

# Estado federativo brasileiro

## *Implicações na gestão da educação*

EDSON FRANCISCO DE ANDRADE\*

ALFREDO MACEDO GOMES\*\*

**RESUMO:** O presente texto discorre sobre a relação entre o federalismo como forma particular de organização do Estado e a gestão da educação. Analisa-se, inicialmente, o significado histórico e político da construção do Estado nacional no Brasil, bem como sua imprescindibilidade para responder às demandas sociais. Em seguida, tematiza-se a relação entre a concepção de *federalismo* incorporada ao caso brasileiro e o modelo de gestão sistêmica, em processo de incorporação ao campo educacional. Destaca-se a urgência da construção do sistema nacional de educação, na perspectiva de instituir um mecanismo de implementação do pacto federativo na educação.

*Palavras-chave:* Estado. Federalismo. Gestão sistêmica da educação. Descentralização.

### Introdução

*Quando alguém disser dos negócios do Estado:  
Que me importa? – pôde-se estar certo de que o Estado está perdido.*

(ROUSSEAU, 1978, p. 107).

**A**nalisamos o surgimento e a consolidação do Estado federativo no Brasil, bem como as implicações dessa forma de organização estatal para o campo da gestão da educação. A inexistência de uma coordenação federativa

---

\* Doutor em Educação. Professor da Universidade de Pernambuco (UPE).  
*E-mail:* <edsonprofessor@uol.com.br>.

\*\* Doutor em Educação. Professor do Departamento de Fundamentos Sociofilosóficos da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. *E-mail:* <alfredomgomes@gmail.com>.

das ações a serem pactuadas entre as esferas administrativas do país impõe limite à materialização do federalismo cooperativo, que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao *status* de entes autônomos, a partir da Constituição Federal de 1988.

Com base no estudo de Araújo (2005), podemos elencar duas razões que explicitam a necessidade dessa coordenação na ação estatal. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados na capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre os gestores seja contraposta pelo exercício programático da colaboração, com efeito nos e entre os sistemas de ensino.

Essa nota epistemológica visa a indicar aquilo que queremos aprofundar neste estudo. Na primeira parte do texto, analisam-se as condições em que o Estado nacional consolida-se no Brasil, enfatizando sua imprescindibilidade para prover a equidade no atendimento ao conjunto das demandas sociais. Em seguida, abordam-se as dimensões histórico-etimológicas do *federalismo*, assim como sua interface com a perspectiva de gestão sistêmica da educação, em processo de incorporação no campo educacional brasileiro. Nas considerações finais, chama-se a atenção para a urgência da construção do sistema nacional de educação, realçando sua função estratégica e sua relevância como mecanismo de coordenação da dinâmica de colaboração entre os entes de poder federado, o que não significa conferir exclusividade (centralização) de poder à União.

## **Estado nacional e campo educacional**

Os fatos históricos correlatos ao longo período do Brasil Colônia, fase em que prevaleceu o modelo agrário exportador dependente, constituindo economia pré-capitalista, centrada no poder do senhor de engenho, que reeditava a tradição medieval, sendo suas fazendas verdadeiros feudos, revelam um contexto em que o Estado e suas leis permaneceram marginais. Desse modo, ainda que o Estado nacional, instituído no contexto do Brasil independente, seja textualmente apresentado com fundamentos liberais, ele foi marcado por práticas sociopolíticas que o identificam como instrumento da dominação patrimonialista.

Demarca-se, aqui, o ponto de partida deste estudo, sobretudo por conceber, assim como afirma Florestan Fernandes (2005), que criar um Estado nacional significa organizar o espaço econômico, social e político de uma forma peculiar. O que se faz notável, portanto, é que o advento da Independência do Brasil legitimou a criação

de um Estado nacional com a declarada finalidade de impulsionar a dominação do senhor rural no campo econômico, sendo que, sem tal emergência da organização político-administrativa, tornar-se-ia impraticável resguardar-se dos efeitos nocivos inerentes às relações econômicas no âmbito da Colônia, sob o crivo da dependência. O aparelhamento do Estado, assim, significou a constituição de uma estrutura necessária para o enfrentamento das adversidades impostas pelo mercado, incluindo a definição de regras e a organização de espaços decisórios, com função regulatória, para que os senhores rurais pudessem mobilizá-los, estrategicamente, em seu favor.

O sentido com que o princípio da *autonomia da nação* foi incorporado às práticas sociais explicita a necessidade de desenvolver suportes econômicos protecionistas, que, ao passo que justifica a existência de práticas de dominação patrimonialista, também garante sua perpetuação. Aliás, uma conformação administrativa que atendia a esse cunho político também foi materializada na forma unitarista adotada pelo país no “pós-Independência”, em que se instituiu um governo central com amplos poderes sobre as províncias e as municipalidades, ainda que esse formato não significasse a pretensão de homogeneidades constitutivas da nação.

Na realidade, prevaleceram as heterogeneidades geradas especialmente pelas formas diferentes com que o imenso território brasileiro foi colonizado, uma vez que, tendo o mesmo colonizador (ABRUCIO, 2010), foram produzidos projetos de poder particulares, conforme a força de mando local. Tal realidade exigia a opção pela forma federativa de organização do Estado em consonância com a política de integração e autonomia nacional pleiteada, porém, ao invés do federalismo, o país adotou a centralização, concentrando a capacidade de tributação no governo central. Em outras palavras, ainda que o escravismo expresse o quanto o localismo prevaleceu durante o Império, a composição estatal era circunscrita à existência de um poder central exercido pelo imperador, que determinava o comando político-administrativo das províncias, opção organizativa que, por não reconhecer a organicidade política local, não tomava a interdependência entre as partes como prerrogativa para a construção da nação.

