Constituição, federalismo, regime de colaboração e a educação indígena no Brasil

Giliarde Benavinuto Albuquerque Cavalcante Virgulino Ribeiro Nascimento e Gama[10] e Úrsula Dias Peres[11]

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dedica um capítulo próprio para tratar os povos indígenas, onde se pode observar, a partir do art. 231, normas que reconhecem e tutelam a categoria em sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União- Federal (ente federativo) dispor, arrimando-se em disciplinas da Lei Magna, sobre a demarcação, a proteção e o respeito aos bens que são próprios dos povos originários sob destaque.

No que toca à organização e ao exercício de poder para proteção aos consectários humanos ou legais de todas as pessoas, importa abordar o tema federalismo no Brasil, que num primeiro e indispensável olhar, é entender como questões e relações de poder ocorrem no território pátrio no que se volta ao atingimento de caros temas à sociedade.

Mira-se a "sintonia" entre a existência de poder assistencial ou protetivo, as receitas destinadas ao cumprimento de certas matérias de estado ou públicas, o "parcelamento" da instância legiferante e a instrumentalização desta por parte dos entes federativos (União, Estados-Membros, Distrito-Federal e Municípios), tudo a (re) cobrar e (re) tomar análises em diferentes

[10] Doutorando em Desenvolvimento Regional – UFT e Prof. de Direito na Universidade Estadual do Tocantins
[11] Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP, do OIPP/USP e do King's College London/Brazil Institute. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo

setores da vida político-financeira-social a fim de traçar novos leituras ou novos parâmetros analíticos aptos a bem assegurar direitos e garantias fundamentais rubricados em textos normativos e, por vezes, não percebidos no plano da eficácia (RODRIGUES, 1995; OLIVEIRA, 2010).

O olhar a ser destinado a essa "sintonia" comungada em relações sob diferentes esferas de poder são temperadas com fatores como "equidade" ou "desigualdade" locais, regionais ou nacionais (fitando-se a atenuação ou a resolução de objetos comuns por vezes não equilibrados). Assim, chega-se à premissa de "descentralização" como fenômeno apto a conduzir medidas estatais que corroborem aos fins político-tributário-sociais de vislumbre do texto constitucional, legal, etc.

Pensar em como se orquestra as relações permeadas de poder, na República Federativa, é desafiar a capacidade de bem ler e compreender realidades multifocais e interdisciplinares de distinto e complexo contexto organizacional e estrutural da sociedade brasileira. Afinal, o delicado ponto das divisões e arrecadações tributárias praticadas pelos entes estatais estão direta ou indiretamente associadas à efetividade do que se tem por federalismo, especialmente em matéria de educação/ensino que ora se propõe este estudo remissivo à atualização do tema federalismo, cooperação e povo indígena.

A ver, regiões com maior arrecadação ou receita tributária per capita tendem a ter considerado desempenho na gerência de matérias básicas ou essenciais, a citar, a educação, a saúde, etc. (LOPREATO, 2018).

Lado outro, ainda que se assovie como fator importante o quantum arrecadatório ou a receita tributária para ao bom gerir de matérias de interesse estatal e social, sabe-se da não suficiência do citado fator a atenuar, contornar, tratar ou resolver inúmeras e não superadas condições sentidas ou apercebidas pelo povo, ao que se inclui o indígena, nos diferentes rincões do País.

Cá traça-se, com certa revelação encadeada nas estruturas textuais sinalizadas, uma premissa do federalismo e dos direitos sociais aclarados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em se considerando a historiografia constitucional. Inobstante, recorta-se ainda mais a classe dos direitos sociais, restringindo-se essas teceduras ao direito à educação (art. 205, CRFB/88) do tipo indígena, oportunidade em que se pontua o regime de colaboração federativa existente no território nacional.

Educação e federalismo

Equidade, liberdade, pluralismo e qualidade podem, facilmente, ser apontadas como elementos que subscrevem o modelo de promoção da educação no Brasil delineado pela gestão democrática. No voltado à educação, tem-se como ponto inicial de enfrentamento teórico o que se observa nos art. 205 e 206 da Magna Carta de 1988, senão vejamos.

> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206. 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 o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...] (grifo nosso).

