

Estado, federalismo e políticas educacionais – implicações na educação brasileira

State, federalism and educational policies: implications in brazilian education

Karla Cristina Silva Sousa

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

E-mail: sousa.karlla@gmail.com

Recebido: 28/10/2017 – Aceito: 13/11/2017

Resumo

O artigo discute a relação existente entre Estado e federalismo enquanto forma organizacional político-administrativa do Estado e suas implicações na política educacional brasileira. Para tanto se toma a análise dos conceitos de Estado, de federalismo e de políticas educacionais a partir dos clássicos Maquiavel (2001), Locke (1998), Rousseau (1999), Hamilton, Jay e Madison (2003), Abrucio (1998), Arretche (1996) dentre outros. Como consequências imediatas observamos que o novo federalismo brasileiro baseado no modelo proposto pela Constituição Americana traz os poderes locais, isto é, os municípios como novos agentes dentro da política educacional e o regime de colaboração como meio de efetivar o federalismo cooperativo no Brasil. Concluimos que a União, no federalismo brasileiro, se apresenta como demos constraining aos subgovernos nacionais.

Palavras-chave: Estado; Federalismo; Políticas Educacionais.

Abstract

The article discusses the relationship between state and federalism as a political and administrative organizational form of the state and its implications in Brazilian educational policy. For that, we follow the analysis of the concepts of State, federalism, and educational policies from the classics of Machiavelli (2001), Locke (1998), Rousseau (1999), Hamilton, Jay and Madison (2003), Abrucio Arretche (1996), among others. Therefore, we see that the new Brazilian federalism based on the model proposed by the American Constitution brings the local powers – the municipalities – as new agents within the educational policy and the collaboration regime as a means of effecting cooperative federalism in Brazil. We conclude that the federalism, in Brazilian model, presents itself as demos constraining the national sub-governments.

Keywords: State; Federalism; Educational Policies.

1. Introdução

O foco proposto nesta pesquisa se dá em virtude de, nos últimos anos, o debate sobre as políticas públicas, dentre as quais a política educacional, ocupar lugar de destaque no cenário internacional e nacional, principalmente a partir da configuração que o Estado tomou após o processo de reforma empreendida no Brasil na segunda metade da década de 1990, com a consolidação da crise do Estado de Bem-Estar Social em nível mundial que ocasionou a necessidade da criação de novos padrões de regulação da economia, colocados como imprescindíveis à expansão do capital.

O objetivo da reforma do Estado foi reduzir o papel deste tanto na economia quanto nas políticas sociais sem, contudo, significar a perda de sua importância na acumulação e controle dos problemas que impedissem esta condição. A lógica da reforma educacional realizada no período de 1995 a 1997 no Estado brasileiro considera a escola à semelhança do mercado: um negócio, e, dentro deste âmbito cabe aos subgovernos nacionais conduzirem a educação com uma visão gerencial, cujo objetivo é corresponder às determinações do avanço do capital em escala mundial.

A partir deste cenário, a política educacional, objeto de estudo dessa pesquisa, é parte estruturante do projeto de desenvolvimento do país e integra a política de Estado federativa em curso no Brasil, tomada enquanto equalizadora dos desequilíbrios federativos históricos. Nesse sentido, torna-se salutar analisar a relação existente entre Estado, Federalismo e Políticas educacionais, visto que se tangenciam constantemente.

Destacamos que em nossa visão, falar de Estado é de certa forma pensar na tradição sociológica do conceito. Visto a complexidade das questões em jogo, ensaia-se neste artigo, uma possível abordagem do tema começando por uma breve reflexão que tem sido determinante, do nosso ponto de vista, nas políticas educacionais brasileiras: o Estado-Nação. A sociedade moderna ou pelo menos o seu projeto de sociedade foi e tem sido construído em torno do Estado enquanto produto histórico, fruto do antagonismo inconciliável de classes (LÊNIN, 2011). Observa-se ainda que o Estado-Nação afirma o monopólio da violência física e simbólica, constante na sociedade burguesa capitalista, e, seus reflexos estão dentro das escolas públicas com ações dispersas e fragmentadas que compõem o ideário político e cultural do que deveria ser a Nação.

O Estado-Nação continua a ter centralidade no debate sobre as políticas educacionais, por isto, não devemos deixar de considerar o Estado em si mesmo enquanto sujeito histórico e político. Desta forma, entendemos que necessitamos ainda das teorias que dão conta do papel

do Estado, seus limites e possibilidades, ou seja, em uma análise mais sociológica das políticas educacionais não se pode abrir mão do papel e natureza do Estado nacional e sua relação com as classes sociais. Retomando algumas teorias sobre o Estado, percebe-se que este é uma criação humana, visto que não é uma força imposta, exterior à sociedade (LÊNIN, 2011).

Um dos problemas da sociedade capitalista diz respeito a seu desenvolvimento e a ele associa-se a ideia de Estado como elemento fundamental de modernização, na medida em que as economias se desenvolvem no mundo todo o setor público, ou seja, o Estado cresceu em nível de importância em todas as sociedades (CARNOY, 1988).