Na fase seguinte, a chamada República Velha, reavivou-se o mandonismo local e regional como epicentro do poder, constituindo um novo tipo de descentralização em que a concentração decisória do Império cedeu lugar às oligarquias estaduais, o que significou a manutenção dos privilégios e interesses da elite agrária. O que se observa, no entanto, é que essa acepção de descentralização não corresponde ao princípio de democratização com o qual o termo é significado, por exemplo, nos debates mais recentes que tratam da redemocratização do país; isso porque o movimento cíclico de centralização e descentralização incute muito mais o espaço no qual um mesmo grupo dominante edita as decisões, sem, com isso, ampliar os espaços decisórios e a participação neles.

Tal ordem começou a ser alterada com as transformações ocorridas com a Revolução de 1930. Conforme analisa Azevedo (2003, p. 90), “o rompimento institucional representou a perda do monopólio político das oligarquias tradicionais e a incorporação de novos atores sociais, como os segmentos médios urbanos e o emergente setor empresarial.” Com todos os limites e condicionantes que podem ser creditados à Era Vargas, o processo nela/por ela desencadeado impactou quase todo o século XX.

As fases que reúnem fatos históricos marcantes desse período, iniciando pela ditadura Vargas (1937-1944), pela hegemonia populista (1945-1964), pelo regime militar (1964-1985) e pela redemocratização (1985-), demonstram processos de reestruturação do Estado, verificando-se, especialmente no Estado Novo, tendências de *centralização* por meio do estabelecimento de formas institucionais de controle das diferentes oligarquias regionais, período em que se constata que “o poder centralizado procurava rearranjar um novo pacto de dominação que submetesse os segmentos diversificados e contraditórios da classe dominante” (AZEVEDO, 2003, p. 90-91), como também de *descentralização da gestão pública*, constituindo-se, inclusive, formação discursiva para uma nova ordem jurídica e institucional, fundada com a Constituição Federal de 1946 e incorporada ao discurso da ampliação da participação da sociedade civil, sobretudo com o advento do chamado pacto federativo.

Ao longo dos 21 anos da Ditadura Militar, percebe-se que as identidades discursivas “descentralização ó soberania popular” e “centralização ó poder ilimitado do governo” foram preconizadas como modos de definição da ação estatal e de demarcação ideológica quanto à sua análise, fato que se observa com a expectativa da retomada do protagonismo da sociedade civil como vetor da redemocratização do país, correlação que também se credita, aliás, ao novo desenho do federalismo tributário, outro indutor desse mesmo processo e que trataremos mais adiante.

É importante considerar que o formato em que o Estado brasileiro foi gestado e os diferentes modos como foi coordenada a sua ação, permeada por ciclos de centralização e descentralização, configuram, também, distintas formas de atendimento à demanda educacional, o que justifica a relação intrínseca, no atual contexto histórico, entre a concepção/lógica de ação do Estado e a interpretação/ avaliação do campo educacional.

Na organização e gestão da educação, cabe o registro de que, durante o Império, em face do aprofundamento da crise financeira do país, a centralização de poder, peculiar a essa forma de governo, coadunava-se com a desconcentração da responsabilidade no atendimento às necessidades prementes da educação. Procedeu-se, assim, a transferência da obrigação de responder pelas ações governamentais para as províncias, movimento este explicitado por meio do Ato Adicional de 1834, que lhes conferiu a incumbência da criação de escolas públicas, assim como o encargo de prover seu financiamento.

O quadro que perpassou todo o período imperial foi reconfigurado nos anos 1930, fase em que a obrigatoriedade de vinculação de receitas para a educação recebeu amparo legal, prerrogativa revogada pela Constituição outorgada pela ditadura de 1937, reposta em 1946, no contexto da abertura democrática<sup>1</sup>, e novamente revogada pela ditadura em 1967<sup>2</sup>. A vinculação foi retomada a partir de 1983, pela Emenda Calmon (BRASIL, 1983), validada com novos percentuais pela Constituição de 1988.

De fato, temas como a vinculação de receitas para a educação (inclusive, com pretensões de acréscimo dos percentuais em relação ao Produto Interno Bruto – PIB), o compartilhamento das responsabilidades no provimento das demandas educacionais em todas as suas etapas e modalidades, e a democratização dos espaços de poder decisórios das políticas educacionais que devem responder às demandas atualizam o debate sobre a relação entre a descentralização e a ação estatal, recuperando marcas históricas desde o Brasil Colônia, passando pelos adventos educacionais do século XX, como contraponto, sobretudo, para o novo federalismo brasileiro fundado pela Constituição de 1988, sendo aqui realçados os impactos no campo educacional, como a emergência de formas de regulação e o protagonismo do poder local no âmbito da concepção sistêmica de gestão da educação, amplamente difundida desde o marco legal às manifestações sociais, políticas e acadêmicas durante a primeira década do século XXI.

Sobre essa questão, Barroso (2005) chama a atenção para o fato de que

a elucidação do significado de regulação conheceu um notável incremento com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores. (p. 728).

Sendo, portanto, objeto de disputa, a regulação, especialmente quando efetivada sob a forma de regulamentação, é parte intrínseca da gestão sistêmica, devendo ser analisada a partir dos diferentes sentidos com que os fundamentos da “articulação e intencionalidade” (SAVIANI, 1999), creditados ao conceito de sistema em sua aplicação mais ampla, são incorporados pelos agentes que mobilizam a ação estatal.

Assim, a regulação como “bandeira de todos” pode servir tanto a um sistema de educação que se articula e se resguarda pela acepção de *descentralização como controle social* (participação que se converte em ação política coletiva, propositiva e reivindicatória), como estratégia de garantia do bem público a serviço da efetivação de direitos sociais, quanto à *descentralização como transferência de responsabilidades*, incumbindo governos subnacionais de atribuições antes assumidas pelo Governo Federal, alterando, portanto, a lógica da participação para uma ação individualizada, focada na execução de ações prescritas por gerências que mantêm a decisão política centralizada.