Os fragmentos normativos expostos reforçam fatores que devem consubstanciar a educação brasileira, sem qualquer tipo de distinção ou diferenciação entre categorias étnicas ou culturais (indígenas, não indígenas, etc).

Na outra senda, observa-se a norma do art. 210 da CRFB/88, assegurando que o ensino fundamental deve ser ministrado em língua portuguesa ou outras, neste último caso se a educação for destinada a comunidades indígenas (garantindo, igualmente, a utilização das formas próprias desses povos aprenderem).

Desta forma amparada no texto constitucional anterior, tem-se que o constituinte originário consignou: a) o ensino multilíngue

(ante o reconhecimento de outras formas de expressão linguística praticadas pelas comunidades indígenas, etc), b) o ensino-aprendizagem próprios de determinadas comunidades tradicionais e c) o direito subjetivo ao ensino e à escolarização indígena.

Com essas notas breves, chega-se ao momento de destacar o federalismo como estrutura coadjuvante na concreção de direitos educacionais, a ver, é por meio dessa forma de estruturação do poder que diferentes governos em diferentes regiões do Brasil são assistidos pelas múltiplas destinações de recursos estatais previamente definidos em legislação nacional.

Ante isso, diferentes governos, portanto, não só o federal, podem gerenciar variadas estruturas do ensino/educação a fim de mitigar ou atenuar disparidades na oferta, realização e formação educacional enquanto direito subjetivo de todos os seres humanos (de forma equânime e qualitativa).

Para expender mais sobre a matéria de federalismo e regime de colaboração, em matéria de educação, importantes serem citados alguns dispositivos magnos que informam como essa relação deve ocorrer. Para tanto, mencionam-se os art. 211, 214, 241 da CRFB/88 com complemento da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas 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. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (BRASIL, 2021, grifo nosso).

Em dicção do dispositivo constitucional e seus parágrafos, tem-se que o regime de colaboração é premissa fundamental na organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Demais, o União encarga-se do sistema federal de ensino, incluindo os dos eventuais territórios, possuindo função redistributiva e supletiva (técnica e financeira) a assistir os demais entes federados.

Igualmente, tem-se que os Estados e o Distrito Federal possuem atuação precípua no ensino fundamental e médio; restando aos Municípios atuação principal no ensino fundamental e na educação infantil. Por fim, os sistemas de ensino devem manter formas de colaboração a fim de fazer valer o texto magno.

Sobre a forma de garantia dessa estrutura democrática de ensino, a Constituição fixou à União a destinação de 18% das receitas oriundas de impostos federais; e aos demais entes (Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), 25% das receitas advindas de suas arrecadações tributárias (art. 212, CRFB/88).

Fora isso, os recursos a serem distribuídos entre os entes subnacionais são garantidos de forma contábil pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com forma de organização definida em lei (art. 212-A, CRFB/88).

> 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. [...] Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de

> serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2021, grifo nosso).

Já nas normas supra, observa-se a estipulação de um plano nacional de educação com vistas a melhor articular o mencionando sistema em regime de colaboração. Diga-se de passagem, o referido plano é uma realidade no presente tempo ante a promulgação e vigência da Lei 13.005/2014.

Além disso, a norma magna também garante a possiblidade de todos os entes federados disciplinarem sobre consórcios públicos e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos, isto é, dá-se liberdade organizacional e governamental para que os entes subnacionais possam fazer escolhas que, vetorizadas pelas diretrizes, pelos objetivos, pelas metas e pelas estratégias do PNE (Plano Nacional de Educação), sejam interessantes à realização do todo visionado.

A Lei 13.005/2014 é um significativo instrumento de consecução da educação nacional democrática, equitativa e de qualidade. Dispõe de instrumentos confluentes à elaboração e adequação de planos subnacionais; monitoramento e avaliação dos planos dos entes federados e do quadro situacional das metas atingidas pelos diferentes planos (BRASIL, 2021).

Por fim, nesta esteira de demonstração do imbricamento do federalismo com o regime de colaboração, situa-se a Lei 9.394/96, que em seu art. 8° e seguintes dispõe de como deve ocorrer a organização do ensino em regime de colaboração. Destaca-se o que é concernente, precipuamente, à educação indígena na norma vetorizada. Senão, vejamos.

> 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, 2021, grifo nosso).

