



# FEDERALISMO: CONCEITOS, DEFINIÇÕES E IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

## *FEDERALISM: CONCEPTS, DEFINITIONS AND IMPLICATIONS IN BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICY*

Laurimar de Matos Farias **1**  
Leila Maria Costa Sousa **2**

**Resumo:** O presente objetiva fazer uma apropriação conceitual e normativa das características fundamentais do federalismo brasileiro e analisar os fundamentos do sistema administrativo e político que deliberam a organização do aparelhamento político-territorial do Estado Brasileiro. A metodologia consiste em revisão bibliográfica e documental visando verificar as características basilares do federalismo por meio uma verificação conceitual das normatizações de como se efetiva, se fundamenta e se organiza o federalismo nacional e quais suas implicações na relação com as entidades federativas na consecução das políticas públicas educacionais. Conclui-se que as proposições que demandam ação conjunta de todos os membros da federação nacional para efetivação desta colaboração, especialmente nas políticas públicas sociais, com destaque para as educacionais, emergem da macroestrutura organizativa do Estado Federativo.

**Palavras-chave:** Estado Federativo. Política Educacional. Entidade Federativa.

**Abstract:** The present aims to make a conceptual and normative appropriation of the fundamental characteristics of Brazilian federalism and to analyze the foundations of the administrative and political system that deliberate the organization of the political-territorial apparatus of the Brazilian State. The methodology consists of a bibliographic and documentary review aiming to verify the basic characteristics of federalism through a conceptual verification of the norms of how national federalism is implemented, founded and organized and what are its implications in the relationship with the federatives entities in the achievement of public policies educational. It is concluded that the propositions that demand joint action by all the members of the national federation to carry out this collaboration, especially in social public policies, especially educational ones, emerge from the organizational macrostructure of the Federative State.

**Keywords:** Federative State. Educational Politics. Federative Entity.

- 
- 1** Doutor em educação, Secretaria Estadual de Educação/Seduc/Secretaria Municipal de Educação/Semec.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5258692547180880>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4503-0380>. E-mail: [laurimatos72@yahoo.com.br](mailto:laurimatos72@yahoo.com.br)
  - 2** Doutoranda em educação, Universidade Federal do Pará/UFPA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6016324412225343>.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8015-9297>.
- 

## Introdução

O percurso teórico sobre o federalismo implica a compreensão de Estado. Ao abordar conceitualmente sobre o federalismo e seus pressupostos tem-se que partir de um tipo específico de Estado. Para localizar a fundamentação do olhar e da análise acerca da compreensão do que seja essa estrutural estatal não se pode furtar de apresentar o que se entende sobre o Estado e seus conceitos sociopolíticos.

Fundamentados em uma compreensão analítica e teórica marxiana de Estado, parte-se da pressuposição de que este ente político, com nuances contraditórias e antagônicas, se configura e se manifesta como um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra, isto é, o Estado é “a criação de uma ‘ordem’ que legaliza e consolida essa submissão, amortecendo a colisão das classes” (LENIN, 2011, p.38).

Mészáros (2015) ratifica a característica do papel dominante do Estado, como uma ordem estrutural a serviço de uma dada classe social, em que o “Estado na sua composição na base material antagônica do capital não pode fazer outra coisa senão proteger a ordem sociometabólica estabelecida, defendê-la a todo custo, independentemente dos perigos para o futuro da sobrevivência da humanidade”, ou ainda, que “o Estado é muito mais que uma construção histórica para sustentar e manter as bases da dominação política. O Estado é, em si, o próprio espaço dessa disputa” (MÉSZÁROS, 2015, p. 28).

Desta forma, objetivo deste estudo é apresentar uma apropriação conceitual e normativa das características fundamentais do federalismo brasileiro e analisar os fundamentos do sistema administrativo e político que deliberam a organização do aparelhamento político-territorial do Estado Brasileiro

Com base nessa visão sociopolítica de Estado e seus engendramentos que produzem instituições e ideologias dominantes é que se molda e alicerça a análise feita neste estudo, embora, contraditoriamente, os conceitos presentes na CF 1988 caminhem conflitando com a compreensão definida de Estado.

## Metodologia

A metodologia empregada neste estudo é revisão bibliográfica e documental visando verificar as características basilares do federalismo por meio de uma verificação conceitual das normatizações de como se efetiva, se fundamenta e se organiza o federalismo nacional e quais suas implicações na relação com as entidades federativas na consecução das políticas públicas educacionais.

## Federalismo: dimensões constitutivas

Cury (2006) emite um conceito etimológico sobre federação, palavra nuclear da qual derivará o termo federalismo. Para ele “Federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”. A federação, neste sentido, constitui, necessariamente, a união de vários Estados e/ou províncias membros de um bloco unificado formando um só corpo político-administrativo soberano, que se constitui em um “Estado Nacional” (CURY, 2006, p. 114).

