

**Federalismo e políticas educacionais no Brasil: um breve percurso histórico**

**Federalism and educational policies in Brazil: a brief historical period**

**Luciane Terra dos Santos Garcia**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: ltsgarcia@gmail.com

**Jailda Oliveira Santos**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: jaidaparelhas@yahoo.com.br

Recebido: 15/12/2017 – Aceito: 22/12/2017

**Resumo**

Este trabalho consiste em análise teórica que tem como objetivo discutir a relação entre federalismo e políticas educacionais brasileiras, fazendo um percurso histórico que se inicia com a Proclamação da República e se estende até a atual Constituição Federal. Realiza-se análise da literatura e documental, que aborda a gênese do federalismo, baseado no modelo implementado nos Estados Unidos, bem como no Brasil, caracterizado pela alternância entre períodos de autoritarismo e regime democrático, que refletem maior ou menor centralização do poder político. Compreende-se que o processo de descentralização político-administrativa que originou a Constituição de 1988 tem possibilitado o desenvolvimento de um regime de colaboração entre União e demais entes federados, responsável por assegurar direitos sociais aos cidadãos, dentre eles, direitos educacionais.

**Palavras-chave:** Federalismo; Políticas educacionais; Regime de colaboração.

**Abstract**

This work consists of a theoretical analysis that aims to discuss the relationship between federalism and Brazilian educational policies, making a historical course that begins with the Proclamation of the Republic and extends to the current Federal Constitution. It is carried out the literature and documental analysis, which addresses the genesis of federalism, based on the model implemented in the United States, as well as in Brazil, characterized by the alternation between periods of authoritarianism and democratic regime, which reflect greater or less centralization of the political power. It is understood that the process of political-administrative decentralization that originated the 1988 Constitution has made possible the

development of a system of collaboration between the Union and other federated entities, responsible for ensuring social rights for citizens, including educational rights.

Incluir o resumo em inglês.

**Keywords:** Federalism; Educational policie; Regime of collaboration.

## 1. Introdução

A forma como cada Estado organiza seu território e se estrutura politicamente depende do contexto histórico de cada país. A composição geral de cada território, a estrutura de poder, a repartição de competências, tudo decorre de sua organização, tendo como formas principais o Estado Unitário, Confederado<sup>1</sup> ou Federado, sendo este último foco de nossa análise.

Lassance (2009) afirma que, atualmente, vários países do mundo se organizam como Estados Federados. Segundo o autor, o federalismo tornou-se um arranjo institucional bem difundido na política contemporânea, em que países de dimensão continental, como Estados Unidos, Índia, Brasil e Rússia, são Estados federalistas.

Souza (2008) afirma que o conhecimento teórico sobre federalismo é complexo e cita algumas razões, destacando, dentre elas, o caráter mutante e experimental dos arranjos federativos. No Brasil, explica Almeida (2001), os estudos do federalismo na Ciência Política são um campo em formação, não havendo ainda consensos sobre os termos utilizados e teorias claras com fundamentação empírica adequada. Trata-se de algo natural no processo de construção da teoria política de Estado, em que mudanças conceituais acontecem e outros conceitos surgem diante da análise da dinâmica da sociedade, como ela se forma e se organiza.

Entretanto, por ser um conhecimento fundamental, apresentaremos algumas abordagens conceituais e históricas com destaque na literatura pertinente, ressaltando inicialmente o que Casseb (1999) destacou como características principais do federalismo, sem as quais essa forma de Estado não existiria:

1<sup>a</sup> – O Estado Federativo deve ser instituído por uma Constituição ou lei máxima;

2<sup>a</sup> – Prevê a existência de duas ou mais esferas de governo;

---

<sup>1</sup> Segundo Balera (2011), no Estado Unitário o poder político é exercido por um Poder Central com competência plena sobre todo o território nacional. Pode haver descentralização administrativa, política ou legislativa, porém, a eventual descentralização está subordinada à vontade do Poder Central, que pode interrompê-la a qualquer momento. Já a Confederação consiste na associação de Estados soberanos através de tratados e convenções, sendo mantido o direito desses Estados de voltar a exercer seus poderes de forma isolada.