Recorremos a Azevedo e Gomes (2009) para enfatizar a imbricação da regulação nas práticas gestacionais da educação, especialmente quando os autores tecem considerações a respeito da relação entre o tema em foco e a organização sistêmica da educação:

O sistema de educação ou a educação escolar é um componente central do modo de regulação em qualquer sociedade diferenciada e desigual. A montagem e a existência de instituições educacionais diferentes, as práticas de avaliação da aprendizagem e de avaliação das instituições de ensino da educação básica e superior, as formas de regulação intra-sistêmica que definem formas de comportamentos, títulos e *status* não apenas são condicionadas pela estrutura social historicamente engendrada, como se relacionam com o mundo do trabalho, o qual tem como fundamento um sistema de recompensas pecuniária e simbólica. Assim, pode-se compreender por que a educação é parte importante do modo de regulação e dele não pode se desvincular. (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 96).

Essa assertiva corrobora o entendimento de que não apenas o sistema é passível da regulação, mas, sobretudo, ele próprio é um *componente central do modo de regulação diferenciada e desigual*. Pode-se considerar, ainda, que a premissa coaduna-se ao modelo de Estado que tem se consolidado como espaço de lutas entre os diferentes sujeitos que rivalizam posições quanto à destinação da ação pública.

Há, portanto, uma correlação entre a centralidade com que tem sido difundida a gestão sistêmica e a consolidação desse modelo estatal, sendo mais enfaticamente explicitada na própria configuração federalista do país. Abordaremos o tema na seção a seguir, registrando a lógica hierárquica e piramidal do Estado unitário, com o governo central acima de todas as instâncias locais e, portanto, contraposto à lógica de criação da federação como expressão de ascensão do poder dos governos subnacionais, ao mesmo tempo que se enfatiza o imprescindível regime de colaboração como sustentáculo desse sistema político.

## **Federalismo e descentralização: interface com a gestão da educação**

O federalismo é referido no discurso jurídico, assim como na literatura especializada que aborda o tema (RIKER, 1975; SANTOS FILHO, 1990; LEVI, 1991; LIJPHART, 2003), como fundamento legal que reconhece a imprescindibilidade da coexistência de centros de poder na organização do Estado nacional. Esse reconhecimento é, ao mesmo tempo, consubstanciado com a noção de um relacionamento cooperativo entre as partes que compartilham o poder, em face da própria etimologia do termo<sup>3</sup>.

A conjugação entre o reconhecimento da autonomia dos entes federados e o exercício de colaboração que deve perpassar as relações estabelecidas entre eles configura

uma perspectiva de ação estatal em que a divisão do poder, conforme se infere da obra de Arendt (1997), constitui condição indubitável para o fortalecimento equânime das diversas partes do país, uma vez que há legitimidade de cada unidade (não centralização) na consecução de meios para melhor prover suas demandas, assim como incumbência do todo (União) no enfrentamento das desigualdades, devendo ser efetivada mediante ação redistributiva.

Essa perspectiva é desenvolvida por Lijphart (2003), que classifica propriedades primárias e secundárias do federalismo, constituindo a divisão do poder (central e regional) a primeira propriedade, enquanto o conceito de não centralização caracteriza a segunda. Além disso, é possível inferir do autor que a pluralidade de centros de poder com que o federalismo está imbricado tem por base a inexistência de hierarquização no que diz respeito ao grau de relevância das instâncias, fazendo-se importante ressaltar que essa forma de organização federativa do Estado deve dispor de uma estrutura que garanta a unidade na diversidade.

Em relação a esse quesito, o autor cita elementos que instrumentalizam o funcionamento federativo, especialmente no que concerne à sua efetivação não centralizada, quais sejam:

uma legislatura bicameral dispoendo de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial. (LIJPHART, 2003, p. 215).

Pode-se conceber que a opção pelo federalismo traduz a adesão a um modelo de organização estatal em que a estrutura central (jurídica e parlamentar) atua tanto em defesa do que representa o interesse geral, fazendo as partes cumprirem obrigações que corroborem o bem-estar da federação, quanto em relação àquilo que o Governo Federal deve garantir para que as unidades federativas tenham tratamento em conformidade com suas necessidades peculiares.

Essa mesma lógica é válida para a estrutura jurídica e parlamentar instalada no âmbito local. Isso significa que a concepção do federalismo, como contraposição ao Estado unitário, não apenas se circunscreve ao modo como a União caracteriza-se pela ação não centralizada, mas também é extensiva às subunidades políticas territoriais, que deverão exercer a soberania na elaboração de suas leis e de suas políticas, sem prescindir da unidade política de âmbito nacional.

Em estudo sobre o tema, Schultze (1995) salienta que o componente constitucional da organização federativa deve tomar como base a formação dos estados como unidades territoriais, somada à divisão dos poderes Executivo e Legislativo na União e estados membros. Tal formato deve respaldar-se em significativa autonomia, expressada pela representação dos estados membros no Parlamento Federal e sua participação

na vontade da União, além de dispor de regras para a solução de conflitos e jurisdição constitucional para a arbitragem de divergências entre os órgãos nos dois planos. Essa descrição do sistema federalista, aliás, atribui relevância à organização política nas diferentes esferas governamentais, considerando que, entre elas, deve coexistir a mesma orientação institucional e, também, jurídico-constitucional.

Em parte, o trabalho de Fiori (1995) coaduna-se com as considerações de Schultze (1995) na afirmação do federalismo como mecanismo de “preservação simultânea da unidade de objetivos de um povo com a diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias.” (FIORI, 1995, p. 23). Contudo, o autor destaca uma segunda perspectiva, em que concebe o federalismo como arena de disputa, com especial atenção aos seus aspectos de barganha pragmática, que resultam no pacto federativo.

