 pagos para R\$ 4.306,68 do rendimento médio dos demais profissionais com ensino superior completo (DIEESE, 2014).
Aumento de investimento	De acordo com INEP(2016), as despesas com o pessoal ativo e encargos sociais correspondem a 65,7% do investimento público direto na educação básica. Em 2013 isso representou 1,40% do PIB nas despesas municipais em educação de 2,07% do PIB. Aumento de 83,8% no valor significaria um aumento de 1,17% do PIB nas despesas municipais (DIEESE, 2014; tabela 21).
Meta 18	“Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal” (BRASIL, 2014).
Desafios	Essa meta e suas estratégias tem três desafios muito claros para os municípios: o primeiro é implantar integralmente a Lei 11.738/2008 em relação ao piso e ao limite de dois terços da jornada de trabalho remunerada em interação com os educandos; o segundo é garantir nos planos de carreira os adicionais de habilitação para além do piso nacional em percentuais proporcionais ao nível de formação e o terceiro é a realização de concursos para a efetivação de 90% dos profissionais do magistério e no mínimo 50% dos demais trabalhadores da educação, não docentes (BRASIL, 2008, 2014)
Aumento de investimento	O custo já está incluso na meta 17.
Meta 19	“Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo

	recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014).
Desafios	Conforme o do Art. 9º da Lei 13005/2014 que institui o PNE, aprovar uma lei municipal para instituir e disciplinar a gestão democrática da educação pública municipal (BRASIL, 2014).
Aumento de investimento	Não implica em aumento de gastos que represente uma quantificação em relação ao % do PIB.
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 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014).
Desafios	Cobrar da União a implementação do CAQ (ver item 5.1 e quadro 3.1). Preservar todas as receitas do ART 212 da CF e da exploração de gás e petróleo conformes as Lei 12.858/2013 e a Lei 12.351/2010 (BRASIL, 2013a; 2010a).
Aumento de investimento	Ampliar as despesas municipais de educação em 1,93% do PIB para atender os desafios da metas do PNE 2014-2024. O que implicaria uma aumento de 93% nas despesas municipais em educação. Esse crescimento das despesas poderá ser viabilizado com as receitas do CAQ se a União implementar ou dependerá das receitas municipais. Só de receitas municipais implicariam em comprometer 48% das receitas municipais de impostos para viabilizar esse nível de investimento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro só tardiamente reconheceu a educação como direito social e como direito público subjetivo. Esse fato não é desprezível para a história da educação e do acesso à educação escolar no Brasil. Originário de um Estado absolutista colonizador e de uma sociedade escravocrata moldurada durante quatro séculos dos cinco e pouco de existência. O Estado brasileiro que nasceu absolutista/constitucional em sua independência, ao tornar-se República, fez-se moldurado numa sociedade aristocrática e oligárquica, pouco republicana.

A Primeira República pouco fez pela educação escolar dos cidadãos da jovem República. As elites agrárias e depois a burguesia industrial nunca tiveram um compromisso sério com uma “Revolução Burguesa” no Brasil e sempre resistiram, inclusive com o uso da violência, “legítima e ilegítima”, própria e do Estado para conter qualquer tentativa de “Revolução Popular”, mesmo se democrática. A educação popular, universal, não figurou entre as prioridades dos governos (e dos parlamentos) das elites, também não figurou razoavelmente nas políticas do Estado em formação. Considerando que a educação escolar já figurava na primeira metade do século XX nas prioridades dos Estados nacionais independentes (especialmente naqueles que tinham passado por Revoluções Burguesas ou Socialistas), sofremos um importante atraso e consequências negativas para o nosso desenvolvimento.

A República, seja por meio de eleições diretas com pouco povo, ou por golpes militares e por “revoluções” das elites ou frações das elites, foi governada para os poucos donos do capital e dos meios de produção (das terras, das indústrias, das cidades), pouco em favor da formação da força de trabalho, muito menos da formação da cidadania. A Constituição da República, da Revolução de 30, da Democracia 46 ou da ditadura de 64, não contemplaram os direitos sociais, entre eles, o direito social à educação escolar.

Mas a luta pela educação pública sempre esteve presente no seio das lutas populares. Movimentos como os Pioneiros da Educação Nova, de educação popular, de jovens e adultos, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, da Campanha pelo Direito à Educação, UNE, sindicatos, CUT, MST, organizações dos povos indígenas, do campo, das florestas e das águas, movimentos de moradia popular, associações de moradores e de pais, enfim, o povo organizado sempre luta pelo direito à educação escolar que passa pela educação pública.

Dessas lutas e dos esforços que o Estado brasileiro foi absorvendo ao longo do século XX, o Brasil entrou no século XXI em condições de sonhar e ousar a universalização da educação escolar, pelo menos da educação básica. A CF de 1998 acolheu os direitos sociais

pela primeira vez em nossa história e entre eles a educação. E na educação o ensino fundamental foi definido como direito público subjetivo. Depois, pela EC 59/2009, foi estendido para a educação básica de 4 a 17 anos. O Brasil está nesse momento da sua história comprometido com a universalização da educação básica de 4 a 17 anos, além de ampliar o acesso à educação infantil de 0 a 3 anos, à educação profissional e ao ensino superior. Universalizar toda a educação passa a ser o novo horizonte da luta pela educação pública.

O Estado brasileiro que demorou para absorver os direitos sociais também, inclusive em função dessa omissão, demorou para desenvolver seu papel social. Foi na CF de 1988 que o Estado brasileiro assumiu com maior clareza e definição seu papel social no contexto de um Estado com perspectivas de Estado de bem-estar social. Um Estado que pretende garantir os direitos sociais desenvolve políticas públicas universais para universalizar o acesso aos direitos sociais inscritos na Constituição.

O federalismo brasileiro cooperativo inscrito na CF de 1988 nasce desse Estado social que assume a tarefa histórica de universalizar direitos sociais e cidadania numa sociedade democrática. A definição do federalismo cooperativo na CF de 1988 com os três entes federados (União, estados e municípios) autônomos, em regime de colaboração, elevou os municípios brasileiros para um novo patamar de responsabilidade social. Os municípios assumem cada vez mais um importante papel no papel social do Estado brasileiro pelas responsabilidades que tem na oferta das políticas públicas garantidoras dos direitos sociais. A proximidade dos municípios e os cidadãos tem sido favorável para a ampliação da cidadania ativa da população. Muitas das atribuições que os municípios estão assumindo decorrem da cobrança que a população organizada exerce sobre o governo e o parlamento local.