O Estado aparece como ponto chave para o desenvolvimento, para a educação, para a liberdade individual, para a vida e para a morte, então compreender o Estado no contexto de uma sociedade capitalista é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade (CARNOY, 1988).

A educação no Brasil é um direito subjetivo e está posta normativamente na Constituição Federal de 1988, cuja operacionalização deve ocorrer por meio de um federalismo cooperativo que deve ser efetivado pelo regime de colaboração, conforme seu marco legal constitucional. Ao discutir a educação em um Estado federativo como o Brasil, deparamo-nos com um direito próprio das pessoas previsto em lei. A partir deste princípio, pode-se questionar até que ponto este direito está universalizado, e se é alcançado pelas políticas educacionais, elaboradas para dar maior dinamicidade ao federalismo brasileiro ao se pautar no regime de colaboração entre os subgovernos nacionais.

Com base nos aspectos estacados, o artigo discute na primeira seção a ideia de Estado como criação humana retomando os conceitos clássicos sobre o Estado. Posteriormente, na segunda seção apresentamos o federalismo a partir da matriz teórica de Elazar (1987, 1995, 1994). Entendendo o federalismo como um pacto, uma forma de organização político-administrativa do território que conforma a necessidade de um compartilhamento horizontal de poder que mantém a estrutura nacional de uma democracia federativa. Em seguida destaca-se o marco regulatório do federalismo no Brasil a partir da Constituição de 1988 e suas implicações no modelo federalista brasileiro.

Argumentamos que o Brasil possui um modelo federalista que não se materializa nos aportes propostos por Elazar (1987, 1995) de federalismo cooperativo, e nem nos modelos defendidos por Wright (1978) de autoridade interdependente, constituindo-se em um federalismo incompleto.

Na terceira parte analisamos como o federalismo brasileiro afeta as políticas

educacionais, fazendo a União atuar como democracia que constribe os subgovernos nacionais. A partir das matrizes teóricas apresentadas defendemos que o governo federal brasileiro inverte a lógica do federalismo cooperativo não se apresentando como *demos constraining* (democracia constribe) em relação a seus subgovernos nacionais, o que o faz legislar em primazia políticas educacionais que interferem na gestão dos subgovernos nacionais, transformando-os em meros executores.

2. O estado enquanto criação humana – aportes teóricos

Alguns autores como Maquiavel (2001) analisam o Estado real, capaz de impor a ordem, para isto, em sua visão dever-se-ia estudar o passado para prever os acontecimentos produzidos em cada Estado e deles tirar proveito. É com Maquiavel, tradicionalmente na sua obra O príncipe que surge a Ciência Política e com ela as teorias modernas de Estado. No Estado real analisado por Maquiavel não se observa como função basilar do Estado o asseguramento da felicidade e da virtude.

Contraditoriamente propõe que o Estado não é a preparação dos homens para o reino de Deus, sendo o Estado algo dinâmico, que faz política e técnicas e segue suas próprias leis. Em sua visão o Estado possui tipificações: “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens são Estados: ou são repúblicas ou principados. Os principados, por sua vez, ou são hereditários, neste caso o príncipe é por descendência antiga, ou são novos” (MAQUIAVEL, 2001, p. 11).

Em sua concepção não devemos ter imagens de repúblicas ou principados nunca antes vistos, mas sim os reais, daí sua preocupação com o Estado real na forma em que este se apresenta, pois quem deixa de observar o real para ver o ideal caminha mais para a ruína do que para a salvação, visto que o poder político tem origem mundana, pois o Estado é criado pelo homem. Posteriormente em Locke (1998) encontramos a ideia de um Estado liberal baseado na individualidade e no direito à propriedade privada, sendo sua forma de Estado assentado em um contrato social que garantiria estes princípios.

Sua visão mais individualista pauta-se na ideia de que o indivíduo é anterior ao Estado e por isto já desfrutavam da propriedade como direito natural. Porém, mesmo no estado natural há a existência de alguns conflitos surgindo a necessidade de um contrato social que assegure a sociedade política civil (O Estado), cujo objetivo é preservar a propriedade, logo, o contrato social de Locke é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar os direitos que já possuíam

no estado de natureza. Locke (1998) afirma que a propriedade é uma instituição anterior à sociedade civil (criada junto com o Estado) e por isso seria um direito natural ao indivíduo, que o Estado não poderia retirar. Observa-se que em Locke o surgimento do Estado dá-se pelo consenso entre os iguais (proprietários) e será pelo legislativo enquanto poder supremo que o direito à propriedade e à liberdade será permitido como cerne do Estado civil.

Visão diferenciada terá Rousseau (1999). Em sua concepção, o Estado é uma criação dos ricos para assegurar seu status quo na sociedade. Em sua aceção o homem nasce livre e por toda parte encontra-se a ferros, ou seja, com o Estado o homem torna-se prisioneiro de suas próprias leis. Em Rousseau o Estado teria função intervencionista fundado no contrato social proposto pelos ricos (capitalistas, burgueses) “fizeram de uma usurpação sagaz um direito irrevogável e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram doravante todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria” (ROUSSEAU, 1999, p.24).