É pertinente relacionar essa última concepção com a lógica de ação do Estado que aqui estamos tratando, considerando, sobretudo, o campo de poder em que tramita o processo de elaboração e execução das políticas públicas. Há especial interface com a regulação estatal, uma vez que a própria definição das regras do jogo, mecanismo regulatório que se efetiva por meio da regulamentação, também resulta dessa transferência mútua de interesses entre as esferas governamentais. Para Fiori (1995, p. 23-24), a ideia de barganha entre as unidades federadas “define a quota de poder que cabe a cada uma das instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.”

Com efeito, é a própria acepção de federalismo que já pressupõe permanente transação entre as partes como qualidade inerente a essa forma de organização territorial do poder dos estados nacionais. Contudo, a prática da *barganha*, como troca de favor, por vezes, à revelia da ética, sobrepõe-se à *colaboração*, termo que oficialmente adjetiva as relações federativas, com acepção de tratado realizado em comum em que se pretende a cooperação, constituindo, portanto, semântica que legitima essa forma de compor o Estado na ordem do discurso em que se insere a identidade da federação como expressão democrática da gestão pública.

Cury (2010) defende semelhante tipologia, com uma distinção do federalismo centralizado apresentado por Almeida (2005), constituindo três tipos de federalismo, quais sejam: o centrípeto, o centrífugo e o cooperativo. No centrípeto, predominam relações de subordinação dentro do Estado federal, sendo a União o âmbito com maior fortalecimento no que diz respeito ao exercício do poder. No federalismo centrífugo, a concentração do poder é mais forte no estado membro do que na União. Por fim, o federalismo cooperativo é referido como sinônimo de equalização de poderes entre a União e os estados membros, afirmando-o pela colaboração na distribuição das múltiplas competências planejadas e articuladas entre os componentes da federação, objetivando fins comuns.

Esse quadro explicativo, que supõe tanto a possibilidade do *federalismo centralizado* quanto a do *federalismo cooperativo*, é pertinente à análise dessa forma de organização do Estado no caso brasileiro. Merece atenção o fato de que, com a República no Brasil, os entes federados passaram legalmente a gozar de maior autonomia do que no Império; contudo, a federação nasceu imbricada em um contexto de desigualdades regionais, que impactaram a efetivação do princípio de descentralização político-administrativa. Sobre essa matéria, cabe a ressalva de que a Primeira República transferiu responsabilidades governamentais significativas para os estados, sem que tivesse sido instituída uma plataforma de garantias correspondentes aos encargos, tema que trataremos na sequência.

### Interfaces com o campo educacional

Há registro que leva em consideração até mesmo a delegação de poderes administrativos conferida pela Constituição de 1824, após a Independência do Brasil, para as então 16 províncias como parte inicial da história do federalismo no Brasil, embora não contassem com autonomia política formal ou informal (SOUZA, 2005). Desse modo, ainda que fatos relevantes ocorridos durante o Império e o advento da República possam ser referidos como partes constitutivas do tema, dedicaremos atenção à dinâmica do federalismo que emergiu do novo desenho instituído pela Constituição de 1988, ainda que façamos, de início, breve menção às fases anteriores.

É concebível reconhecer que a história federativa brasileira é permeada por uma forte instabilidade no que concerne à garantia de equidade entre as esferas do governo. Abrucio (2005) apresenta uma síntese consistente do federalismo no Brasil, demarcando seu período inicial na República Velha, fase em que predominou um modelo centrífugo (CURY, 2010), no qual os estados detinham considerável autonomia em relação ao Governo Federal, além de ser diminuto o exercício da colaboração.

Já na Era Vargas, particularmente no Estado Novo, ocorreu o advento de fortalecimento do Estado nacional, podendo-se identificar um “federalismo centrípeto”, com forte redução de poder dos governos estaduais. O decurso entre 1946 e 1964 parece ter sido a fase de maior equilíbrio na federação brasileira, período histórico a que se atribuem avanços democráticos fundados pela Constituição de 1946, com repercussão positiva nas relações intergovernamentais. Durante os 21 anos de Ditadura Militar (1964-1985), o progressivo movimento de consolidação da República e da construção de uma cultura democrática foi interrompido, cedendo lugar ao Estado unitário, com seu sistema político autoritário.

Não obstante, no atual contexto histórico, o termo ‘federação’ é referido na legislação (BRASIL, 1988, art. 1º) no sentido correlato ao que é apresentado por Houaiss e

Vilar (2001), significando a união indissolúvel entre *entes autônomos* para formar uma única entidade soberana. Dessa acepção em que o vocábulo é empregado, com ênfase, principalmente, na noção de que *há possibilidade de atuação de cada nível de governo, em um território político, prescindindo da permissão dos demais*, depreende-se que as unidades federativas gozam de relativa autonomia, enquanto os interesses gerais são inerentes à soberania da nação. Trata-se de “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local.” (AFFONSO, 1995, p. 5).

Seguindo esse entendimento, o uso do adjetivo ‘federado’, atribuído aos municípios e estados em função do *status* de autonomia que os resguarda, pressupõe, ao mesmo tempo, aliança/colaboração entre as esferas administrativas e a condição de serem regidos por interesses mais amplos, que deverão ser assegurados por um governo geral.

Nesse contexto, a conjugação entre o que os municípios, o Distrito Federal, os estados e a União devem assumir e o que precisa ser respeitado em face dos interesses do conjunto da nação, e não apenas de suas partes isoladamente, exige, por parte do Governo Federal, o exercício da sistematização das diretrizes gerais que deverão ser respeitadas em todos os níveis administrativos do país e, por parte de cada ente federado, a consolidação de mecanismos de intervenção em etapas específicas da execução de políticas públicas nos diversos setores da atuação estatal.

Os desafios ao federalismo brasileiro, aliás, têm sido incorporados aos princípios do modelo de gestão sistêmica da educação, especialmente, pela defesa da institucionalização do regime de colaboração entre as três esferas administrativas, na perspectiva de que o conjunto das demandas educacionais possa ser atendido por meio da corresponsabilidade entre os entes federados, partindo do entendimento de que as ações serão desenvolvidas no mesmo território e para a mesma população<sup>4</sup>.