A CF de 1988 atribuiu aos municípios grandes responsabilidades na educação pública. A responsabilidade exclusiva para a oferta pública da educação infantil e a corresponsabilidade com os estados na oferta pública do ensino fundamental, praticamente definiu a trajetória gradativa para os municípios assumirem a responsabilidade pela educação pública das crianças e dos adolescentes de 0 a 14 anos. É nesse caminho que o país vem seguindo. Em 2013, os municípios já respondiam, na oferta pública, por 100% do atendimento em creche, 99% em pré-escola, 65% no ensino fundamental; no total da oferta incluindo a educação privada, os municípios respondiam por 63% do atendimento em creche, 74% da pré-escola e 56% do ensino fundamental. Com 23,2 milhões de estudantes (2013), os municípios assumiram a liderança na oferta da educação pública no Brasil e passaram a responder também pelas maiores despesas públicas primárias em educação, contribuindo com 40% das despesas públicas primárias em educação no ano de 2013.

E nesse contexto que o PNE estabelece novos e grandes desafios aos municípios. Garantir 50% de atendimento em creche para crianças de 0 a 3 anos; universalizar a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos; universalizar o ensino fundamental para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos; universalizar para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado; alfabetizar todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental; oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica; fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades; valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente; assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação; realização de concursos para a efetivação de 90% dos profissionais do magistério, entre outros, são desafios que exigem dos municípios (e dos estados e da União) um novo patamar de fortalecimento do papel social do Estado brasileiro e avanços na gestão democrática.

Pelo nosso estudo, para os municípios darem conta dos desafios estabelecidos no PNE 2014-2024 e analisados ao longo dessa dissertação, terão que aumentar as despesas municipais em educação, em pelo menos, 1,93% do PIB, o que implicaria num aumento de 93% nas despesas municipais em educação realizadas em 2013. Pelas definições do PNE, esse crescimento das despesas deverá ser viabilizado com as novas receitas da implementação do CAQ pela União. O desafio é a mobilização política dos municípios para que o CAQ seja implementado conforme concebido pelo PNE. Se o CAQ não for implementado, para o município implementar as metas do PNE precisará elevar suas receitas municipais ou comprometer em torno de 48% das receitas municipais de impostos próprios e das transferências da União e do estado. Viabilizar o financiamento desse nível de investimento para atender as metas, é o maior desafio estabelecido pelo PNE aos municípios.

Concluimos aqui nosso estudo ciente de que muitas lacunas ficaram em aberto ao longo do nosso trabalho. Mas ciente também, que muitas respostas foram respondidas e muitas perguntas abertas para que novas pesquisas e estudos continuem acrescentando conhecimento ao tema. Se o(a) amigo(a) leitor(a) encontrar essas respostas e essas perguntas, terá valido a pena o tempo dedicado a este estudo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. e Política**. Curitiba, n.24, jun, 2005, p.41-67.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, Célio da, et al. **O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014. p.40-55
- ARAÚJO, Marta Maria de. **O debate sobre a escolarização primária organizada pela lei imperial de 1827 e reorganizada pelo ato adicional de 1834**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2002?. Disponível em: <<http://www.afirse.com/archives/cd3/tematica2/039.pdf>>. Acesso em 15 maio 2016.
- AZEVEDO, Guilherme. Luís Carlos Prestes, gaúcho, 1898-1990. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 450-467.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Organizadores). **Pós – neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AFONSO, José Roberto R. **Pacto federativo**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/JosRobertoAfonso.pdf>>. Acesso em 9 set. 2015.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. e Política**. Curitiba, n.24, jun, 2005, p. 29-40.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- ALTHUSSER, Louis. Advertência aos leitores do livro I d'o capital. In: MARX, Karl. **O capital: livro I**. Tradução Rubens Enderle. 1 ed, 1ª ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 39-58.
- ALVES, Solange Maria. **Freire e Vygotski: um diálogo entre a pedagogia freireana e a psicologia histórico-cultural**. Chapecó: ARGOS, 2012.
- ANDRÉ, Marli, et.al. **O papel da pesquisa na formação e na prática dos professores**. 12ª ed. Campinas: Papirus, 2012.
- ANP. **Reservas nacionais de petróleo e gás natural**. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=42906>>. Acesso em 31 set. 2016.
- BACHELARD, Gaston. **A Formação do espírito científico**. (Tradução de Estela dos Santos Abreu). Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda, 1996.
- BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Rio de Janeiro, Zahar, 2012.

BERBEL, Márcia Regina. Gervásio Pires, pernambucano, 1756-1838. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 561-575

BERNARDI, Carla Mesquita Piazzzi. Olga Benário, alemã, 1908-1942. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000, p. 322 -335.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. 1. ed. 1999. 11ª reimpressão em 2003. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 22ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 19 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale; Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 13 ed. Brasília, Ed. UNB, 2010.

BCB. Indicadores econômicos consolidados. **Produto interno bruto e taxas de crescimento: 1990 a 1999**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em 6 fev. 2013.

_____. Indicadores econômicos consolidados. **Produto interno bruto e taxas de crescimento: 2000 a 2015**. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em 21 set. 2016.

_____. **Séries temporais**. Brasília. 2016a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Boletim do BC: relatório anual – 1996-2015**. Brasília. 2016b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?id=BOLETIMANO&ano=2015>>. Acesso em 26 ago. 2016.

_____. Indicadores econômicos consolidados. **Exportação brasileira –fob – por fator agregado**. Brasília. 2016c. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em 21 set. 2016

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824: CLBR**. Rio de Janeiro, DF, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Escolas de primeiras letras**. Lei de 15 de outubro de 1827. Rio de Janeiro: CLBR, 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em 12 maio 2016.

_____. **Lei das Câmaras Municipais e dos Juizes de Paz**. Lei de 1º de outubro de 1828. Rio de Janeiro: CLBR, 1828. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acesso em 08 out. 2016.

_____. **Lei de 12 de outubro de 1832**. Rio de Janeiro: CLIBR, 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-12-10-1832.htm>. Acesso em 03 set. 2016.

_____. **Ato Adicional de 1834**. Lei 16/1834). Rio de Janeiro, CLBR, de 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM16.htm>. Acesso em 03 set. 2016.

_____. **Lei 105 de 12 de maio de 1840**. Rio de Janeiro: CLBR, 1840. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM105.htm>. Acesso em 03. set.2016.

_____. **Terras devolutas do Império**. Lei 601/1850. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em 10 maio de 2016.