Em Rousseau o homem não tinha inclinação a unir-se em sociedade visto que era livre em seu estado de natureza é quando se estabelece as primeiras propriedades que surge o Estado como forma de associação política. O Estado na forma de associação política deveria defender e proteger cada pessoa e seus bens: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 1999, p.25-26).

Para o autor o soberano é o povo e a vontade geral não deve ser confundida com a vontade de todos, uma vez que o povo transferiu para o governo que o representa seus direitos naturais para que se tornassem civis, ou seja, um pacto é associação e não submissão. É por isto que o Estado enquanto associação civil ou pacto social é a única forma de garantir a liberdade dos homens visto que a existência de liberdade individual pressupõe a liberdade coletiva.

Uma orientação mais moderna do Estado como organização política está presente em Hamilton, Madison e Jay (2003). Para os autores o Estado é um pacto que se efetiva pela união do governo federal e subunidades. No pensamento dos referidos autores os poderes são múltiplos, não existindo um só poder. Uma república federativa seria “a reunião de sociedades diferentes, ou a associação de um ou de muitos Estados debaixo de um só governo; porém, a extensão e as modificações desse governo e os objetivos submetidos à sua autoridade são coisas puramente arbitrarias” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.57).

Para os autores, em um regime federalista a separação dos três poderes é importante para uma melhor organização do mesmo. Citam, por exemplo, o princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*) ultrapassando a ideia simplista de separação de funções,

concebendo uma relação intercalada e sobreposta dos mesmos, ou seja, a necessidade de relações intergovernamentais, partilhamento, descentralização, regime de colaboração, ou, compartilhamento do poder:

A ciência da política tem feito tão grandes progressos como muitas outras. Está hoje provada a eficácia de diferentes meios ignorados, ou perfeitamente conhecidos pelos antigos; a distribuição e divisão dos poderes a introdução dos contrapesos e freios legislativos – a instituição dos tribunais compostos de juízes inamovíveis -, a representação do povo na legislatura por meio de deputados da sua escolha, tudo isto são instituições novas ou aperfeiçoada aos tempos modernos; e eis aqui cinco meios poderosos com que se podem conservar as vantagens do governo republicano, evitando ou diminuindo as suas imperfeições (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.54).

A divisão de poderes acabava por instituir um Estado com duas matizes interligadas: uma horizontal e outra vertical. No princípio da horizontalidade estariam contidos poderes distintos com funções distintas: Executivo, Legislativo e Judiciário. Já no polo da verticalidade há uma presença dos entes federados que irão possuir poderes diferentes pelo princípio da territorialidade: União (poder federal) e Estados (poderes subnacionais ou poderes locais). Estas matizes distintas são muito claras no princípio federalista:

[...] na república composta da América, não somente a autoridade delegada pelo povo está dividida em dois governos bem distintos, como também a porção de poder confiada a cada um deles é ainda subdividida em frações muito distintas e separadas. Daqui dobrada segurança para os direitos do povo, porque cada governo diferente, retido por todos os outros nos seus limites constitucionais, se dirige e se regula a si mesmo (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.319).

A proposta de Madison, Hamilton e Jay (2003) assegura que uma federação democrática deve garantir a autonomia dos entes federados, criando no plano intergovernamental, mecanismos de controle institucional de uma esfera de poder sobre outras, os famosos *checks and balances*. É com base nesta nova proposição de Estado, ou seja, Estado federal com poder compartilhado que grande parte das democracias constituirão seus governos a partir do século XX como a democracia brasileira, por exemplo. Logo, o federalismo seria a forma de organizar o Estado que permite o exercício da democracia.

3 Federalismo como sistema político e suas principais dimensões na democracia brasileira

O Estado federal seria, segundo Elazar (1995), uma nova forma de lidar com a organização territorial e política do poder – contrapondo-se às visões tradicionais de Estado contidas em Maquiavel, Locke e Rousseau –, em que haveria compartilhamento horizontal e

não vertical, mantendo uma estrutura nacional. O federalismo possui singularidade que polariza sua natureza e dinâmica de modo que toda federação, como assinalado, deriva de uma situação federalista (BURGESS, 2006).

O federalismo desponta como opção político-administrativa mais adequada para organizar um Estado-Nação, tendo em vista que o compartilhamento de poder e a não existência de níveis hierárquicos de decisão permitiriam reduzir as desigualdades sociais e estabelecer regimes de cooperação e solidariedade, mais propícios a um regime democrático. Neste sentido, existem dois conceitos que devem ser esclarecidos e que se confundem: o de federação e federalismo. Fenômenos bem diferentes (COSTA, 2010).

Segundo o autor, a federação consiste no modelo de Estado organizado constitucionalmente sob o regime federativo. Uma forma de governo em que se reconhece uma ou mais esferas de poder político que possuem graus diferenciados dentro de um mesmo território. A soberania, isto é, o monopólio da coerção legítima, é exercido por um corpo político, reconhecido como governo federal.