A esse respeito, Araújo (2005) pondera o movimento histórico de responsabilidade dos níveis de poder e a ausência de uma efetiva relação federativa. Para o autor, esse fato reclama o tratamento do tema a partir do que se tem por perspectiva com a federação, conforme se apresenta no fragmento de texto a seguir:

Muito se debate sobre a centralização ou descentralização, municipalização ou estadualização, mas não sobre a federação rejeitada como se não existisse, rejeição que foi ainda mais acentuada a partir de 1930, com a primazia do Poder Executivo nas reformas educacionais. Na área de educação, alguns autores, como Osmar Fávero (1999), consideram a federação uma ficção, visto que a expansão das oportunidades de escolarização e a modernização dos sistemas de educação têm sido uma decorrência da atividade do Estado nacional e não dos entes federados. (ARAÚJO, 2005, p. 74).

O que se conclui como marca histórica desse quadro, e que parece constituir desafio plausível de atenção ao contexto atual, é que a inexistência de uma coordenação

federativa das ações que devem ser pactuadas entre as esferas administrativas impõe limite à materialização do federalismo cooperativo, que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao *status* de entes autônomos.

Podem-se elencar duas razões que explicitam a necessidade dessa coordenação na ação estatal, a qual se pressupõe com base na composição federativa brasileira vigente. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados quanto à capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte de alguns governos estaduais e da grande maioria dos governos municipais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre os gestores seja contraposta pelo exercício programático da colaboração, por exemplo, entre os sistemas de educação.

É importante ressaltar que o pacto ou contrato que deve permear a relação federativa (*foedus*) remete a uma prática de acordos mútuos entre as partes, para além de antinomias (centralização/descentralização) quanto à divisão de responsabilidades. O que está em causa é como levar a efeito a conjugação entre a autonomia de cada ente e a colaboração coordenada da ação estatal, para que as decisões políticas e sua efetivação atendam às prerrogativas de uma federação.

Buscando correlacionar a opção pelo federalismo e a perspectiva que dele se entende para a organização da educação nacional, Araújo (2005) considera que

a questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des)centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade. (p. 77).

Entendemos que a vinculação entre a concepção de federalismo exposta e sua finalidade como mecanismo propulsor da garantia do direito à educação, lembrada por Araújo (2005), se expressa por meio de acordos e contratos que implicam reciprocidade em múltiplas dimensões do campo educacional. Assim, faz-se pertinente mencionar que *os fundamentos do Estado brasileiro*, preconizados pelo advento do federalismo no país, exigem o trato desse tema a partir do marco legal que o inscreve como modo específico de organização do sistema político, como também mediante o *discurso* como texto, como prática discursiva e prática social (FAIRCLOUGH, 2001), que constitui e é constituído pelo modo como a gestão da educação é concebida nesse contexto, assim como pela configuração fiscal assumida, aspectos que têm grande interface com a questão da obrigação mútua que se identifica como propriedade da

relação federativa. Portanto, para fins didáticos, trabalharemos, na sequência, aspectos que qualificam o federalismo no campo educacional.

## **A gestão sistêmica da educação**

O modelo sistêmico constitui tendência na gestão da educação no Brasil. Pode-se considerar que essa perspectiva de gestão tem por base a concepção de organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se faz necessário respeitar a autonomia das partes (a educação do/no âmbito do poder regional/local), constituindo, dessa feita, uma lógica de ação que se coaduna com os fundamentos do federalismo, visto que as responsabilidades educacionais de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) obedecem a um ordenamento legal e a uma estrutura administrativa oficial, sem, contudo, prescindir da capacidade de prover os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais por cada ente federado.

Aspecto importante dessa correlação é que as competências a serem desenvolvidas pelos sistemas de educação têm como pressuposto a intercomplementaridade entre as unidades federadas, pelo regime de colaboração. Assim, o sentido da gestão sistêmica remete, inexoravelmente, ao exercício das funções do Estado que se respaldam nos princípios federativos. Com efeito, a relação entre os sistemas passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia<sup>5</sup>.

Conforme observa Duarte (2005, p. 822),

na década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo ensino de 1º e 2º graus e mais creches e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024/1961 e na Lei n. 5.692/1971, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais.

Nesse contexto, em que é instituída formalmente a possibilidade de criação de sistemas próprios de educação no âmbito do poder local, reconhece-se que o município passa a se subordinar às leis e diretrizes nacionais, devendo, por conseguinte, atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o Estado. Entretanto, a autonomia política dos sistemas locais de educação “acha-se circunscrita pelas dimensões do fundo público, que efetiva a organização e o funcionamento do sistema educacional como um todo” (DUARTE, 2005, p. 826), à medida que as desigualdades financeiras entre os entes, sobretudo com as precárias condições de autossustentação da maioria dos municípios, são deslocadas para os gabinetes dos executivos,

provavelmente sob forte tendência de submissão do nível de poder local às definições políticas emitidas pelos estados e pela União.

Assim, o consentimento dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelos sistemas de educação pode ser lido como a forma pela qual a União exerce a metarregulação da gestão da educação na federação, efetivando-se por meio da articulação de ações, aparentemente estanques, que interpelam os espaços de autonomia política dos entes federados, promovendo transformações nas agendas educacionais dos municípios.

É pertinente conceber que esse caráter de relacionamento produz inflexão aos preceitos federalistas, enquanto a pluralização dos sistemas de educação requer força estratégica de articulação entre todos os entes federados, com o objetivo de evitar a dispersão, corroborando, dessa feita, o regime federativo na educação. Entretanto, tal função articuladora encontra-se limitada, em face da ausência de um sistema nacional de educação que, reunindo a representação da sociedade civil organizada e do governo, assuma a coordenação federativa da política educacional.