3ª – É negado o direito de secessão, que é a possibilidade de dissolver o vínculo confederativo, o que torna a federação indissociável;

4ª – Existe a repartição de competências entre os entes federados.

No caso do Brasil, que incluiu o município como ente da federação, temos as esferas federal, estadual e municipal, que dispõem de recursos para se manter (autonomia financeira), capacidade de auto-organização dos serviços públicos (autonomia administrativa) e possibilidade de eleger seus próprios governantes (autonomia política).

A partir dessas características, podemos construir um conceito genérico de que o federalismo consiste na união entre unidades subnacionais subordinadas a um centro de poder, tendo como princípio norteador a repartição de responsabilidades governamentais. Além de instituir a forma federativa de Estado, a Constituição é o dispositivo pelo qual suas características são delineadas, definindo de que forma se dá a repartição de competências e conferindo soberania à União e relativa autonomia às demais instâncias de poder, que podem se organizar política, administrativa e financeiramente.

As bases para o federalismo moderno foram os escritos de Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay. Trata-se de uma coletânea de 85 artigos publicados inicialmente na imprensa de Nova York, que receberam o nome de *The Federalist Papers*. Nos artigos que posteriormente foram publicados em forma de livro, traduzido no Brasil com o título de *O Federalista*, Hamilton, Madison e Jay (2003) versam sobre várias temáticas, numa tentativa de mostrar ao povo nova-iorquino as fraquezas e inadequações da Confederação, fazendo uma exposição das vantagens do federalismo em contraposição à organização política existente.

Os artigos mais importantes da obra destacam a separação de poderes e a necessidade de um governo central forte, uma União, capaz de trazer segurança e prosperidade aos Estados que a compõem.

A independência das 13 colônias britânicas da América<sup>2</sup> deu origem à formação de Estados soberanos, organizados em forma de Confederação a partir dos artigos aprovados no Congresso Continental de 1777, conhecidos como “Artigos da Confederação”. Nessa organização política, destaca Limongi (2006), o poder central não dispunha de autonomia para agir sobre os cidadãos que compunham a União. O Congresso não tinha poderes para exigir o cumprimento das leis que baixava e poderia apenas recomendar a aplicação de suas

---

<sup>2</sup> New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia.

resoluções, cabendo aos Estados adotá-las ou ignorá-las. A existência do direito de secessão e a ausência de sanções no cumprimento das leis geravam uma união instável e fragilizada.

Em face dos problemas vivenciados na Confederação, em 1787, reuniu-se na Filadélfia a Convenção Federal, com o objetivo de elaborar a nova Constituição dos Estados Unidos, substituindo os Artigos da Confederação e transmutando o pacto até então existente em uma Federação.

As antigas colônias inglesas, dotadas de autonomia política, administrativa e econômica, cedem sua soberania ao Poder Central – a União –, sendo negado o direito de secessão. Nesse novo contexto político, os estados preservam sua autonomia, mas não são mais entidades soberanas, passando a estar subordinadas ao Poder Central e à Constituição.

Dessa forma, a primeira república representativa e federal, foi a dos Estados Unidos, que elaboraram sua forma de governo com base em necessidades e interesses próprios. Nossa intenção foi destacar essa experiência concreta de um Estado federalista, que, embora em um movimento bastante distinto, serviu de parâmetro para o federalismo brasileiro.

Essa exposição justifica-se pela pretensão de analisarmos como se desdobraram as relações políticas entre os entes federados brasileiros, até chegarmos ao contexto intergovernamental no qual se consolidam as atuais políticas educacionais. Daí a necessidade de fazermos um breve histórico acerca da formação do federalismo brasileiro, que tem sua origem relacionada à experiência americana. Nesse sentido, passaremos a contextualizar os movimentos que o originaram e como este foi se configurando ao longo dos processos de centralização e descentralização<sup>3</sup> do poder vividos pelo país, decorrentes de regimes autoritários e democráticos. Adentraremos, por fim, na discussão da Constituição de 1988, que firma os arranjos federativos entre a União e as unidades subnacionais, enfocando a aplicação do regime de colaboração no campo educacional.