O uso da palavra federalismo implica um tipo de organização política extremamente complexa e relevante para o mundo contemporâneo como a globalização, liberalismo, socialismo, comunismo, dentre outros: “O sistema federativo de organização do Estado tem sido invocado, neste fim de século, como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder em sociedades divididas por formas muito profundas de heterogeneidades étnica, social ou econômica” (FIORI, 1994, p.295).

O federalismo é o modelo político para a estabilização dos processos decisórios. Este modelo possui algumas características quanto a seu processo de implantação, podendo ser: de orientação centralizadora, a exemplo do federalismo norte-americano; orientação descentralizadora, como o federalismo brasileiro; centralizador-descentralizador, como o caso da Alemanha Ocidental pós Segunda Guerra Mundial (COSTA, 2010).

Em virtude da variedade de arranjos federalistas, as pressões em torno de um modelo de políticas sociais organizadas impõem a adoção de modelos políticos condizentes com os anseios desta nova sociedade (WATTS, 1994). O pensamento do autor converge com o de Costa (2010) ao observar singularidades nas formas de federalismo existentes e de suas políticas.

Sobre as formas de classificação do federalismo, Elazar (1995, p.1, tradução nossa) destaca que:

É mais apropriado compreender o federalismo como uma forma constitucional de compartilhamento de poder em sistemas que combinam autonomia/auto governança e governança compartilhada, o que inclui federações, confederações e outras formas

similares de relacionamentos políticos ou organizacionais. O federalismo deve ser considerado como a “mãe” de formas de democracia, como a democracia parlamentarista ou a democracia direta.

Compreender o federalismo exige um esforço teórico que considere duas questões básicas: a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação; a existência de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades (ABRUCIO, 2005).

A partir deste pensamento devemos compreender o federalismo para que se possamos fazer uma análise correta da ação do Estado no Brasil. Aranson (1990) cita que o federalismo é um tipo de organização política-administrativa que possui algumas regras, desta forma, o novo espírito do capitalismo, isto é, reestruturação do mundo do trabalho no final deste milênio impõe ao modelo federalista questões como autonomia, governança e políticas públicas por meio da descentralização.

Ainda, segundo o autor, neste universo de contextos vai surgindo um problema de criação de modelos federalistas e de vantagens destes modelos que ficam mais exigentes e por vezes inconvenientes, denominados por Aranson (1990) de federalismo utilitarista. Entende Elazar (1995) que os princípios políticos que englobam os sistemas federais estão relacionados com a primazia da negociação e cooperação que deve ser negociada entre os vários centros de poder.

Assim, na visão do autor, o ponto de partida deve ser a própria origem do termo latino *foedus* que significaria pacto. Logo, para Elazar (1995) as relações federais devem enfatizar a parceria entre indivíduos, grupos e governos. Esta parceria seria regida pela cooperação e negociação entre os parceiros, tendo como base a partilha de poder, ou seja, estes três elementos seriam a base do federalismo.

Stepan (1999) ressalta a necessidade de observar os processos de restrição de poder (*demos constraining*) ou ampliação de poder (*demos enabling*) emanados em contextos federativos que por vezes podem constituir federações que ampliam ou restringem o poder do governo central. O argumento principal do autor é que o federalismo constringe as decisões do centro nacional (governo federal) e isto o torna antidemocrático, contrapondo-se à visão consociativa proposta por Lijphart (1999), na qual o federalismo é importante para integrar as minorias nas sociedades heterogêneas.

Em Stepan (1999), as instituições federativas restringem a capacidade de ação do governo federal, dificultando a agenda de reformas, atendendo apenas os desejos das minorias regionais representadas nos governos locais e senado nacional. Em democracias federativas,

conforme Stepan, os subgovernos nacionais deveriam exercer o poder de *demos constraining* (restrição de poder) ou *center-constraining* (centro de constrangimento) perante a União justamente porque eles possuem o *veto players* (poder de veto).

Abrucio (2005, p.1) sobre a relação federalismo e descentralização, argumenta que o Estado sofreu um intenso processo de transformações nos últimos anos em vários países. Dentre as transformações a descentralização é a mais importante por ter abrangência nos países atingidos, impactando a organização estatal e “aumentando a preocupação com a accountability democrática”.

A descentralização, conforme Almeida (2005) foi tema central na agenda de democratização deflagrada na década de 1980, como uma forma de reagir à concentração de decisões. Defendia-se uma descentralização em nome da democracia, o aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas, havendo: “movimentos contrários no sentido da descentralização e da centralização” (ALMEIDA, 2005, p.29).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil começa a demonstrar interesse no processo de descentralização das tomadas de decisão, principalmente em relação à educação. O Brasil é federativo há mais de um século, mas seu modelo federativo foi alterado pela Constituição da República de 1988. Nela encontra-se uma nova relação a ser estabelecida entre os entes federados, passando a considerar o município componente da estrutura federativa brasileira. Essa característica o faz ter competências exclusivas que definem o âmbito de sua autonomia política.