Cury (2010) faz menção à condição favorável, no país, à superação dessa limitação, por entender que o atual pacto federativo dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de educação com unidade, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, diversidade de níveis de educação escolar e assinalação de recursos vinculados.

Faz-se imprescindível ressaltar, nesse sentido, que a função coordenadora que creditamos ao sistema nacional de educação não quer, com isso, conferir exclusividade (centralização) de poder à União. Ao contrário, a construção do sistema nacional de educação deve se inspirar na máxima da formação federativa – que reconhece a federação como união indissolúvel das unidades autônomas que a compõem. A constituição do sistema nacional de educação supõe, portanto, uma articulação federativa de elaboração e efetivação das políticas educacionais, com importante papel coordenador do e pelo sistema nacional, composto pelos sistemas coexistentes no âmbito dos governos subnacionais.

A composição da instância sistêmica nacional que tem sido referida aqui exige ajustes no quadro e na perspectiva de atuação dos órgãos federais que têm respondido pela educação no país. Em relação a esse aspecto, consideramos plausíveis as ponderações de Cury (2010), conforme o fragmento a seguir:

A harmonização das competências dos sistemas exigirá, além de uma melhor definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, um repensar da composição do Conselho Nacional de Educação. Nessa composição, não poderiam faltar membros que representem a colaboração que estados e municípios podem e devem postular na busca da harmonização. Obviamente,

as funções normativas do CNE devem ser melhor especificadas no tocante, máxime, às definições curriculares e aos processos de autorização. (p. 166).

Os três tópicos principais dessa citação do autor (a harmonização de competência entre os sistemas, a regulamentação do regime de colaboração e a recomposição do Conselho Nacional de Educação [CNE]) recuperam elementos essenciais ao debate sobre a gestão sistêmica que tem sido preterida nas três esferas administrativas, mas, sobretudo, na federal. Definir o que cabe aos entes federados em seu âmbito específico de ação, assim como as competências comuns e as ações supletivas da União, constitui prerrogativa do que expusemos como *federalismo cooperativo*, aqui devendo ser destacada a atuação conjunta entre os níveis de governo e seus sistemas de educação, para evitar choques ou ações descoordenadas na política educacional.

Sobre a recomposição do CNE, cabe a consideração de que esse conselho é concebido como órgão de Estado, porém sua formação não atende ainda à lógica sistêmica de gestão, uma vez que não incorpora, em seu quadro, a representação que emana dos estados e municípios. Assim, considera-se imprescindível a incorporação dessa diversidade, de forma coordenada e representativa, para que sua parte na articulação das ações expresse a pluralidade de opiniões que justifica a projeção nacional de suas deliberações.

## **O federalismo fiscal e as demandas educacionais nos entes federados**

As desigualdades regionais, no Brasil, têm sido apontadas como os principais fatores de limitação para a efetivação equânime das políticas públicas nas unidades federativas do país (ALMEIDA, 2005; RODDEN, 2005; REZENDE, 2010; CURY, 2010). As consequências desse fato reverberam, inequivocamente, no desequilíbrio da capacidade de atendimento às demandas por políticas públicas em cada ente federado, com implicações, portanto, na geração da ineficiência da gestão pública do conjunto da federação.

Tem-se no Brasil um Estado federativo, que, no entanto, reedita historicamente grande concentração do poder de tributação no âmbito federal, além de uma desigual repartição das receitas tributárias entre os três entes federados. Além disso, a inexistência de um sistema de transferências financeiras, correspondente às necessidades dos governos subnacionais, agrava consideravelmente esse quadro, uma vez que não se consegue conceber real perspectiva de enfrentamento dos desequilíbrios quanto à capacidade tributária entre as regiões, em face das disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica.

Mesmo com tamanha adversidade, as responsabilidades que recaem sobre os entes da federação independem de sua condição favorável ou não para prover políticas em

seu espectro político territorial. Pode-se afirmar, dessa maneira, que a busca pelo equilíbrio não pode ficar circunscrita à divisão jurídico-administrativa de responsabilidades entre os níveis governamentais.

Em face da notória concentração de atividades econômicas em partes do território nacional, gerando grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, a correção desse desajuste fiscal reclama um eficiente regime de transferências intergovernamentais, com soluções específicas que permitam a equalização de oportunidades de ascensão social, o que significa empreender a discriminação positiva, a fim de evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas sejam justamente as que menos usufruem dos serviços públicos de melhor qualidade social.

Faz-se imprescindível, portanto, a estruturação do federalismo fiscal no Brasil, tanto no plano vertical, concernente à descentralização do poder de tributar (o que significa repartição do bolo tributário), quanto no plano horizontal, no que tange à parcela de cada estado ou município no montante global das receitas por eles arrecadadas. É apropriado considerar que tal proposição não pode prescindir da partilha automática da receita arrecadada pelo Governo Federal (ou pelos estados); nesse sentido, podemos conceber que as dimensões (vertical e horizontal) com que situamos o federalismo fiscal requerem a definição de regras no texto constitucional, tratando da composição tributária a ser partilhada entre os entes federados.

Tomando como referência a maneira usualmente adotada em regimes federativos para lidar com os desequilíbrios horizontais, Rezende (2010) afirma que a iniciativa mais consistente é a instituição de um regime de equalização fiscal. Para o autor, a essência desse regime está na expectativa de garantia, mediante a transferência de recursos do Governo Federal, de que toda e qualquer unidade que integre a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas. Essa interpretação é explicitada no fragmento a seguir:

Regra geral, a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário *per capita*, fixado com base em critérios técnicos que subsidiem a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar. Esse piso é revisado periodicamente para dar conta dos efeitos da dinâmica socioeconômica sobre a repartição de recursos e de responsabilidades no território nacional. (REZENDE, 2010, p. 74).