## **2. Desdobramentos do federalismo no Brasil e suas implicações no campo educacional**

A implantação do federalismo brasileiro tomou como parâmetro o modelo americano<sup>4</sup>, no entanto, observa-se, na sua origem, um movimento distinto. Como exposto anteriormente,

---

<sup>3</sup> Abrucio (2004, p. 3) define descentralização como “um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4)”.

<sup>4</sup> O principal idealizador da implantação da estrutura federativa do Brasil foi Rui Barbosa, que tinha em mente o modelo americano (ABRUCIO, 1998).

o federalismo americano nasceu da união voluntária de unidades territoriais que, segundo Abrucio (1998), já eram autônomas antes do nascimento da União. No Brasil, ao contrário, essa União já existia, materializada no unitarismo imperial, porém as províncias brasileiras não tinham autonomia política e financeira como as colônias americanas. As províncias passaram a antes de forma imposta, com a proclamação da República Federativa Brasileira, em um movimento denominado de federalismo centrífugo, visto que ocorreu a subdivisão do Estado Unitário em entes independentes.

Rompeu-se, dessa forma, com a tradição de Estado Unitário, caracterizado pela forte centralização do poder monárquico. Na concepção de Balera (2011, p. 66), a

[...] Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1981 foi marcada pelo caráter liberal e confirmou a República e o federalismo. Os Estados receberam da Constituição amplos poderes e conquistaram grande liberdade para se autogovernarem. A Constituição trouxe, ainda, uma distribuição de poderes altamente descentralizada, com nítida inspiração no modelo inventado e aplicado nos Estados Unidos da América a partir de 1787.

No entanto, na prática, o país não conseguiu se desvencilhar da tradição centralizadora herdada do império, em que prevalecia o controle do chefe do Poder Executivo. A eleição para a Presidência da República, por sua vez, estaria sob o domínio das oligarquias estaduais.

No que se refere ao campo educacional, ainda no período do Brasil Império, o Ato Adicional de 1834, em seu Art. 10, conferiu às províncias a competência de legislar sobre a instrução pública no que se referia ao ensino primário e secundário, o que nos leva a constatar uma descentralização da responsabilidade pela promoção da educação em cada território, em um período no qual o poder político do país encontrava-se centralizado. Essa característica não foi alterada pela Constituição de 1891, visto que representava nacionalmente um processo de descentralização do poder político. Em consonância com esse processo, as responsabilidades educacionais das antigas províncias, agora convertidas em estados, mantiveram-se descentralizadas. Acerca desse particular, Saviani (2004) analisa que a manutenção da descentralização de responsabilidades com a instrução popular brasileira se deve ao fato de o país ter seguido o modelo de organização do sistema educacional norte-americano ou em virtude do peso econômico do setor cafeeiro, que desejava a restrição do poder central em favor do local.

É pertinente apontar a quase inexistência de enunciados dos princípios educacionais nessa Constituição, que se refere à educação apenas no Art. 72, parágrafo 6º, prevendo o princípio da laicidade do ensino nos estabelecimentos públicos. Souza (2005) destaca a forma como essa Constituição canalizou recursos públicos para alguns poucos estados, o que

evidencia que o federalismo brasileiro não equalizou benefícios para as unidades federativas. Ao contrário, prevaleceram a concentração de recursos nos estados mais ricos e as frágeis relações entre os entes federados, acentuando as desigualdades existentes entre eles.

Constata-se, então, o caráter assimétrico do federalismo brasileiro, uma vez que a autonomia conquistada não chegou da mesma forma a todos os estados. Enquanto as alianças entre os mais poderosos definiam os rumos do poder nacional, os demais tinham papel secundário no cenário político do país e eram mais dependentes dos recursos da União. Assim, pela sua hegemonia política e econômica, a partir de 1890, começou a se organizar a instrução pública no estado de São Paulo com a implantação dos grupos escolares, cujo modelo se disseminou por Minas Gerais e outros estados.