_____. **Criação da Caixa Econômica da Corte. Decreto 2.723/1861. Rio de Janeiro: 1861**. Disponível em: < <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 02 out. 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: DOU, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Emenda Constitucional 3/1926**. Rio de Janeiro: DOU, 1926. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Código Eleitoral de 1932**. Decreto 21.076/1932. Rio de Janeiro: DOU, 1932. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=21076&tipo_norma=DEC&data=19320224&link=s>. Acesso em 23 ago. 2016.

_____. **8 horas diárias de trabalho no Brasil**. Decreto 21.364/1932. Rio de Janeiro 1932. Disponível em: < www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21364-4-maio-1932-526751-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 maio 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: DOU, 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: DOU, 1937, republicado em 18 nov. 1937 e 19 nov. 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm >. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Rio de Janeiro: DOU, 19 set. 1946, republicado em 25.set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Salário-educação.** Lei 4.440/1964. Brasília: DOU, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-969/L4440.htm>. Acesso em 19 set. 2015.

_____. **LDBEN de 1961.** Lei 4.024/1961. Brasília: DOU, 1961, retificado em 28dez.1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Criação do Banco Central do Brasil.** Lei 4.595/1964. Brasília. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm>. Acesso em 02 out. 2016.

_____. **Salário-educação.** Lei 4.440/1964. Brasília, DOU, 1964a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília: DOU, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Reforma Universitária de 1968.** Lei 5.540/1968. Brasília: DOU, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Emenda constitucional 1/1969.** Brasília: DOU, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **LDB de 1971.** Lei 5.692/1971. Brasília: DOU, 1971. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Salário-educação.** Decreto-lei nº 1.422/75. Brasília: DOU, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1422.htm>. Acesso em 19 set. 2015

_____. **Alteração da LDBEN de 1971.** Lei 7.044/1982. Brasília: DOU, 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm>. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Emenda constitucional 24/1983.** Brasília: DOU, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acesso em 05 ago. 2016.

_____. **Emenda constitucional 25/1985.** Brasília: DOU, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm> Acesso em 25 ago.2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** consolidada. Brasília: DOU, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 02 jul. 2015.

_____. **Sistema Único de Saúde.** Lei 8.080/1990. Brasília: DOU, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **Regime jurídico dos servidores públicos civis da União.** Lei 8.112/1990. Brasília: DOU, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **Planos de benefícios da previdência social.** Lei 8.213/1991. Brasília: DOU, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **Organização da Assistência Social.** Lei 8.742/1993. Brasília: DOU, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 03/1993.** Brasília: DOU, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Fundo Social de Emergência.** ECR 01/1994. Brasília: DOU, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em 10 maio 2016.

_____. **Isenção de IR de lucros ou dividendos.** Lei nº 9.249/95. Brasília: DOU, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Emenda Constitucional 14/1996.** Brasília: DOU, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em 02 jul. 2015.

_____. **LDBEN de 1996.** Lei 9.394/96. Brasília: DOU, Brasília, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **FUNDEF.** Lei 9.424/1996. Brasília: DOU, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em 08 maio 2016.

_____. **Emenda Constitucional 10/1996.** Brasília: DOU, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em 02 maio de 2016.

_____. **Altera o ensino religioso na LDB de 1996.** Lei 9.475/1997. Brasília: DOU, Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Emenda Constitucional 17/1997.** Brasília: DOU, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em 04 maio de 2016.

_____. **Emenda Constitucional 20/1998**. Brasília: DOU, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. em 15 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 19/1998**. Brasília: DOU, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. em 15 ago. 2016.

_____. **Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS**. Decreto 2.745/1998. Brasília: DOU, 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm>. Acesso em 10 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 29/2000**. Brasília: DOU, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. em 15 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 26/2000**. Brasília: DOU, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. em 15 ago. 2016.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. LC 101/2000. Brasília: DOU, 2000c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 08 maio 2016.

_____. **Serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública**. Lei 10.277/2001. Brasília: DOU, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10277.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **PNE 2001 -2011**. Lei 10.172/2001. Brasília. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 41/2003**. Brasília: DOU, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. em 15 ago. 2016.

_____. **Obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira**. Lei 10.639/2003. Brasília: DOU, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11525.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 42/2003**. Brasília: DOU, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Emenda Constitucional 44/2004**. Brasília: DOU, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc44.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Emenda Constitucional 53/2006**. Brasília: DOU, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **Ensino Fundamental de 9 anos.** Lei 11.274/2006. Brasília: DOU, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Cobrança e distribuição do salário-educação.** Decreto 6003/2006. Brasília: DOU, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em 03 maio 2006.

_____. **FUNDEB.** Lei 11.494/2007. Brasília. 2007. Brasília: DOU, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Direitos da criança e adolescente na LDB.** Lei 11.525/2007. Brasília: DOU, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11525.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 56/07.** Brasília: DOU, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc56.htm>. Acesso em 03 maio 2016.

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Decreto 6094/2007. Brasília: DOU, 2007d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em 05 maio 2006.

_____. **Emenda Constitucional 55/2007.** Brasília: DOU, 2007e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Piso Nacional do Magistério.** Lei 11.738/2008. Brasília: DOU, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Alterações na obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira.** Lei 10.645/2008. Brasília: DOU, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111645.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Ensino de filosofia e sociologia no ensino médio.** Lei 11.684/2008. Brasília: DOU, 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11684.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Educação profissional de nível médio.** Lei 11.741/2008. Brasília: DOU, 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Obrigatoriedade do ensino de música.** Lei 11.769/2008. Brasília: DOU, 2008d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111769.htm>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 59/2009**. Brasília: DOU, 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm >. Acesso em 02 jul. 2015.

_____. **Categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação**. Lei 12.014/2009. Brasília: DOU, 2009a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112014.htm >. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 64/2010**. Brasília: DOU, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm >. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **Sistema de partilha do petróleo do pré-sal e fundo social**. Lei 12.351/2010. Brasília: DOU, 2010a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm >. Acesso em 08 ago. 2016.

_____. **Arte regional**. Lei 12.287/2010. Brasília: DOU, 2010a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12287.htm >. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Programa Mais Educação**. Decreto 7.083/2010. Brasília 2010b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm >. Acesso em 09 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional 68/2011**. Brasília: DOU, 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm

_____. **Princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental**. Lei 12.609/2012. Brasília: DOU, 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm >

_____. **Distribuição federativa dos royalties do petróleo**. Lei 12.734/2012. Brasília: DOU, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm >. Acesso em 08 ago. 2016.