Ocorre que, no âmbito do federalismo brasileiro, a equalização referida pelo autor é não apenas ausente, mas também de difícil construção. O que tem prevalecido, nesse campo, é um debate orçamentário mediado pelo exercício da barganha, assim como já nos referimos, evitando, por meio de repetidas manobras políticas, a “fixação de critérios técnicos que subsidiem a negociação” (REZENDE, 2010). Nem mesmo as importantes mudanças promovidas em 1988 contemplaram o tema a contento,

momento em que o redesenho do federalismo foi concebido como benéfico aos estados e, sobretudo, aos municípios.

Aliás, cabe breve menção a esse período para destacar que, em consequência das novas normas constitucionais, o poder de taxação dos estados foi ampliado na virada dos anos 1980<sup>6</sup>. Contudo, na segunda metade da década de 1990, a capacidade real de os governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal, assegurada pela Constituição, sofreu restrições. Começou a ganhar força, entre analistas e gestores federais, a ideia de que a autonomia dos governos subnacionais – especialmente a autonomia para definir despesas e alocar recursos – deveria ser restringida ou controlada (ALMEIDA, 2005), a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Executivo federal e votada pelo Congresso em 2000, que pode ser interpretada como uma resposta específica – e centralizadora – ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo.

No campo educacional, surgiram, então, dificuldades e limitações. Ao passo que se teve tal referência ao redesenho constitucional, com a ampliação da capacidade fiscal dos governos estaduais e municipais, teve-se, também, o início de um processo de transferência de responsabilidades, especialmente para os governos municipais, de forma que as dificuldades para prover políticas nesse âmbito de governo, na realidade, aumentaram.

Davies (2003) discute essa questão referindo-se à enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e, também, entre os diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos estados) e suas responsabilidades. Sobre esse fato, pode-se acrescentar que, em estados como Ceará, Alagoas e Pará (exatamente aqueles em que o investimento por aluno é mínimo), “constata-se que os governos estaduais, embora tenham 1,5 vez mais recursos de impostos que os governos municipais, são responsáveis por menos da metade dos alunos.” (PINTO, 2007, p. 881).

Como se sabe, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi a grande responsável pela indução de transferências de matrículas dos estados para os municípios, sobretudo no ensino fundamental, ainda que com inúmeras limitações quanto à efetiva autonomia administrativa e ao planejamento adequado no âmbito do poder local. O que tem sido notável é que o impacto tributário dos fundos para o financiamento da educação não tem atingido o que se pressupõe como expectativa do federalismo fiscal, em que se credita poder de equalização da distribuição das receitas entre as regiões, o que não é atendido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ainda que possamos destacar elementos positivos no que se refere à sua finalidade circunscrita a cada estado da Federação<sup>7</sup>.

Compreende-se, assim, que as condições para o atendimento adequado às demandas educacionais no país reclamam modificações na sua estrutura federativa, especialmente no que diz respeito à distribuição do poder de tributação, a fim de que a organização federativa do Estado permita disponibilizar a um estudante do Nordeste, tratando-se de insumos necessários à educação com qualidade social, quantidade de recursos semelhante àquela que tem direito o público estudantil da região Sudeste. Dessa feita, é preciso enfrentar a guerra fiscal entre os estados, para que se possa ascender a um autêntico federalismo em matéria educacional.

Alterar a lógica do federalismo competitivo que hoje vigora requer mais que a delimitação de âmbito de prioridades de atendimento por cada ente federado; faz-se necessário, sobretudo, equacionar as formas de cobertura das demandas educacionais, partindo do entendimento de que

a educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Portanto, uma diretriz importante é o aperfeiçoamento contínuo do regime de colaboração. (CURY, 2010, p. 32).

Por regime de colaboração supõe-se a reciprocidade da constituição de normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados, que serão levadas a efeito pela gestão sistêmica da educação.

## Considerações finais

Discutimos, neste texto, o federalismo e sua relação com a lógica de gestão sistêmica no setor educacional no Brasil. Pode-se afirmar que a produção de desigualdades entre as unidades federativas quanto à capacidade de atender, principalmente, às demandas das séries iniciais da educação básica é, sobremaneira, atribuída ao modelo de desconcentração das responsabilidades administrativas dessa etapa da educação, uma vez que, na ausência de legislação que explicitasse as diretrizes e bases da educação nacional até 1961 e, sobretudo, de distribuição orçamentária correspondente às necessidades de provimento do ensino público em todos os seus níveis, gerou-se uma situação em que as condições para a oferta e a qualidade dos serviços educacionais foram sendo atreladas às peculiaridades regionais e, especialmente, ao vigor econômico de cada unidade federativa, ao passo que o governo central eximiu-se de estabelecer e prover os meios e recursos necessários para a operacionalização de um plano educacional válido para toda a federação.

Por conseguinte, faz-se urgente a efetivação do federalismo cooperativo entre as esferas governamentais, com perspectiva de impactos tanto no plano vertical, relativo

à descentralização do poder de tributar (o que significa repartição do bolo tributário), quanto no plano horizontal, no que tange à parcela de cada estado ou município no montante global das receitas por eles arrecadadas. É apropriado considerar que tal proposição não pode prescindir da partilha automática da receita arrecadada pelo Governo Federal (ou pelos estados). Nesse sentido, podemos conceber que tais dimensões com que situamos o federalismo fiscal requerem a definição de regras no texto constitucional, tratando da composição tributária a ser partilhada entre os entes federados, visto que, conforme ponderação de Rezende (2010, p. 74), “apesar de sua importância para o equilíbrio federativo, as disparidades horizontais nunca foram objeto de maior atenção no federalismo fiscal brasileiro.”

Conforme se observou, faz-se imprescindível a coordenação da dinâmica de colaboração entre os entes de poder federados, função que creditamos ao sistema nacional de educação, o que não significa a reedição de novas formas de centralização do poder no âmbito federal. De fato, o desenho, a estrutura e as formas de articulação de um sistema nacional de educação são temas que merecem a atenção da sociedade civil, assim como dos atores situados no âmbito do Estado, visando à coordenação equilibrada das políticas públicas de educação que objetivam a superação das desigualdades educacionais no Brasil.