Essa relação de preponderância dos estados econômica e politicamente mais fortes, somente se tornou mais equilibrada após o golpe de Vargas, em 1930, a partir do qual o Brasil viveu um regime que oscilou entre democrático (governo provisório, de 1930 a 1934, e constitucional, de 1934 a 1937) e autoritário (governo ditatorial, de 1937 a 1945). Cooperou para isso a reforma eleitoral de 1932, na qual os estados menos populosos ganharam maior representatividade na Câmara dos Deputados. No entanto, a política industrializante promovida pelo governo contribuiu para tornar os desequilíbrios econômicos mais acentuados entre os estados.

No que se refere à educação, a centralização do poder colaborou para que esta começasse a ser vista como uma questão nacional. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, e das propostas do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, iniciou-se um processo de organização da educação nacional em todos os seus níveis e modalidades. Essa organização começou com a reforma Francisco Campos, que deu início à organização do ensino superior, secundário e técnico no país. Gustavo Capanema deu sequência a esse processo, com as Leis Orgânicas de Ensino, as quais, além desses níveis, abordaram também, pela primeira vez, o ensino primário. Essas reformas culminaram com a promulgação da Constituição de 1934, a primeira a dedicar um capítulo inteiro às questões educacionais.

No período que se segue, o governo buscou alargar as competências da União. Foi promulgada a Constituição de 1937, a qual, na concepção de Souza (2005), conferia amplos poderes ao Presidente da República, que se opôs aos interesses regionais e consolidou a centralização do poder. Para Balera (2011), essa Carta manteve nominalmente a forma federativa de Estado, prevista em seu Art. 3º, mas o que se observou na prática foi a existência de um Estado Unitário, onde os estados perderam sua autonomia e sofreram forte

intervenção federal. Para o autor, esse fato representou a interrupção do federalismo e da autonomia dos Estados-membros brasileiros, considerando que os textos constitucionais previam suas competências e seus poderes existiam, mas não eram executados.

Com a queda do regime ditatorial, ascende novamente o federalismo no país com a experiência democrática, perdurando até o golpe de 1964. Souza (2005) considera que a promulgação da Constituição de 1946 trouxe inovações quanto à cooperação entre os entes federados, com destaque para o primeiro mecanismo de transferência de recursos intergovernamentais da União para os municípios. A Lei determinou que a distribuição seria feita em partes iguais, dividindo o valor arrecadado entre os municípios, o que demonstra a inexistência de um mecanismo de equalização, ao estabelecer um critério de repartição de recursos uniforme para municípios com situações econômicas bastante distintas.

Conforme Saviani (2013), a Constituição de 1946 não diferiu, em essência, da Constituição de 1934, no que se refere à educação. Manteve a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação e os demais princípios previstos naquela Lei. A direção dada pela nova Constituição à educação levou à busca de regulação desta por meio da elaboração da primeira Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>5</sup>. A análise do contexto de elaboração e aprovação da LDB demonstra a existência de intensas mobilizações, que revelam o conflito de interesses que permeiam as questões educacionais. Os movimentos de defesa da escola pública, em contraste com os interesses dominantes, expressaram participação social ativa, principalmente entre os anos de 1956 e 1960, período que, segundo Fonseca (2013), abriu espaço para os movimentos populares em torno das questões educacionais. Esse período democrático foi seguido pela tendência centralizadora do poder, que alcançou seu apogeu com o regime militar (1964-1985), instaurado no Brasil com o golpe de 1964.

O processo de ampliação do poder da União acentuou-se profundamente, submetendo os demais entes à dependência do Governo Federal. A Constituição de 1967 foi modificada por uma longa emenda constitucional promulgada em 1969. Tal como ocorreu no governo ditatorial anterior, a forma federativa do Estado brasileiro foi mantida nominalmente, no entanto, os Atos Institucionais baixados pelo Governo Militar colocavam-se acima da própria Constituição. Na prática, esses Atos depositavam poderes nas mãos do chefe do executivo que

---

<sup>5</sup> A Lei 4.024/61 teve como presidente da comissão que elaborou o anteprojeto o professor Lourenço Filho, juntamente com três subcomissões, uma para o ensino primário, outra para o ensino médio e a terceira para o ensino superior. O projeto deu entrada na Câmara Federal em 1948, tramitou durante treze anos, recebendo muitas emendas, e só foi aprovado em 20/12/1961 (BARBOSA, 2010).

feriam a autonomia dos estados, pois estes podiam sofrer intervenções arbitrárias, sem que a Constituição pudesse protegê-los.