Compreende que um Estado organizado com essas nuances federalistas se submete ao que se chama de “regime federal”, isto é, a existência de um “Estado soberano”, onde os demais Estados membros ou unidades subnacionais federadas podem gozar de certa autonomia. Esta autonomia é estabelecida por um limite específico, pré-determinada por uma estrutura jurisdicional, neste caso, uma Constituição Federal que define o papel ou competência de cada ente nesta relação ou regime de governança, afirma ele que

Tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de

um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado (CURY, 2010, p. 152).

Assim, as relações presentes na forma federativa, como abordado na assertiva, tratam, necessariamente, de um compartilhamento de poderes entre as diferentes esferas e níveis de governo cuja definição das competências de cada ente cabe ao âmbito do que está pré-estabelecido na legislação constitucional. A definição de competências que evoca a Constituição Federal brasileira, de 1988, delibera pela garantia de interdependência e autonomia entre todas as instâncias que compõem a federação.

Abrúcio e Soares (2001), em um estudo sobre o termo federalismo e sua aplicabilidade, afirmam ser este “um arranjo federal” que, necessariamente, constitui-se numa “parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre parceiros”. Porém, essa parceria deve estar consolidada em uma concentração de esforços, na qual o reconhecimento mútuo favoreça, de forma concreta, a integridade e a governabilidade de todos os membros subnacionais, visando com isso a manutenção da “unidade especial entre eles” (ABRUCIO E SOARES, 2001, p.34).

Essa definição de federalismo compreende que é necessário um relacionamento de reciprocidade e respeito entre os entes estatais, isto é, embora esta relação seja entre esferas distintas, a integração e os interesses, ainda que heterogêneos, devem primar pela manutenção da unidade, da garantia da autonomia, respeitando as assimetrias e o compartilhamento do poder decisório. Para estes autores, “[...] a conformação de uma situação federalista ocorre quando está presente tanto a heterogeneidade (territorial, linguística, étnica, socioeconômica, cultural e políticas) quanto um projeto em prol da unidade na diversidade” (ABRUCIO E SOARES, 2001, p.34).

O caminho trilhado pelo federalismo no Brasil se apresenta como um complexo processo político de avanços e retrocessos jurídicos e administrativos na busca de encontrar uma melhor forma de organização estatal. A gênese do federalismo nacional remonta os anos de 1889, quando é oficializada a Proclamação da República, rompendo os laços de uma nação da colônia portuguesa, assumindo as rédeas de uma nação republicana com a instituição de sua primeira constituinte independente, em 1891.

A Constituição Federal de 1891 expressou que:

Art. 1º – A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

Esse modelo de gestão federativa promove uma maior autonomia dos entes federados (neste primeiro momento aos Estados) e uma diminuição dos poderes do governo central (União), contrapondo ao “modelo institucional do Império” (LINHARES, MENDES e LASSANCE, 2012, p. 10).

Para estes autores (2012, p. 11) “o presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos Estados na Primeira República, passou a ter o executivo federal cada vez mais como pivô de sustentação de todo o arranjo federativo”. Estas modificações no cenário político brasileiro não são ações isoladas ou originadas nacionalmente, mas estão cingidas dos acontecimentos político-financeiros que ocorrem internacionalmente, como por exemplo, a quebra da bolsa de Nova York (1929), que trouxe alterações diversas, no período, ao cenário político e financeiro mundial.

Esta formatação e (re) arranjo estatal provocam alguns desajustes e conflitos entre os entes federativos com o poder central, especialmente pelo compartilhamento dos recursos frutos de impostos que passaram a ser compartilhados mutuamente, enfraquecendo, segundo os defensores de um poder central mais forte, as prerrogativas específicas da União. Este cabo de guerra político

vai ser definido, em favor da União, com o advento, em 1930, da chamada “Era Vargas”, que a partir do fortalecimento do governo central, com força motriz na Constituição Federal de 1934, fortalece e concentra os poderes na mão da Presidência da República e por sua vez da União.

Este modelo de federalismo centralizado na União será ainda mais fortalecido com o advento dos governos civis-militares que vigoraram no Brasil de 1964 a 1985. Sob a égide dos generais, a centralidade dos poderes políticos, econômicos e administrativos é arbitrariamente constituída, inclusive com um formato de escolha governamental advindo do centro. Corroborando com esta afirmativa dos poderes constituídos no período de “chumbo”, Linhares, Mendes e Lassance (2012) afirmam que:

[...] as instituições federativas foram substituídas por uma simulação ritualística que, apenas grosseiramente, buscava representá-las, posto que fossem indicados por um poder arbitrário: os governadores, parte significativa dos prefeitos e dos membros do Senado (os chamados senadores biônicos), a Casa por excelência da Federação (LINHARES, MENDES e LASSANCE, 2012, p. 10).