*Recebido e aprovado em agosto de 2012*

## Notas

- 1 É importante reconhecer que os percentuais estabelecidos pela Constituição de 1946 apenas foram implementados a partir da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024, de 1961), legislação que também criou o Conselho Federal de Educação e lhe atribuiu a incumbência de elaboração dos critérios para a distribuição dos recursos da União para os demais entes federados.
- 2 A vinculação dos recursos à educação foi extinta, mas a Reforma Constitucional de 1969 estipulou-a novamente – contudo, somente para os municípios, que, obrigatoriamente, teriam que aplicar 20% das suas receitas de impostos na educação.
- 3 A palavra ‘federalismo’ originou-se da palavra latina foedus, que significa associação, tratado, pacto, aliança ou contrato, “remetendo a um acordo mútuo entre as partes, pautado na confiança.” (RIKER, 1975, p. 99).
- 4 Faz-se pertinente recorrer a Werle (2006) para explicar o sentido dos termos ‘regime’: vem do latim regimen, que significa a ação de guiar, de governo, direção, ou seja, o modo de administrar, a regra ou sistema, regulamento; e ‘colaborar’: implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros.
- 5 Cury (2010), discorrendo sobre a relação entre o federalismo e a educação preconizada pela Constituição Federal de 1988, destaca que “a insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito.” (p. 159).

- 6 Almeida (2005) desenvolve consistente descrição do que pode ser citado como ampliação do poder de taxação dos estados, incluindo o petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações. Os recursos fiscais foram redistribuídos em prejuízo do Governo Federal, dado o crescimento das receitas compartilhadas com estados e municípios. Segundo a autora, "as receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram. Em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes de impostos. Em 1993, eles atingiram 21,5% e 22,5%. Ademais, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi destinado a um fundo de compensação para os estados que deixaram de taxar suas exportações de manufaturados e 3% do Imposto de Renda e do IPI foram alocados em um fundo de desenvolvimento regional, que deveria apoiar projetos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país." (ALMEIDA, 2005, p. 32).
- 7 Oliveira e Sousa (2010) constata a manutenção da diferenciação do atendimento educacional no país nessa conjuntura de implantação dos fundos contábeis. Verifica-se que, enquanto em São Paulo o Fundeb cobriu, no ano de 2010, um valor de referência para o gasto/aluno/ano de R\$ 2.318,75, para os estados mais pobres, após a complementação da União, o valor ficou em R\$ 1.415,97, ou seja, uma diferença de R\$ 902,78 ou 63% a mais em favor do estado do Sudeste.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- AFFONSO, Rui de Brito Alves. **Federalismo no Brasil**. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- AZEVEDO, Janete M. Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuições ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 15, n. 28, p. 63-94, jan./jun. 2009.
- AZEVEDO, Jose Clovis de. Estado, planejamento e democratização da educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 7 set. 2010.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Alvarás

e Cartas Imperiaes, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-1834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-1834.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 5 dez. 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc24-83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. **Ensaio**: avaliação, políticas públicas e educacionais, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, out./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. In: SCHEIWAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: UnB, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 1991. v. 1.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 887-897, out. 2007.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handboock of political science**. Massachussets: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 set. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas; discurso sobre as origens e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SANTOS FILHO, José Camilo. Federalismo, poder local e descentralização. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, n. 6, p. 20-36, jun. 1990.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: **O federalismo na Alemanha**: traduções. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jul. 2010.

WERLE, Flávia Obino. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Itajaí: Unijuí, 2006.

## The Brazilian Federalist State

### *Implications for education management*

**ABSTRACT:** This paper discusses federalism as a particular form of state organization and its interface with the field of education management. Firstly, the historical and political significance of the building of the national state in Brazil is analyzed as well as its indispensability if the social demands of the country are to be met. Then, the relationship between the conception of *federalism* built into the Brazilian case and the systemic management model being incorporated into the educational field are explored. It highlights the urgent need to build up the National System of Education with a view to establishing a mechanism for the implementation of the Federative Pact in education.

*Keywords:* State. Federalism. Systemic management of education. Decentralization.

## L'État fédératif brésilien

### *Les implications pour la gestion de l'éducation*

**RÉSUMÉ:** Ce texte traite de la relation entre le fédéralisme en tant que forme particulière d'organisation de l'État et la gestion de l'éducation. Il analyse, initialement, la signification historique et politique de la construction de l'État national au Brésil, ainsi que l'obligation de répondre aux exigences sociales. Il analyse ensuite la relation entre la conception de *fédéralisme* incorporée au cas brésilien et le modèle de gestion systémique, dans un processus d'incorporation au domaine éducationnel. L'urgence de la construction du système d'éducation nationale est soulignée, en vue d'établir un mécanisme pour la mise en œuvre du Pacte fédératif dans l'éducation.

*Mots-clés:* État. Fédéralisme. Gestion systémique de l'éducation. Décentralisation.

## El Estado federativo brasileño

### *Implicaciones en la gestión de la educación*

**RESUMEN:** El presente texto trata sobre la relación entre el federalismo como forma particular de organización del Estado y la gestión de la educación. Se analiza inicialmente el significado histórico y político de la construcción del Estado nacional en Brasil, así como su sentido imprescindible para responder a las demandas sociales. Más tarde se aborda el tema de la relación entre la concepción de *federalismo*, incorporada al caso brasileño y el modelo de gestión sistémica, en proceso de incorporación al campo educacional. Se destaca la urgencia de la construcción del sistema nacional de educación, en la perspectiva de instituir un mecanismo de implementación del pacto federativo en la educación.

*Palabras clave:* Estado. Federalismo. Gestión sistémica de la educación. Descentralización.