Germano (1993) faz uma análise da política educacional do país durante o Regime Militar, enfatizando a subordinação da educação aos processos de produção, visto que o planejamento educacional estava relacionado à formação de capital humano<sup>6</sup>. As reformas implementadas, na percepção de Barbosa (2010), tinham como foco a preparação do jovem para a vida econômica do país, sem a necessária formação de uma consciência política. Essas reformas revogaram grande parte da LDB de 1961, substituindo-a pela Lei 5.540/68, que instituiu a reforma universitária, e pela Lei 5.692/71, responsável pela reforma do ensino de 1º e 2º graus, que tinha como marca a profissionalização compulsória.

Em 1985, chegou ao fim a Ditadura Civil-Militar com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral. A elaboração de uma nova Constituição havia sido um dos compromissos da campanha presidencial, mantido pelo vice José Sarney, que assumiu a presidência após a morte de Tancredo, antes de este tomar posse. Souza (2005) enfatiza que a redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a reestruturação do federalismo e a descentralização, por meio da elaboração da Constituição de 1988.

Mantida a forma federativa de Estado, o Art. 18 da Constituição determina sua organização político-administrativa, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Lei também reorganizou a distribuição de poderes entre os entes da federação, via descentralização e compartilhamento de competências<sup>7</sup>, como veremos a seguir.

### **3. A Constituição de 1988 e o regime de colaboração na área educacional**

Para entender a distribuição das competências definidas na Constituição de 1988 para a garantia dos direitos sociais, em especial, os educacionais, recorreremos a Araujo (2010), que analisou as implicações da organização do Estado Federal na implementação das políticas públicas educacionais. Significa dizer que as ações voltadas para assegurar esses e outros

---

<sup>6</sup> Teoria que fomenta a discussão acerca dos ganhos de produtividade gerados pelo fator humano na produção e como o trabalho humano qualificado por meio da educação pode ampliar essa produtividade. Ver: SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano**: Investimentos em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

<sup>7</sup> Competências são modalidades de poder das quais se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Dividem-se em legislativa e administrativa, em que a competência legislativa é a capacidade de estabelecer normas gerais e leis em sentido estrito. A competência administrativa (ou material) cuida da atuação concreta do ente, ou seja, dos atos administrativos (ARAUJO, 2010, p. 234).

direitos são definidas a partir das bases estruturais do próprio Estado, que incluem a forma como este se organiza político-administrativamente, a distribuição de poderes e recursos entre as diversas partes que compõem seu território, bem como as relações estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais.

Desses fatores, decorre a repartição das competências, que a Constituição Federal de 1988 estruturou de forma conjugada, atribuindo competências legislativas e materiais exclusivas de cada ente e competências comuns a todos ou a alguns deles, chamadas de concorrentes. A competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional foi mantida como privativa, no Art. 22, Inciso XXIV. Em consequência, no ano de 1988, iniciaram-se as discussões sobre a lei infraconstitucional que normatiza a educação brasileira, Lei 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996.

As competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, definidas no Art. 24, são legislativas e ocupam, na concepção de Araujo (2010), um papel de destaque na Constituição, uma vez que esta adotou o princípio do federalismo cooperativo, mediante a previsão de responsabilidades compartilhadas previstas no regime de colaboração. Nesse contexto, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a educação, a cultura, o ensino e o desporto, como preconiza o Inciso IX.

Dessa forma, as competências das instâncias federativas na oferta da educação básica foram definidas no Artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), alterado pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Segundo o disposto, os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto que os estados, no ensino fundamental e médio. Coube à União coordenar e articular os sistemas exercendo uma função normativa, redistributiva e supletiva, com o objetivo de equalizar oportunidades e padrões mínimos de qualidade educacionais, por meio de assistência técnica e financeira aos demais entes.