Para isso, os princípios constitucionais que estabelecem as diretrizes administrativas da República Federativa do Brasil caracterizam-na como um sistema de governo de cunho federativo, e, que se distingue “como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União [...]”. Esta característica administrativa demanda que o “governo central possua poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados” (COSER, 2008, p.2).

Verifica-se, entretanto, que os demais entes federativos não logram de recursos necessários e/ou suficientes para satisfazer estas demandas, assim ficam sob a égide do poder central. Almeida (1995, p. 1) afirma que tal relação exhibe “as marcas de concepções autoritárias, que consagraram o predomínio do Executivo federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada em grandes burocracias”. Nesse caso, o pacto federativo apresenta-se como necessário para que se estabeleça a autonomia dos Estados e Municípios, inclusive com a garantia de uma melhor redistribuição de recursos necessários para que cada ente possa satisfazer, de forma equitativa, suas demandas.

No Brasil a ideia de federação foi desenvolvida a partir do modelo sistêmico da organização dos treze Estados independentes que congregavam a estrutura dos Estados Unidos da América nos anos de 1700. O objetivo americano era criar uma estrutura organizativa que pudesse concentrar o poder, estabelecendo uma hierarquia ou certo nível de competências de um poder central e uma distribuição de poderes entre os entes regionalizados, por meio de um acordo ou pacto federativo (ALMEIDA, 1995).

A essência do federalismo, no entanto, é estabelecer, de forma concisa, competências entre todos os Estados membros ou entes federativos para uma participação autônoma na estrutura estatal de forma efetiva visando, satisfazer suas demandas imanentes e/ou específicas (ARAÚJO, 2013,). Sobre a ideia de autonomia na relação do poder central com os entes federativos, Araújo (2013, p. 34) afirma que esta dupla soberania se expressa entre “os entes federados (governos ou Estados subnacionais ou entes federativos) e a do governo central (união ou governo federal) guardada as peculiaridades e competências de cada um. Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de todos os membros subnacionais e a população do país”.

O estabelecimento da república brasileira e conseqüentemente da federação nacional, difere do americano em alguns aspectos. O principal aspecto diz respeito à forma de decisão quanto ao modelo de organização. Enquanto a proposição da organização estatal americana se dá por meio de um pacto federativo, com um viés de centralização, advindo e/ou originado das 13 ex-colônias inglesas, que formam o Estado americano, a federação brasileira nasce de uma forma *confusa e vertical*, conforme Barreira (2001, grifo nosso).

*Confusa* “porque no Brasil a adoção do Estado Federal não surgiu de Estados pré-existentes, mas de unidades territoriais que adquiriram, paulatinamente, em processo bem mais fático do que normativo, relevante autonomia” (BARREIRA, 2001, p. 61). Tal formato administrativo será apresentado e tratado a partir da Constituição Federal de 1891 que seguiu então esta forma federativa, onde a descentralização era o mote que justificava uma nova proposição de política administrativa.

*Vertical*, porque o modelo federativo brasileiro foi pensado por legisladores com destaque para Rui Barbosa que, em ato contínuo à Proclamação da República, atende aos interesses dos senhores republicanos e promove o estabelecimento do modelo federativo ao país, isto é, uma proposição que vem por decisão do poder central ou governo central (de cima para baixo) para os entes regionais, sob a defesa de uma maior descentralização dos poderes (BARREIRA, 2001).

Vale destacar o que afirma Oliveira (2010), que não há “regime federal único, o que existe é, uma visível pluralidade de sistemas federativos”. Esse autor aponta que há uma variação e uma “irrestrita possibilidade de conformação estrutural do sistema federativo como marca indelével do arcabouço institucional do próprio Estado federal [...] torna-se possível identificar muitos federalismos, diferentes entre si, sobre vários aspectos” (OLIVEIRA, 2010, p. 22). Este autor afirma que as configurações do federalismo são heterogêneas, ou como diz “inexiste um modelo universal”, implicando em “muitos federalismos” Oliveira (2010, p.22). Apresentar-se-á a seguir uma síntese desses federalismos

## Os federalismos e as implicações na política educacional

Para compreender as características inerentes aos vários formatos de gestão federalista, apresentar-se-á a seguir uma elaboração sistematizada de como elas se apresentam ou efetivam na relação com as políticas educacionais no país. Estas formas gerais deste modelo de organização político-administrativa podem ser alinhadas a um conjunto de ações que possibilitam a efetivação exitosa do pacto federativo. Destaca-se, entretanto, que estas mesmas características podem não ser observadas ou aplicadas na estrutura das relações entre os entes federados, implicando em desajustes destas relações. As contribuições de Abrucio e Soares (2011, p.33), permitem ter uma visão ampliada destas relações, pois apresentam algumas especificidades e características comuns da relação federalista, veja alguns modelos:

a) Característica de federalismo intrinsecamente contratual: esta característica implica em uma relação firmada, em comum acordo, na aceitação dos termos presentes na legislação basilar, neste caso a Constituição Federal de 1988, onde se assenta os principais direitos e deveres dos entes federados na consecução dos propósitos territoriais sejam de ordem política, econômica, social, cultural que primam, sobretudo, no atendimento aos direitos mais essenciais da população, garantindo, ainda que minimamente, a autonomia na relação dos membros subnacionais e o governo central;