_____. **Plano de Ações Articuladas**. Lei 12.695/2012. Brasília: DOU, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em 03 ago. 2016.

_____. **Alteração da educação especial na LDB de 1996**. Lei 12.796/2013. Brasília: DOU, 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm >. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Recursos da exploração de petróleo e gás natural à saúde e educação**. Lei 12.858/2013. Brasília: DOU, 2013a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm >. Acesso em 08 ago. 2016.

_____. **PNE 2014/2024**. Lei 13.005/2014. Brasília: DOU, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Exibição de filmes de produção nacional**. Lei 13.006/2014. Brasília: DOU, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13006.htm>. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Exibição de filmes de produção nacional de combate à violência contra crianças e adolescentes**. Lei 13.010/2014. Brasília: DOU, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm>. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Emenda Constitucional 84/2014**. Brasília: DOU, 2014c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc84.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

_____. **Portal da transparência do governo federal**. Brasília 2015. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 15 abr. 2015.

_____. **Galeria de presidentes**. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/galeria-de-presidentes>>. Acesso em 05 ago. 2016

_____. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016**. Brasília. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2016/msg329-junho2016.htm>. Acesso em 20 ago. 2016.

Câmara dos Deputados. **PL 4567/2016**: origem PLS 131/2015. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1436875&filenam e=PL+4567/2016>. Acesso em 31 set. 2016.

Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000

_____. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume 2. São Paulo. 2001

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno – qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

Carta Capital. **Uma fortuna de 200 bilhões protegida do IR da pessoa física**: Lei de 1995 beneficia 71 mil brasileiros ricos que não pagam imposto de renda. São Paulo: 10 e 22 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/uma-fortuna-de-200-bi- protegida-do-ir-da-pessoa-fisica-3229.html>> . Acesso em 08 out 2016.

CARVALHO, Jose Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CHECCIA, Cristiane. Bento Gonçalves, gaúcho, 1789-1947. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000, p. 80-95.

CESTARI, Larissa Raele; CHAGAS, Paula. Edgard Leuenroth, paulista, 1881 -1968. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000, p. 194-207.

CHAUÍ, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CNE. **Parecer 08/2010 da CEB**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866>. Acesso em 22 de junho de 2015.

COGGIOLA, Osvaldo. 150 anos do manifesto comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Tradução Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 1998.

COLE, Michael; SCRIBNER, Sylvia. Introdução. In: VIGOTSKI, Lev Semenovich. **A formação social da mente**: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. Organizadores: Michael Cole; Vera John-Steiner; Sylvia Scribner; Ellen Souberman. Tradução: José Cipola Neto; Luís Silveira Menna Barreto; Solange Castro Afeche. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson; KONDER, Leandro. **Nota sobre Antonio Gramsci**. In: GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**: campanha de Canudos. Texto Integral. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil Cury. **A questão federativa e a educação escolar**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.16, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em 05 set. 2015.

_____. Os desafios da construção de um sistema nacional de educação. In: **CONAE 2010: construindo o sistema nacional articulado de educação**. Coletânea de textos da CONAE. Brasília, MEC, 2010, p. 15-32.

DARDOT Pierre; LAVAL Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Organizadores). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

DIEESE. **Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais de educação básica**. Nota técnica 141. São Paulo, 2014. Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec141DocentesPnadvf.pdf>>. Acesso em 09 ago. 2016.

DOLHNIKOFF, Miriam. Nunes Machado, pernambucano, 1809-1849. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 438-447.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília. MEC/INEP, 2007. Disponível em: <http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/sala4_leitura2.pdf > Acesso em 21 mar.2009.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, n.18(2),2004, p.113-118.

DUARTE, Newton; O debate contemporâneo das teorias pedagógicas. In: DUARTE, Newton; MARTINS, Lígia Márcia. **Formação de Professores**: limites contemporâneos e alternativas necessárias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/ysnm8/pdf/martins-9788579831034.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2016.

ELETROBRAS. **Capacidade instalada de geração de energia elétrica atinge 141.684 MW em janeiro**. Brasília 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/02/capacidade-instalada-de-geracao-de-energia-eletrica-atinge-141-684-mw-em-janeiro>>. Acesso em 31 set. 2016.

_____. **Fornecimento de energia elétrica do País está assegurado, diz MME**. Brasília 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/02/capacidade-instalada-de-geracao-de-energia-eletrica-atinge-141-684-mw-em-janeiro>>. Acesso em 31 set. 2016.

ESTRELA, Ely Souza. Gregório Bezerra, pernambucano, 1900-1983. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 530- 543.

ESTRELLA, Guilherme. **O pré-sal é nosso**: entrevista à Paulo Moreira Leite. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://jornalgnn.com.br/noticia/guilherme-estrella-desde-fhc-estrategia-e-enfraquecer-a-petrobras>>. Acesso em 31 set. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de bem-estar social. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Organizadores). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Opressão financeira**. Entrevistadores: Aray Nabuco; Lúcia Rodrigues e Nina Fidelis. Caros amigos. São Paulo, 2015, p. 13-17.

FERNADES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERRAZ, Fernando Marques Camargo. Siqueira Campos, Paulista 1898-1930. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000, p. 208- 223.

FNDE. **Ajuste anual da operacionalização do FUNDEB 2013**. Portaria MEC 364/2014. Brasília, DOU, 2014. Acesso em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao?start=10>>. Acesso em 08 ago. 2016.

_____. **Parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2013**: Portaria interministerial nº 15, de 25 de novembro de 2014. Brasília, DOU, 2014a. Acesso em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao?start=10>>. Acesso em 08 ago. 2016.

_____. **Ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica**. Resolução nº 1, de 24 de julho de 2014. Brasília, DOU, 2014b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao?start=10>>. Acesso em 10 ago. 2016.

_____. **FUNDEB: dados estatísticos**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em 26 abr. 2015.

_____. **Programas**. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 05 maio 2016.

FINEDUCA; CNPN. **Nota 01/2016**: a aprovação da pec 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o plano nacional de educação 2014-2024. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota_FINEDUCA_01_2016_final..pdf>. Acesso em 24 out. 2016

FNE. **PNE em movimento**: situação dos planos de educação. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em 08 out. 2016.

FRANZINI, Fábio. João Saldanha, gaúcho, 1917-1990. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 496-511.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 56 ed. rev. atual. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2014.

_____. **Conscientização**. Tradução de Tiago José Reis Leme. São Paulo: Cortez, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org). **Metodologia da pesquisa educacional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

Fundação Cultural Palmares. **Comunidades remanescentes de quilombo**. 2016. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/?p=42042>>. Acesso em 03. set. 2016.