Segundo Araújo (2010), pelas competências comuns, que são materiais ou administrativas, a Constituição busca dar materialidade ao regime de colaboração, à medida que concede aos entes a possibilidade de realizar atividades de execução e administração. Nesse sentido, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, como está descrito no Art. 23, Inciso V, da Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 fortaleceu a federação, trazendo avanços significativos no que concerne aos processos de descentralização político-administrativa. Souza (2005) reconhece que estados e municípios ganharam considerável autonomia, o que pressupõe repartição de

competências e distribuição constitucional de poderes. Assim, o desenvolvimento da atividade normativa e administrativa, bem como as responsabilidades pela implementação das políticas aprovadas em nível federal, destina para essas instâncias, especialmente para os municípios, parte dos recursos públicos que raramente foram concedidos anteriormente. No entanto, a autora analisa que a federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, o que evidencia a fragilidade dos mecanismos de cooperação existentes. O princípio da cooperação pressupõe que as decisões sejam tomadas de forma conjunta, acerca do exercício das competências comuns e concorrentes.

Os entes devem oferecer os serviços públicos que a população necessita de forma compartilhada e coordenada, perseguindo um desenvolvimento mais equilibrado, que permita a eliminação progressiva das desigualdades sociais e regionais. Isso se efetiva na educação, por exemplo, através de ações como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que realiza a distribuição de livros didáticos para alunos da Educação Básica das escolas públicas do país. Trata-se de um programa implementado para atender as prerrogativas do Art. 208 da Constituição, que estabelece como o dever do Estado para a educação deve ser efetivado, incluindo no Inciso VII o atendimento ao educando através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2008). Diante da dimensão territorial do Brasil e do desequilíbrio nas condições de oferta da educação pelos estados e municípios, o PNLD assegura o direito de acesso ao livro didático para todos os alunos matriculados nas escolas públicas.

A cooperação da União não deve estar condicionada somente à “adesão voluntária” das unidades subnacionais. Isso se configura, por exemplo, na execução do Plano de Ações Articuladas (PAR). Por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a União apresenta suas propostas e, como previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, as demais instâncias elaboram e implementam o PAR de acordo com o que se aproxima de sua realidade. Essa dinâmica busca dar forma ao regime de colaboração, no entanto, as instâncias que não elaborarem seus Planos não terão assegurados os recursos federais para o financiamento da educação. Assim, as relações de interdependência existentes revelam a subordinação de um ente para com o outro, prevalecendo a União.

Outra questão que merece atenção é a forma como as competências concorrentes, que preconizam seu exercício simultâneo pelas várias instâncias de poder, foram tratadas na Constituição. Da maneira como foi organizada, a maioria dos serviços públicos, especialmente as políticas sociais, é de responsabilidade dos três entes, não existindo uma definição das atribuições de cada um em relação às políticas e aos serviços, o que pressupõe

um trabalho cooperativo, uma divisão compartilhada de responsabilidades. No entanto, observa-se ao longo da história educacional brasileira uma produção de desigualdades entre as unidades da federação quanto à capacidade de atender as demandas das séries iniciais, o que pode ser atribuído principalmente a essa desconcentração de responsabilidades administrativas, em que o Poder Central foi se eximindo de assegurar meios e recursos necessários à operacionalização de um plano de educação de abrangência nacional.

#### **4. Metodologia**

Para a realização deste estudo, buscamos na literatura elementos que propiciassem a compreensão acerca do projeto nacional que historicamente direciona a política educacional brasileira. Essa dinâmica proporcionou aprofundar os conhecimentos a respeito do contexto histórico, econômico e político que deu forma às atuais políticas educacionais, desencadeando processos que resultaram nas políticas vigentes.

A revisão de literatura trata do levantamento, análise e organização da base teórica que dá sustentação à pesquisa, buscando o que já foi escrito e que se faz pertinente para fundamentá-la. De acordo com Silva e Menezes (2005), além de tomar conhecimento dos aspectos já abordados nas publicações existentes, a revisão de literatura/pesquisa bibliográfica permite obter informações sobre a situação atual do tema ou problema pesquisado, bem como verificar os contrapontos existentes entre os aspectos relativos ao tema tratados por diferentes autores. Nesse sentido, a revisão de literatura, que concerne a um processo amplo de pesquisa e análise bibliográfica, foi fundamental para a discussão dos resultados deste estudo. Com o intuito de compreender a relação existente entre federalismo e políticas educacionais implementadas no Brasil, elegemos como procedimento técnico a análise documental.