Voltando-nos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (formando por 26 fundos estaduais e 1 do Distrito Federal), outrora retratado nesse trabalho por meio da Lei 14.113/2020, liderado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, aborda-se, cá, a sua composição financeira.

As contribuições se operacionalizam por meio de arrecadações dos Estados e Municípios, cabendo à União a complementação na insuficiência arrecadatória. São parâmetros de distribuição desses fundos, o tamanho ou a magnitude das redes de ensino com vistas à equalização da oferta e oportunidade em todo o território nacional. A composição dos recursos do FUNDEB se dá por meio do: a) Fundo de Participação dos Estados (FPE), b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS), d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), e) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), f) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), g) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) – ITRm, h) Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios); i) e Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos supracitados.

Educação Indígena no Brasil

Dados públicos fornecidos pelo Governo Federal, obtidos por meio do Censo Populacional de 2010, informam que 8.17.963 pessoas se declararam indígenas, estando distribuídas em 309 etnias que falam mais de 200 línguas. Desse quantum de indivíduos autodeclarados indígenas, apenas 53,6% residiam em terras

tradicionais. Quanto à faixa etária educacional da população declarada, 232.863 indivíduos (42,5%) possuíam menos de 18 anos. Com matrículas ativas em escolas indígenas, apenas 184.847 dessas crianças ou jovens (IBGE, 2010).

Demais, informa-se que até os dias atuais o Brasil realizou apenas um censo educacional especial para a população indígena, qual seja, o de 1999 defasado e, portanto, não abordado neste debate. De plano, convém informar que dados mais atuais demonstram significativa expansão de escolas indígenas no território nacional (INEP, 2020; LUCIANO, 2007).

De mais a mais, sabe-se da discreta existência de registros e trabalhos que demonstrem material/concretamente como normas legais têm sido respeitados ou realizados pelos diferentes entes federados (governos dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, com o sem a colaboração da União).

Em verdade, alguns poucos e eventos específicos vêm se debruçando sobre o tema e oportunizado novas discussões. Portanto, neste estudo não é possível inferir a que pé de real ganho se encontra toda essa parcela da sociedade originária, senão apontar instrumentos já garantidos para a concreção dessas benesses.

Considerações Finais

O regime de colaboração em matéria de educação também assiste aos povos indígenas dentro de suas particularidades étnicas, cultuais e regionais, cabendo aos entes federados prestar o necessário para que os direitos básicos a todos reconhecidos também se façam possível de acesso a essa população especial. Cabe, portanto, aos planos subnacionais articulações que concretizem objetivos já estampados na legislação nacional protetiva.

E como já informado, os desafios ainda são expressivos (formalmente) quanto ao desenvolvimento de adequadas políticas públicas educacionais indigenistas. Sabe-se que até os dias atuais o Brasil realizou apenas um censo educacional especial para a

população indígena, qual seja, o de 1999. Tal censo resta defasado e, portanto, não se julgou pertinente a sua abordagem neste debate.

De mais a mais, importante ratificar que dados mais atuais demonstram significativa expansão de escolas indígenas no território nacional e do número de pessoas inscritas nas modalidades de ensino, dados que assoviam para sinalizar que o regime de colaboração tem funcionado em alguma medida. Afinal, para que esses dados sejam crescentes, há necessidade de investimentos por parte do Poder Público.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. PNE. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 13 dez. de 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. FUNDEB. Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 13 dez. de 2021.

BRASIL. Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LDB. Lei nº 9.394. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 14 dez. de 2021.

BRASIL. Censo Demográfico 2010: microdados. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Disponível em: https://basedosdados.org/dataset/br-ibge-censo- demografico. Acesso em 20 de dez. 2021.

BRASIL. Cartilha Novo Fundeb 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt- br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf. Acesso em 20 de dez. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. Censo Escolar: microdados. 2007 a 2019. INEP. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/microdados . Acesso em: 15 de jan. 2022.

LOPREATO, F. L. C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Campinas: IE. Unicamp, maio de 2018.

LUCIANO, G. J. dos S. Cenário contemporâneo da educação escolar indígena no Brasil. Ministério da Educação/ Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/releeicebcnerev.pdf . Acesso em: 15 de jan. 2022.

OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Brasília: Ipea, jan. 2010.

RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.