No Brasil a luta pela descentralização foi acompanhada pela da democracia, na qual os governadores tiveram papel de destaque na condução da nova constituinte (ABRUCIO; COSTA, 1998). O Brasil enquanto instituição federativa passou por uma série de mudanças trazidas pelo novo compromisso e adotou uma nova economia, ampliando o papel dos governos subnacionais como forma de minimizar o vazio deixado pelo governo federal no período militar, dando sequência ao ultrapresidencialismo dos governadores indicado pelos autores.

Significa dizer que os governos subnacionais após 1988 desempenharam função decisiva na construção ou reconstrução das instituições democráticas (SOUZA, 2001). Arretche (1996) também parece concordar com Souza (2001) destacando que somente após a constituinte o Brasil retomou suas bases de Estado federado com um intenso processo de descentralização fiscal, mudando as relações intergovernamentais, cujas parcelas dos tributos repassados pela União aumentaram de forma significativa. Isto só foi possível em virtude da autonomia e soberania de cada nível de governo; o que fez o Brasil redefinir as competências

e atribuições na gestão das políticas sociais, ou seja, alterou-se o modo pelo qual os níveis de governo assumem as funções de gestão de políticas públicas, sendo distintas das formas impostas no regime militar.

Na Constituição de 1988 o arranjo federativo que foi o sustentáculo do federalismo brasileiro, não será a única opção, mas no intuito de manter os valores democráticos a nova constituição inverteu o modelo anterior. A descentralização foi “substituindo” a centralização e transformando o Brasil em um dos Estados mais descentralizados do mundo, em termos de texto constitucional, no tangente à distribuição de recursos e veto players (decisão política). Em razão desse fato nos anos seguintes à democratização surgiram questões que acabaram por criar uma distância entre os meios e os fins da descentralização tencionando o proposto da Constituição em termos do papel do Estado perante as políticas educacionais (SOUZA, 1997; 2001; ARRETCHÉ, 2000).

4 O federalismo e sua repercussão nas políticas educacionais brasileiras

Tomando por referência a realidade proporcionada pela Constituição de 1988 o federalismo brasileiro deve-se posicionar no sentido de promover a igualdade formal dos diferentes poderes autônomos entre si que compõem a federação brasileira, para tanto, a normativa do art.3º, inciso III, propõe a redução das desigualdades entre estes. Sob esse ponto de vista a literatura em destaque nas seções anteriores, mostra o reconhecimento dos conflitos como um ponto central do sistema federativo, embora não seja consenso.

Arretche (2002) afirma que os sistemas federativos tendem a promover os conflitos intergovernamentais, em virtude de a federação brasileira ter nascido em um contexto de desigualdades sociais e regionais. Já Camargo (1993) destaca que em momentos de crise os conflitos federativos aumentam havendo necessidade de normas e mecanismos de controle que sejam aceitos por todos visando o bem comum. É preciso afastar o jogo da soma zero (RODDEN, 2004).

Na área educacional, Arretche (2002) mostra que o governo federal encontrou resultados diversos na implantação das reformas que afetavam os interesses dos estados e municípios, fazendo com que o poder de veto desses entes não fosse de todo utilizado. Não foram capazes de transpor seu poder de veto na Reforma Educacional. No veto players brasileiro os municípios “não representaram um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas do governo federal nessas políticas particulares” (ARRETCHÉ, 2002, p. 433).

Ao estudar o regime de colaboração no âmbito das políticas educacionais brasileiras, Sari (1999) conclui que o mesmo pode ocorrer entre todos os sistemas de ensino (federal, estadual e municipal). O que configura, do ponto de vista desse artigo, relações intergovernamentais no âmbito de um federalismo interdependente (WRIGHT, 1978).

No capítulo III da Constituição Federal cujo nome é “Da educação, da cultura e do desporto” ocorrer a divisão de competências:

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 (BRASIL, 2005, p.188).

A área da educação é observada sob normas privativas ora concorrentes, ora comuns no estabelecimento das diretrizes e bases da educação,

Art.22. Compete à União legislar sobre: XXIV – Diretrizes e bases da educação nacional; Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 2005, p.34).

A dita norma no âmbito da competência legislativa adotou um tipo material não privativo delegável, mas as competências exclusivas não o são. Delegam-se as competências aos Estados, porém, sua forma é privativa da União. A educação conforme o art.23 na Constituição Federativa de 1988 é competência comum dos entes da federação, podendo esses legislar e mesmo estruturar como quiserem seus respectivos sistemas de ensino. No plano das relações horizontais seria a possibilidade de representação dos três níveis de governo na divisão federal de poderes, conferindo um maior *veto players*.

A emenda mencionada traz a seguinte redação:

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

Art.211 [...]

§ 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.

[...]

§ 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).