_____. **Quilombos ainda existem no Brasil**. 2016a. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=3041&lang=en>. Acesso em 10 set. 2016.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GABLER, Lousie. Lei Euzébio de Queiroz. In: MAPA. **Memória da Administração Pública Brasileira**. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. 2015. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=9208>>. Acesso em 06 set. 2016.

_____. Lei do Ventre Livre. In: MAPA. **Memória da Administração Pública Brasileira**. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. 2015a. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=9208>>. Acesso em 06 set. 2016.

_____. Lei dos Sexagenários. In: MAPA. **Memória da Administração Pública Brasileira**. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. 2015b. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=9208>>. Acesso em 06 set. 2016.

_____. Lei Áurea. In: MAPA. **Memória da Administração Pública Brasileira**. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. 2015c. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=9208>>. Acesso em 06 set. 2016.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chapecó: Argos, 2012.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora Ltda, 2012.

GERMANO, Jardim. A missão do órgão estatístico da educação e saúde. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v.2, n.8, p.1045-1118, out./dez. 1941, p.1109-1110. In: IBGE, **Documentos para Disseminação, Memória Institucional 15**: Teixeira de Freitas: um cardeal da educação brasileira –sua atualidade intelectual. Rio de Janeiro. 2008, p.202. Disponível em: <<http://memoria.ibge.gov.br/publicacoes/serie-memoria-institucional.html>>. Acesso em 12 jan. 2016.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GHIRARDELLI, Paulo. **História da educação**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

GIANNOTTI, Vito. **O Dia da Mulher nasceu das mulheres socialistas**. Rio de Janeiro: Núcleo Piratininga de Comunicação, 08 mar. 2004. Disponível em <http://www.piratininga.org.br/memoria/mulheres-vito.html>>. Acesso em 24 ago. 2016.

GIANNOTTI, Vito; GIANNOTTI, Claudia Santiago. **A origem socialista do dia da mulher**. 8. ed. Rio de Janeiro: Núcleo Piratininga de Comunicação, 2016. Disponível em: <http://nucleopiratininga.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Cartilha-da-Mulher-2016-NPC.pdf>. Acesso em 24 ago. 2016.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. Tradução Álvaro Cabral. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

_____. **As consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOMES, Laurentino. **1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

_____. **1889: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da república no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Globo, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Cadernos do Cárcere volume 3: Maquiavel e notas sobre o Estado e a política**. Edição e Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

GREMAUD, Amaury Patrick; FELÍCIO Fabiana de; BIONDI, Roberta Loboda. **Indicador de efeito escola: uma metodologia para a identificação dos sucessos escolares a partir dos dados da prova Brasil**. Brasília. MEC/INEP, 2007. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/635>>. Acesso em 21 mar. 2009.

HABERMAS, Jürgen. **O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e futuro da soberania e da cidadania**. São Paulo: CEBRAP, 1995.

HELENE, Daniel Vieira. Tiradentes, mineiro, ? – 1972. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000, p. 290-305.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Sinopse preliminar do censo demográfico 2000: volume 7**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse_preliminar/Censo2000sinopse.pdf>. Acesso em 9. jan. 2016.