Os documentos são uma importante fonte de dados para o pesquisador, pois, segundo Lüdke e André (1986), podem ser encontradas evidências que fundamentam suas afirmações, podendo ser consultados várias vezes e oferecendo maior estabilidade aos resultados obtidos. A análise documental trata-se de uma “[...] técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 3).

Assim, a análise documental foi essencial na construção deste trabalho, que tomou para investigação documentos orientadores da educação nacional: Constituições Federais, Leis de Diretrizes e Bases da Educação 4.024/61 e 9.394/96, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, dentre outras fontes de conteúdo relevante para a compreensão da temática.

## 5. Considerações finais

Diante do estudo realizado, foi possível perceber que a experiência federativa do Brasil não seguiu um curso retilíneo, mas passou por avanços e retrocessos e ganhou um novo desenho, a partir da Constituição de 1988 e das mudanças que se seguiram. Nesse sentido, tem-se caminhado para uma descentralização, por meio da ampliação da capacidade decisória das instâncias subnacionais de poder. Nesse processo, cabe destacar o papel do município, o qual foi considerado ente federado de terceiro grau, dotado de autonomia indissolúvel.

As análises realizadas do percurso histórico do federalismo brasileiro demonstram que a distribuição de competências, da forma como está organizada, bem como a falta de regulação das relações intergovernamentais são fatores que dificultam a implementação das políticas sociais, em especial as educacionais. Os municípios, por serem a instância mais próxima, abarcam as maiores demandas da população e, na atual conjuntura política, percebe-se que boa parte deles não tem conseguido dar conta de suas competências constitucionais, por falta de recursos ou de cooperação com outras esferas.

Não podemos deixar de destacar ainda a falta de equidade na destinação de recursos, em que as disparidades entre os entes federados não são tratadas de forma adequada, o que se caracteriza como uma grande contradição, uma vez que o princípio da equidade pressupõe a exigência de comportamentos e responsabilidades proporcionais à capacidade de cada instância.

O dever do Estado para com a educação, atrelado constitucionalmente ao regime de colaboração, tem gerado políticas públicas federais que se impõem aos entes subnacionais, nessa perspectiva, vemos a municipalização de políticas educacionais avançando no processo de descentralização. No entanto, é essencial que os arranjos federativos brasileiros caminhem para a correção das assimetrias existentes, a fim de que os cidadãos das mais diversificadas partes do país tenham oportunidades iguais de acesso a uma educação de qualidade, como preconiza a atual Constituição.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC*. Texto digitado, 2004.

\_\_\_\_\_. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e Governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *BIB*, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 1º sem. 2001.

ARAÚJO, Gilda C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

BALERA, Felipe Penteadó. *Federalismo e as possíveis alterações no território dos Estados Federados*. 2011. 302 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BARBOSA, Maria Simara T. *História da Educação*. São Luiz: UemaNet, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834* – Publicação original. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24/02/1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16/07/1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 1*, de 17 de outubro de 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: 29 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Ato Institucional n. 5*, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 5.540/68*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei 5692/71*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei 9394/96*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2015.

CASSEB, Paulo A. *Federalismo: aspectos contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. (Coleção saber jurídico).

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B; FONSECA, M. (Org.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 83-103.

GERMANO, José W. *Estado militar e a educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

LASSANCE, Antonio. Federalismo e Democracia. *Vitrais*: Revista do programa de pós-graduação do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília. Brasília: IPOL-UnB, 2009.

LIMONGI, Fernando P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os Clássicos da Política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 243-285.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *RBPAE*, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013.

\_\_\_\_\_. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, Dermeval *et al.* *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004. p. 11-56. (Coleção Educação Contemporânea).

SCHULTZ, Theodore W. *O Capital Humano: investimentos em Educação e Pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em: <[www.posarq.ufsc.br/download/metPesq.pdf](http://www.posarq.ufsc.br/download/metPesq.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, p. 105-121, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB*, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 1º sem. 2008.