Veja-se que a função supletiva e redistributiva são o fundamento legal do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil, pelo menos no campo educacional. Na

Constituição Federal de 1988 há a previsão com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 que a União se organize junto com os estados e municípios os sistemas de ensino em regime de colaboração, garantindo a oferta do ensino fundamental (art.211 da Constituição Federal). A EC nº 59/09 mantém e amplia esta questão por meio do § 4º, estabelecendo a implantação progressiva até o ano de 2016 a obrigatoriedade da educação básica, com apoio técnico e financeiro da União, assim, são aperfeiçoadas as normas que incorporam a solidariedade federativa e construção do regime de colaboração.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 no seu art. 3º destaca a garantia do padrão de qualidade do ensino público que só seria possível dentro de uma coordenação federativa cooperativa (ABRUCIO, 1998). No texto da LDBEN nº 9.394/96 (nos artigos 9, 10 e 11) encontram-se estabelecidas as funções prioritárias de atuação em cada esfera de governo, tentando atender o art.211 da Constituição Federal. Para efetivação da colaboração a LDBEN nº 9.394/96 propõe, nos art. 5º e 8º da Lei, a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Diante dos dispositivos legais afirmamos que o regime de colaboração em matéria de educação foi sendo sustentado por ações complementares, suplementares e supletivas, seguindo a tese de subsidiariedade. Portanto, contemplando o regime de colaboração citados nos princípios federativos elencados por Wright (1978); Elazar (1982, 1987, 1990, 1995); Abrucio; Costa, (1998); Abrucio (1998, 2005). No federalismo brasileiro o regime de colaboração é entendido como possibilitador da qualidade da educação básica. Evidenciamos que o texto da Constituição de 1988 reluta em criar um Sistema Nacional de Educação (SNE) e acabou pluralizando os sistemas a partir do art. 211.

No tangente aos dilemas advindos dos recursos orçamentários, a Constituição ao incorporar o município à federação como ente federado, mostrou o descompasso dos recursos disponibilizados para os governos subnacionais e suas responsabilidades de oferta, mesmo tendo como base as transferências intergovernamentais (OLIVEIRA; SOUSA, 2010). A falta de coesão entre os entes é perceptível quando se observa a não instituição do Sistema Nacional de Educação pretendido na Constituição, e para Abrucio (2010, p.61),

A fragilidade do resultado se deveu à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação. A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isto e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração.

Em 2007 foi criado Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) consubstanciado pela Lei nº 11.494/07, ampliando em vinte por cento os beneficiados pelo novo fundo, regido pela EC nº 53/06. A emenda que propõe o Fundeb apresentou avanços no regime de colaboração. Instaurando um novo arranjo federativo ao incluir as matrículas da creche no financiamento dos entes federados. Mesmo com o FUNDEB o regime de colaboração ainda ficou desequilibrado, pois, a redistribuição não corrigiu totalmente as disparidades fiscais oriundas do acúmulo de transferências e, também, a falta de lógica para integrá-las. Neste caso,

Municípios cuja receita orçamentária se beneficia de situações especiais, em virtude de nele estar situada uma indústria importante (uma refinaria de petróleo, por exemplo), ainda ficam com um montante elevado de recursos a serem obrigatoriamente aplicados em educação, após direcionarem 15% de suas receitas ao Fundeb. Tal situação pode estimular a aplicação de tais recursos em atividades menos prioritárias em algumas localidades [...] (REZENDE, 2010, p.82).

Outro marco regulatório do regime de colaboração foi o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10172/2001. Segundo Martins (2010) os planos historicamente desde a era Keynes são formas de operacionalizar as políticas públicas, no caso em análise, o PNE nº 10.172/2001 foi considerado um avanço ao regime de colaboração.

O PNE (2001-2010) foi proposto pelo Congresso Nacional em 2000 e sancionado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no ano de 2001, convertendo-se na Lei nº 10.172/2001. Suas origens são marcadas por discussões entre duas versões distintas, uma vinda do poder executivo e legislativo e a outra da participação popular organizada em fóruns nacionais, assim o texto base incorporou os anseios dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). Em seu marco regulatório reafirma o regime de colaboração nos seguintes artigos:

Art.2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes;

Art.3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001, p.1).

Distintamente, o PNE transfere as funções gerenciais da União para os entes federados e também para a sociedade civil, isto é, demanda para as administrações locais as responsabilidades antes conferidas ao poder central. O Ministério da Educação (MEC) deveria desde o início instituir uma estrutura básica para atender as demandas do PNE, mas foi somente no ano de 2005 que o órgão criou os planos decenais e o programa de acompanhamento e avaliação do PNE.

O PNE (2001-2010) teve maior parte de sua vigência durante o governo do ex-presidente Luís Inácio da Silva. A lei que normatiza o PNE determinou a articulação da União com as demais esferas de governo, porém, quase nada foi feito. O MEC, no período em alusão, para desconsiderar o PNE, argumentou que este possuía um grande número de metas (295 no total). Considerou algumas inatingíveis, dentre essas a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. Tal argumento demonstra o descaso por essa política.

Houve um descumprimento do marco regulatório que propunha uma articulação dos entes federados para o desenvolvimento das políticas educacionais. No governo do ex-presidente Luís Inácio da Silva foi criado Plano Nacional de Educação (PNE) como se esse fosse o substituto do PNE. O PNE é normatizado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), cujo instrumento jurídico que garante o regime de colaboração é o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Esta política do governo federal é um plano estratégico que possui características desenvolvimentistas, com fundamentos gerenciais. Acentuados ao reclamar performance aos entes federados na gestão da educação dos seus sistemas escolares. Essa característica faz o PNE centralizar suas ações visando estritamente os resultados positivos mensurados a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); entendido dentro da lógica do governo federal como sinônimo de qualidade.