_____. **Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo**. Rio de Janeiro, 2000a. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo/Brasil/>. Acesso em 16 jan.2016.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais 2003**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores/publicacoes/sintese-dos-indicadores-sociais-2003-ibge>>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:
<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/seculoxx.pdf>>.
Acesso em 9 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **População presente, segundo o sexo, os grupos de idade, o estado conjugal, a religião, a nacionalidade e a alfabetização – 1872-1991**. Rio de Janeiro, 2006a. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1994/populacao1994aeb_01.pdf>. Acesso em 16. jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. **Ensino primário geral (síntese) - 1871/1938**. Rio de Janeiro, 2006b. Disponível em:
http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1939_40/educacao1939_40aeb_382_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula geral, segundo o sexo e a dependência administrativa do ensino**. Rio de Janeiro, 2006c. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1939_40/educacao1939_40aeb_382_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula geral, segundo as categorias do ensino**. Rio de Janeiro, 2006d. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1936/educacao1936aeb_14.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino primário geral (comum e supletivo)**. Rio de Janeiro, 2006e. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1936/educacao1936aeb_38.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino secundário (síntese) - 1907 e 1927/1938**. Rio de Janeiro, 2006f. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1939_40/educacao1939_40aeb_383.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino Profissional 1907**. Rio de Janeiro, 2006g. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1908_12/educacao1908_12aeb_021.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino superior (1907)**. Rio de Janeiro, 2006h. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1908_12/educacao1908_12aeb_306.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Organização didática e movimento escolar – 1932/41**. Rio de Janeiro, 2006i. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1941_45/educacao1941_45aeb_037a041.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Sinopse preliminar, segundo as categorias do ensino – 1940/50.** Rio de Janeiro, 2006j. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1952/educacao1952m_aeb_060.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Pessoas de 10 anos e mais que possuem curso completo, segundo o grau do ensino, por unidades da federação- 1º - VII -1950.** Rio de Janeiro, 2006l. Disponível em: http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1953/educacao1953m_aeb_062_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino primário geral – 1933/57.** Rio de Janeiro, 2006k. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1960/educacao1960bn_01a02.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Despesa pública com o ensino, segundo os graus – 1952.** Rio de Janeiro, 2006m. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1953/educacao1953m_aeb_062_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial em educação pré-escolar, por dependência administrativa e localização, segundo as grandes regiões e unidades da federação -1989.** Rio de Janeiro, 2006n. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1992/educacao1992m_aeb_162.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial no ensino de 1º Grau, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação – 1986-88.** Rio de Janeiro, 2006o. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_15.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial no ensino de 2º Grau, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação – 1986-88.** Rio de Janeiro, 2006p. Disponível em: http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_19.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial no ensino regular de 1º grau, por dependência administrativa e localização, segundo as grandes regiões e unidades da federação – 1987.** Rio de Janeiro, 2006q. <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1991/educacao1991m_aeb_149.pdf>. Acesso em 9 jan.2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Jovens e adultos atendidos no programa nacional de educação básica, segundo as grandes regiões e unidades da federação – 1986-88.** Rio de Janeiro, 2006r. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_45_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial de excepcionais nos estabelecimentos de educação especial que prestam assistência educacional de ensino regular e excepcionais, por tipo de excepcionalidade, segundo as unidades da federação – 1987.** Rio de Janeiro, 2006s. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_48.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Cursos de pós-graduação existentes, por nível, segundo as áreas de conhecimento – 1988-91.** Rio de Janeiro, 2006t. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1992/educacao1992m_aeb_189a.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Pessoas de 0 a 3 anos de idade e taxa de atendimento socioeducacional das pessoas de 0 a 3 anos de idade, nos estabelecimentos de ensino pré-escolar, segundo as grandes regiões – 1989.** Rio de Janeiro, 2006u. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1993/educacao1993m_aeb_146.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Despesas com educação dos governos federal, estadual e municipal e participação percentual da despesa com educação em relação a despesa total, segundo os níveis de governo -1980-90.** Rio de Janeiro, 2006v. <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1993/educacao1993m_aeb_150_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Proporção de crianças de 0 a 14 anos de idade, residentes em domicílios particulares com chefes sem instrução e menos de 1 ano de estudo, por grupo de idade, segundo as grandes regiões – 1991.** Rio de Janeiro, 2006w. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1994/educacao1994aeb_17_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Escolaridade média das pessoas de 15 anos e mais de idade, por grupos de idade e situação do domicílio, segundo decis de renda mensal – 1990.** Rio de Janeiro, 2006x. <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1994/educacao1994aeb_18_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino primário fundamental comum – principais resultados, por unidades da federação - 1960.** Rio de Janeiro, 2006y. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1962/educacao1962aeb_02_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. IBGE. Estatísticas do séc. XX. Educação. **Ensino extraprimário – ensino médio (comum) 1960 – principais resultados no fim do primeiro mês letivo, por unidades da federação- 1960.** Rio de Janeiro, 2006z. Disponível em:
<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1960/educacao1960aeb_11_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino extraprimário – ensino superior (comum) – principais resultados no início do ano letivo, por unidades da federação - 1960.** Rio de Janeiro, 2006aa. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1960/educacao1960aeb_23a24.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Despesa pública com o ensino e a cultura 1960.** Rio de Janeiro, 2006ab. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1961/educacao1961m_aeb_51_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Municípios que possuem estabelecimentos de ensino médio 1960.** Rio de Janeiro, 2006ac. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1960/educacao1960aeb_10_1.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Funções docentes do pessoal em exercício no ensino supletivo, por dependência administrativa, segundo as unidades da Federação -1986.** Rio de Janeiro, 2006ad. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1991/educacao1991m_aeb_165.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino pré-escolar - matrícula no fim do ano, segundo a dependência administrativa e a idade, por unidades da federação - 1971-73.** Rio de Janeiro, 2006ae. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1975/educacao1975m_aeb_16a17.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino primário comum – matrícula no início do ano, segundo a dependência administrativa, a localização e o sexo, por unidades da federação - 1966-68.** Rio de Janeiro, 2006af. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1969/educacao1969m_aeb_077e079.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino Médio – ensino secundário – matrícula no início do ano, segundo o ciclo didático e a dependência administrativa – 1964-66.** Rio de Janeiro, 2006ag. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1967/educacao1967m_aeb_198_1a199.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino Superior – cursos existentes, corpo docente, matrículas, aprovadas e conclusões de curso, segundo os ramos de ensino - 1966-68.** Rio de Janeiro, 2006ah. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1968/educacao1968m_aeb_79a84.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula em 30 de novembro no ensino pré-escolar, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação – 1980-82.** Rio de Janeiro, 2006ai. Disponível em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1984/educacao1984m_aeb_181.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula em 30 de novembro no ensino de 1º Grau, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação – 1980-82.** Rio de Janeiro, 2006aj. Disponível em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1984/educacao1984m_aeb_188.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula em 30 de novembro no ensino de 2º Grau, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação – 1980-82.** Rio de Janeiro, 2006ak. Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1984/educacao1984m_aeb_197.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Exames prestados e aprovações no ensino supletivo – 1967-87.** Rio de Janeiro, 2006al. Disponível em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1989/educacao1989aeb_19.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Alunos conveniados e alunos alfabetizados pelo movimento brasileiro de alfabetização, segundo as grandes regiões e unidades da federação – 1978-82.** Rio de Janeiro, 2006am. Disponível em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1983/educacao1983m_aeb_206.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Instituições de educação especial que prestam assistência educacional especializada a excepcionais, por dependência administrativa, modalidade, tipo de unidade e espécie de atendimento, segundo as unidades da federação – 1987.** Rio de Janeiro, 2006an. Disponível em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_49.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula nos cursos de pós-graduação em universidades e estabelecimentos isolados, por área de ensino, segundo as unidades da federação – 1978-80.** Rio de Janeiro, 2006ao. Disponível em:

<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1981/educacao1981m_aeb_107a108.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino médio em geral – cursos, corpo docente, matrículas no início e no fim do ano, e conclusões de curso, segundo os ramos de ensino – 1959-68.** Rio de Janeiro, 2006ap. Disponível em:

<<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao>>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. **Síntese de indicadores 2005.** Rio de Janeiro, 2006aq. Disponível em:

<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31647.pdf>>. Acesso em 03 set. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. 1980 à 1989. **Evolução do fluxo escolar, retenção do sistema de ensino, segundo as séries do ensino de 1º e 2º graus – 1942-1982.**

Rio de Janeiro, 2006ar. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao.html>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

_____. Estado da População. **População do Brasil: estimativas e recenseamentos – 1776/1935**. Rio de Janeiro, 2006ar, 1936. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1936/populacao1936aeb_01.pdf>. Acesso em 03 set. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. 1990 à 2000. **Taxas agregadas de repetência, promoção e evasão escolar, por grau de ensino – 1981- 1992; 1989 – 1998**. Rio de Janeiro, 2006as. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao.html>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Distribuição das pessoas de 7 a 14 anos de idade na condição de filhos, por situação de frequência escolar e de atividade, segundo os grupos de idade e de rendimento mensal familiar — 1970-1979**. Rio de Janeiro, 2006at. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao.html>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula no início do ano, por níveis de ensino — 1963-80**. Rio de Janeiro, 2006au. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1981/educacao1981m_aeb_074_2.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. **Brasil 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2016.

_____. **Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000**. Rio de Janeiro, 2007a. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv34956.pdf>>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade - Brasil – 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_brasil_zip_xls.shtm>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. **Censo Demográfico 2010 - Educação - Resultados da Amostra**: população residente, por cor ou raça, segundo a frequência a escola ou creche e os grupos de idade - Brasil – 2010. Rio de Janeiro, 2010a. Acesso em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/default_xls.shtm>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Censo Demográfico 2010**: resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>>. Acesso em 03 set. 2016. (p.32).