O PNE é uma estratégia política do governo brasileiro que instituiu novas reformas educacionais consideradas necessárias para que o país se inserisse no projeto de desenvolvimento global do capital. Ghiraldelli (2009) destaca que ele foi apresentado para a sociedade no instante em que o contexto nacional parecia concatenar os anseios de federalização da educação básica. Seria uma política de intervenção do governo federal garantindo a escolarização básica nas redes públicas municipais e estaduais do país mediante assinatura de termos de adesão, previstos no PMCTE.

Está presente no PNE o predomínio da concepção de regulação social sobre as ações do Estado, com a finalidade de racionalizar e otimizar os serviços burocráticos prestados pelos entes federados, ao adotar como forma de gestão a visão sistêmica de educação, ao invés de formar atitudes cidadãs em torno da autonomia e corresponsabilidade na condução e gestão dos serviços (ARAÚJO, 2007).

Predomina no documento o controle institucional, que por sua vez mantém estreita ligação com a *accountability* das ações públicas. Peculiarmente, “O controle institucional é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção [...]”

(FARENZENA, 2010, p.239).

Esta política educacional enfatiza a qualidade educacional como meta a ser perseguida por todos os entes federados, construindo instrumentos de intervenção como o PAR e o IDEB. No entanto, somente estes requisitos não garantem a melhoria da educação. Ele mantém a concepção de que o papel da União seria o de estimular a produção da qualidade, deixando a lógica da exclusão em ascensão (ARAÚJO, 2007; SAVIANI, 2010).

Ao imprimir a lógica de resultados, as atuais políticas educacionais brasileiras dificultam a consecução de uma ação coordenada, própria de relações intergovernamentais cooperativas. A visão gerencial fragmenta os processos de interação, instituindo uma competição entre os entes federados.

Com vistas a finalizar as argumentações, defendemos que ao normatizar o regime de colaboração, a arena política das atuais políticas educacionais brasileiras mostra que o governo federal não está constrangido por suas subunidades nacionais, invertendo o conceito *demos constraining* originalmente previsto por Stepan (1999) para as federações.

Conforme demonstramos nas análises apresentadas sobre as políticas educacionais que mencionam o regime de colaboração, não existe paralisia decisória ou jogo de soma zero do governo federal. Coube à União com base na sua autoridade regulatória sobre as políticas educacionais (executadas tanto nos estados quanto nos municípios), estabelecer um pacto homogêneo de âmbito nacional, ao qual todos os entes federados (principalmente os municípios) se subordinam.

Concluimos que nas relações de poder entre a União e demais entes federados, nas duas últimas décadas, houve a manutenção da força política do governo federal em relação aos estados e municípios, confirmando que o Brasil manteve sua trajetória dependente em termos de centralização das decisões políticas na figura do governo central.

5 Considerações finais

Sabemos que a política não mais pode ser pensada ou planejada nos limites de Estados-Nação ou de fronteiras nacionais, pois ela circula através de capilaridades transnacionais. Ball e Mainardes (2011) nos alertam para o fato de que as políticas, particularmente a políticas educacionais, em geral são escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas, sem levar em consideração as variações de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais.

O Estado é um lugar de política e um dos principais atores políticos, logo, analisar

como o Estado brasileiro vem se comportando em termos de política educacional e como suas demandas chegam à escola e impactam o trabalho desta em prol da democratização de suas práticas torna-se pontual. O Estado brasileiro veio, desde os anos de 1990, sofrendo transformações nas suas formas de provisão do setor público e também na sociedade civil, com a introdução de novas formas de regulação social. Temos assistido a passagem do Estado de Bem-Estar Social Keynesiano para o Estado de Trabalho Shumpteriano (BALL; MAINARDES, 2011).

O discurso outrora fordista, agora emerge como discurso de flexibilidade e empreendedorismo pós-fordista, que no Brasil foi caracterizado pelo movimento de descentralização que na realidade nos levou a privatização e terceirização dos serviços públicos, dentre estes a educação. No Brasil, cultuamos um modelo de organização pautado na competitividade que motiva as pessoas a produzirem com qualidade e a buscarem ao máximo a excelência. É justamente nesse contexto que o federalismo brasileiro foi se reconfigurando e impondo às políticas educacionais novos modelos pós reforma educativa.

O Brasil é uma democracia pautada, a partir da Constituição Federal de 1988, no federalismo cooperativo. Teoricamente, este tipo de federalismo permite a não centralização na tomada das decisões por instituir mecanismos *demos constraining* e *center-constraining* (centro de constrangimento), para que os subgovernos limitem os poderes da União. O elemento de *center-constraining*, a partir das matrizes teóricas internacionais, permite que o poder da tomada de decisões no campo da elaboração de políticas públicas seja melhor distribuído entre governo central e subgovernos nacionais (RIKER, 1964; ELAZAR, 1987; SHARPPF, 1988; STEPAN, 1999; LIJPHART, 1999).