_____. **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060: 2013.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 13 ago. 2016.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais 2014.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **A economia brasileira no 4º trimestre de 2014: visão geral.** Brasília: 2015a. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Comentarios/pib-vol-val_201404comentarios.pdf>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor.** INPC. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/precos/default.asp>>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Taxa de desocupação das pessoas de 10 anos ou mais de idade.** Brasília: 2016a. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=2&vcodigo=PE62&t=taxa-desocupacao-pessoas-10-anos-mais>>. Acesso em 05 de maio 2016.

_____. **Reprojeção da População do Brasil por sexo e grupo de idade 2000-1980.** Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/retroprojecao_2000_1980/default_tab.shtm>. Acesso em 23 out. 2016

INEP. **A educação nas mensagens presidenciais: período 1890-1986.** V. I e II. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002962.pdf>>. Acesso em 13 ago. 2016.

_____. **A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000.** Brasília.2003.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 1997.** Brasília, 1997. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 23 jan. 2016.

_____. **Mapa do analfabetismo no Brasil.** 2003a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>>. Acesso em 03 set. 2016.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2005.** Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 23 jan. 2016.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior – Graduação 2005.** Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 23 jan. 2016.

_____. **Evolução da Educação Superior – Graduação: evolução do ensino superior 1980 a 1988.** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-200>>. Acesso em 13 jan. 2016.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 23 jan. 2016.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior – Graduação 2013**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 23 jan. 2016.

_____. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso em: 10jan. 2016.

_____. **Indicadores Financeiros Educacionais: tabelas elaboradas pela Deed/Inep**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Estatísticas do IDEB 2015**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Acesso em 08 out. 2016

_____. **ENEM**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em 08 out. 2016.

_____. **Indicadores Educacionais da educação básica: taxas de distorção idade-série**. Brasília, 2016c. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

_____. **Indicadores Educacionais da educação básica: taxas de rendimento**. Brasília, 2016d. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

JOLY, Duarte Fábio. Mário Pedrosa, pernambucano, 1900-1981. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 658-671.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

KONDER, Leandro. **O futuro da filosofia da práxis**: o pensamento de Marx no século XXI. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LENIN, Vlademir Ilich. **O Estado e a revolução**. Trad. Aristides Lobo. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução Marsely de Marco Dantas. Apresentação e notas Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2014.

LOPES, Maria Landulpho Alves. João Cândido, gaúcho, 1880-1969. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000, p. 226-241.

MACHADO, André Roberto. Cosme Bento, cearense, ? – 1842. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000, p. 114-127.

MAPA. **Memória da Administração Pública Brasileira**. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. 2016. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=9208>>. Acesso em 06 set. 2016.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução: Maria Julia Goldwasser. 4ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

MATTOS, Aurélio Vanucchi Leme de Mattos. Carlos Marighella, baiano, 1911-1969. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 402-413.

MARCONDES, Renato Leite. Padrão-ouro e estabilidade. **Revista USP/Est. econ.** São Paulo: jul-set 1998. Disponível em: <www.revistas.usp.br/ee/article/download/117075/114690>. Acesso em 23 ago. 2016

MARTINS, Lígia Márcia; **O legado do século XX para a formação de professores**. In: DUARTE, Newton; MARTINS, Lígia Márcia. Formação de Professores: limites contemporâneos e alternativas necessárias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/ysnm8/pdf/martins-9788579831034.pdf>>.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Álvaro Pina. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **O capital**: livro I. Tradução Rubens Enderle. 1 ed, 1ª ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução Rubens Enderle, Nélio Schneider, Luciano Cavini Martorano. 1 ed – 3ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Tradução Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 1998.

MEC. **CNE: histórico**. Brasília, MEC, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14306-cne-historico>. Acesso em 19 set. 2015.

MEKSENAS, Paulo. **Pesquisa social e ação pedagógica**: conceitos, métodos e práticas. São Paulo: Loyola, 2003.

MTE. **RAIS**. 2014. Brasília: 2014. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/portal-mte/rais/#2>>. Acesso em 31 out. 2015.

_____. **Salário Mínimo**. Brasília. 2016. Disponível em:
<<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SalarioMinimo/MINIMO2016.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2016.

MTP. **Grupo técnico de previdência –GTP**. Brasília, 2016. Disponível em: <
<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/Forum-RelatorioFinal-1.pdf>>. Acesso em 06 ago. 2016.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. et. al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MOTA, Carlos Guilherme. Guerra do Paraguai: história e polêmica. **Rev. Usp. Estudos Avançados 9 (24)**. São Paulo: 1995. P. 242-254. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n24/v9n24a12.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2016.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. 3 ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

NOWIKOW, Lana. Chico Mendes, acreano, 1944-1988. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 418-439.

OFFE, Claus; RONGE Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de ‘Estado capitalista’ e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em:
<<http://www.dudh.org.br/declaracao>>. Acesso em 10 jul. 2015.

Oxfam. **Informe Oxfam 210 - A Economia para o um por cento - Janeiro 2016**. Davos: 2016. Disponível em: <http://www.oxfam.org.br/noticias/relatorio_davos_2016>. Acesso em 30 ago. 2016.

PALLUDETO, Alex Wilhans Antonio; ABOUCHEDID, Saulo Cabello. **A hierarquia de moedas e a relação centro-periferia revisitada**. Natal: ANPEC – 42º Encontro Nacional de Economia. 2014. Disponível em:
<https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i7-e923374cc89126567270d9f340d65214.pdf>. Acesso em 23 ago. 2016.

PARO, Iana Cossoy. Antônio Conselheiro, cearense, 1830- 1897. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000, p. 48-63.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Nova esquerda social-liberal**. R.Dir.Adm. Rio de Janeiro: 1999, p. 35-43.

_____. In: SACHS, Iganacy. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001; p. 224-259.

PIKETTY, Tomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIMENTA, João Paulo G. Irmãos Vinagre, paraenses, período de ação 1831-1840. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000, p. 130-143.

PIRES, Carlos Manoel Pimenta; LEITE, Rosângela Ferreira. José Maria, local de nascimento ignorado, ? - 1912. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 752-767.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Brasília. 2013a. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal.pdf>. Acesso em 15 ago. 2016.