Porém, apesar de ser uma democracia federalista baseada na cooperação, Estado brasileiro é caracterizado como uma particularidade capitalista com especificidades próprias como o clientelismo e a escravidão. O Estado está submetido aos interesses do capital na organização e administração do público. As políticas públicas são produto das lutas, pressões e conflitos entre os grupos e classes que constituem a sociedade. Mesmo as políticas educacionais destacadas nesse artigo se proporem participativas, elas são, na verdade, um mecanismo *center-constraining* do governo federal. Concluimos, com base na literatura destacada, que União não se mostra constrangida para propor suas políticas educacionais e impô-las a seus subgovernos nacionais. Tornando os entes federados dependentes das propostas constituídas nas normativas legais.

As políticas educacionais brasileiras se materializam, dentro do campo teórico utilizado, uma superimposição da União que é a grande *demos constraining* do federalismo

dependente e de coalização do Brasil, *path dependence* (trajetória dependente) do nosso federalismo incompleto.

Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007, v. 1, pp. 13-31.

_____. **Os barões da Federação**. São Paulo, USP/Hucitec, 1998

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. pp.39-70.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. In: **RAP**, Rio de Janeiro, n 39, v.2, pp. 401-20, Mar./abr. 2005.

_____. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? In: **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n.24, pp.29-40, jun, 2005.

ARANSON, Peter H. Federalism: the reasons of rules. In: **Cato Journal**, Vol. 10, n. 1 (Spring/Summer 1990), p.17-38.

ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. In: **Jornal de políticas educacionais**. Setembro, 2007, n.2, pp.24-31.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalism and inter-governmental relations in Brazil: social-program reforms In: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, núm. 3, 2002, pp. 431-458, Universidade Candido Mendes, Brasil.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. In: **I meeting of the Latin American Studies Association**. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1996. pp. 1-35.

BALL, Stephen J., MAINARDES, Jefferson (orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, v.134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

_____. Ministério da Educação, Cultura e Lazer. **Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p.1 (Publicação Original). 10 out. 2001.

_____. República Federativa. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Vértice, 2005.

_____. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p. 1, de 12 de novembro de 2009.

_____. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 53/06**. Brasília, 2006. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, pp.5-6, de 20 de Dezembro de 2006.

_____. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p. 18109 (Publicação Original).

_____. Ministério da Educação, Cultura e Lazer. **Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB**, Lei nº 11.494/07, de 20 de junho de 2007. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p.7 (Publicação Original).

BURGESS, MICHAEL. **Comparative Federalism** - Theory and practice. New York: Routledge, 2006.

CAMARGO, Aspásia, “La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, In: CARMAGNANI, Marcello (coord.) **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México D.F.:** El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica. 1993. pp.300-362.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, v.31, n.112, pp.729-748, jul-set. 2010

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

_____. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1994 (Refleitions, n.13).

_____. **Federalism: an overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

_____. Opening the Third Century of American Federalism: Issues. In: **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 509. American Federalism: The Third Centur, 1990, pp. 11-21.

_____. The Principles and Traditions Underlying State Constitutions. In: **Publius**, Vol. 12, No. 1, State Constitutional Design in Federal Systems. Winter, 1982, pp. 11-25.

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da União no Marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. In: **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Curitiba: Anped, 2010. pp. 1-15.

FIORI, José Luís. **Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço.** In: Ensaaios. Estado e federalismo. Porto Alegre: FEE, 1994, n.15, pp. 295-311.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira: da colônia ao governo Luís Inácio Lula da Silva.** 2.ed. Barueri: Manole, 2009.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JOHN, Jay. **O federalista.** Belo Horizonte: Lider, 2003.

LÊNIN, V.I. **O estado e a revolução.** Campinas: Unicampi, 2011.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy – government forms and performance in the thirty-six countries.** Yale: University Press, 1999.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINS, A. S. O financiamento da educação básica como política pública. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.26, n.3, set/dez.2010. pp. 497-514.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; Sousa, Sandra Zákia. Introdução. IN: _____; Santana, Wagner (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. pp.13-38.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. IN: Oliveira, Romualdo Portela; Santana, Wagner (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. pp.71-88.

RIKER, W. **Federalism, Origin, Operation, Significance.** Little: Brown and Company, 1964.

RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. In: **Comparative politics**, july, 2004. pp. 481-500.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. Dissertação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 1999. 199p.

SAVIANI, Demerval. **PDE - plano de desenvolvimento da educação: análise da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2010.

SCHARPF, F. The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: **Public Administration**, v. 66, pp. 80-117, Autumn, 1988.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil – the politics of federalism and decentralization**. New York: St. Martin's Press, 1997.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. In: **Lua Nova**, n.52, 2001. pp. 5-28.

STEPAN, Alfred. Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations. Paper presented at the **Conference on Federalism, Democracy, and Public Policy**. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico City, Mexico, June 14-15, 1999. p. 1-54.

WATTS, R. Contemporary Views on Federalism. In: **Evaluating Federal Systems**. Dordrecht: Juta & Co, 1994. pp. 1-29.

WRIGHT, D. S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. In: **Revista de Estudios Políticos**, 1978, n. 6, p. 5-28.