POLI, Odilon Luiz. **Leituras em Movimentos Sociais**. Chapecó: Grifos, 1999.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PETROBRAS. **Pré-Sal 2016**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>>. Acesso em 31 set. 2016.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 39 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PUPPO, Debora. Doutor Sabino, baiano, período de ação: 1797-1848. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000, p. 144-159.

REIS, Eustáquio José, et al. Áreas mínimas comparáveis para os períodos intercensitários de 1872 a 20001. In: **Anais do I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica**. Paraty, 2011. Disponível em: <https://www.ufmg.br/rededemuseus/crhc/simpósio/REIS_EUSTAQUIO_JOSE_R_ET_AL.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

RFB. **Carga tributária no Brasil: carga tributária 2013 - tabelas**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>>. Acesso em 06 jan. 2016

_____. **Carga tributária no Brasil:** 2000; 2002; 2015. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>>. Acesso em 05 maio. 2016.

ROMANELLI, Otaiza. **História da educação no Brasil.** 40 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

ROSA, Rogério. **Sedição de Juazeiro.** Rio de Janeiro: FGV, 2016. Disponível em: <<http://atlas.fgv.br/verbetes/sedicao-de-juazeiro>>. Acesso em 03 ago. 2016

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Organizadores). **Pós – neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTANA, Irailson Calado, et.al. **Carga tributária no Brasil 2013:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: RFB, 2014. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>. Acesso em 08 set. 2015.

SANTIAGO, Claudia; GIANNOTTI, Vito. **1º de Maio:** dois séculos de lutas operárias. Cadernos de Formação 1º. Rio de Janeiro: Núcleo Piratininga de Comunicação. 2006. Disponível em: <http://www.piratininga.org.br/publicacoes/1-de-maio-capa36pag.pdf>; <<http://www.piratininga.org.br/images//1o%20DE%20MAIO.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2016.

SANTOS FILHO, José Camilo; GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa educacional:** quantidade e qualidade. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. Zumbi dos Palmares, pernambucano, 1655-1695. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros:** homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000, p. 34-47.

SANTOS, Milton, **Urbanização brasileira.** 5 ed. São Paulo: EdUsp, 2008.

SÃO PAULO. **Lei dos prefeitos e subprefeitos.** Lei 18/1835. São Paulo: ALESP, 1835. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=138237>>. Acesso em 16 maio 2016.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia.** 41 ed. Campinas: Autores Associados, 2009.

_____. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 4 ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014

SCHNEIDER, Eduarda Maria; MEGLHIORATTI, Fernanda Aparecida. A influência do movimento eugênico na constituição do sistema organizado de educação pública do Brasil na década de 1930. **IX ANPED SUL 2012.** Disponível em: <

<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/963/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

SELL, Carlos Eduardo; SILVA, Lilian Lenite da. **Estado**. IN: SELL, Carlos Eduardo. Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis: Vozes, 2006.

Senado Federal. **Altera Artigo 618 da CLT**: PLC 134/2001: origem PL 5483/2001 – Mensagem Presidencial 132/2003 e Mensagem 78/2003 do Senado Federal. Brasília: 2003. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/12/2001&paginaDireta=30652>>. Acesso em 31 set. 2016.

_____. **Terceirização**: PLC 30/2015. Brasília: 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120928>> Acesso em 31 set. 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SINGER, Paul Israel. **Os pensadores**: vida e obra de Keynes e Kalecki. Tradução de Rolf Kuntz e Paulo de Almeida. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio a Castelo. Tradução Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SLEMIAN, Andreia. Frei Caneca, pernambucano, 1779-1825. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume 2. São Paulo. 2001, p. 387-401.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações**. Tradução Norberto de Paula Lima. Edição Revista. São Paulo: Hemus, 2007.

SILVA, Adroaldo Moura da. **Keynes e a teoria geral**. In: KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

SILVA, Luis Geraldo Santos da. Henrique Dias, pernambucano, ? – 1662. In: Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros**: homens e mulheres que desafiaram o poder. Volume I. São Paulo. 2000, p. 34-47.

SIMÕES. Armando Amorim. **As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação**: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil. (Diret/Inep. Brasília, INEP, 2016. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1985>>. Acesso em 22 out. 2016.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

STN. **Dados coletados dos estados e municípios**. Brasília. 2015. Disponível em:

<http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/sistn_novosite.asp>. Acesso em 26 abr. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: lei complementar 87/1996.** Brasília, 2014. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_lei_kandir.pdf>. Acesso em 9 jan.2016.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: IPI-exportação.** Brasília, 2013. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/CartilhaIPI_Export2013.pdf>. Acesso em 9 jan.2016.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: IOF-ouro.** Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_iof-ouro.pdf>. Acesso em 9 jan.2016.

_____. **Balço do setor público nacional (BSPN): 2000 a 2015 – 2013 republicado.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em 10 ago. 2016.

SOUZA, Rosa Fátima de. *História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XX.* São Paulo: Cortez, 2008.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **Os fins do trabalho docente.** In: TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas.* Petrópolis: Vozes, 2005.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir et al. **Pós – neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** 18 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

TREVISOL, Joviles Vitório. **Atores sociais e meio ambiente:** análise de uma rede transnacional de organizações da sociedade civil. Chapecó: Argos, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. 1. Ed. 22. reimpr. São Paulo: Atlas, 2013.

UNESCO. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015.** Brasília, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 20 ago. 2016.

VAINFAS, Ronaldo. **História Indígena: 500 anos de despovoamento**. In: IBGE. Brasil 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro. 2007, P. 35-59. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2016.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do fundef. **Rev. Sociol. Polít.** 24, jun. 2005. Curitiba, 2005, p. 149-164.

VENANCIO, Renato Pinto. **Presença Portuguesa: de colonizadores a imigrantes**. In: IBGE. Brasil 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro. 2007, p.61-77. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2016.

VARSAÑO, Ricardo, et. al. **Texto Para Discussão Nº 583: uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA & SAF/BNDES, 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0583.pdf>. Acesso em: 09 out. 2016

VIGOTSKI, Lev Semenovich. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. Organizadores: Michael Cole; Vera John-Steiner; Sylvia Scribner; Ellen Souberman. Tradução: José Cipola Neto; Luís Silveira Menna Barreto; Solange Castro Afeche. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. Mário Moraes. São Paulo: Martin Claret, 2013.

WINTER, Maria Cecília. Luis Gonzaga, baiano, 1761-1799. Caros Amigos. **Rebeldes Brasileiros: homens e mulheres que desafiaram o poder**. Volume I. São Paulo. 2000. p. 306-319.