Ao se considerar este modelo de gestão com as características contratual, pode-se verificar que se aproxima da estrutura organizativa presente no Brasil. A Constituição Federal de 1988 é o marco primário que regula as políticas em todo o território nacional e as demais legislações propostas pelos entes federativos atendem aos requisitos legais da Carta Magna. As políticas públicas advindas dessa proposta administrativa concordam, então com os ritos estabelecidos pelo arcabouço jurídico fixado nas bases da CF/1988 e as demais normatizações geradas a partir dela.

Ao verificar as relações presentes nas proposições vinculadas às políticas educacionais, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDB 9394/96, constata-se que estas relações se caracterizam como um contrato fixado entre todos aqueles que desejam se submeter às propostas de parcerias estabelecidas pelo governo federal. As regras gerais e as atribuições dos entes federados acerca do atendimento à política educacional são determinadas pela União. Automaticamente, isso se dá a partir da assinatura, os membros subnacionais se submetem às regras propostas no referido contrato pelo poder central.

b) Característica de federalismo com soberania compartilhada: esta característica de gestão estatal objetiva primar pela flexibilização da soberania, antes, nos períodos ditatoriais, esta soberania era exclusiva do Poder Central que permitia decisões unilaterais e agora vai ser compartilhada com

aqueles que compõem a estrutura federativa (Estados e Municípios), onde as decisões de maiores magnitudes que venham a exigir comprometimento financeiro ou de ordem sociopolíticas são (com) partilhadas, implicando em maior divisão de atribuições e, conseqüentemente, de competências e responsabilidades entre todos os membros da federação;

Esta forma de compartilhamento de gestão implica na efetivação e fortalecimento do modelo estatal cooperativo entre os entes territoriais, viabilizando maior equilíbrio, que se apresenta como fator determinante na consolidação da federação. Embora seja essa a perspectiva presente no discurso governamental, verifica-se que a flexibilização do poder e a partilha das decisões, especialmente nas políticas sociais, não são comuns nas relações presentes entre os entes da federação brasileira. Esse compartilhamento de decisões e elaborações coletivas das políticas públicas entre os partícipes da federação é muito frágil, com características de gestão competitiva e não compartilhada ou cooperativa.

C) Característica do federalismo com a compatibilização entre autonomia e interdependência: este imbricamento entre autonomia e interdependência é essencial na consubstanciação do modelo e, conseqüentemente, da garantia do desenvolvimento exitoso da federação, visto que é imprescindível que exista entre os entes federativos esta autonomia sistêmica, sem desconsiderar que a relação de cooperativismo, parceria e colaboração são necessárias neste processo, pois permite a integração dos interesses, não apenas de um membro, mas de toda a nação ou federação;

A heterogeneidade financeira existente no território brasileiro é um dos fatores que influenciam negativamente para a igualdade de relacionamento e o fortalecimento efetivo da autonomia e, conseqüentemente, na interdependência entre os membros federativos regionais e a União, uma vez que tal dependência financeira ao governo central promove, sobretudo, uma submissão consentida dos Estados e Municípios aos ritos propostos e determinados por este.

A Constituição Federal de 1988 estabelece limites e define a atuação de cada ente federativo, partilhando competências legislativas e administrativas entre todos de forma específica.

As competências da União estão fixadas nos artigos 21 e 22, que são gerir sobre matérias que digam respeito a interesses gerais dos entes federados. As competências dos estados, conforme prever o artigo 25 deve tratar e legislar de questões mais específicas das regiões, e as dos municípios é lidar com questões de predomínio local, conforme preconiza os artigos 29 e 30.

Verifica-se, com isso, que foi mantida certa concentração de autoridade no governo federal, descaracterizando o princípio da relação de interdependência entre os membros subnacionais defendida pelo federalismo, e, nesse aspecto, a autonomia, por conseqüência, se apresenta fragilizada, pois se pode observar que as estruturas ou modelos de gestão das políticas públicas, na prática, não estão bem delimitadas (ARRETCHE, 2004).

d) Característica do federalismo com ênfase nas relações intergovernamentais: este princípio constitutivo do federalismo requer a descentralização e compartilhamento de poder entre, isto é, o poder central deve possibilitar o fortalecimento do poder dos governos subnacionais de forma igualitária e equânime, ampliando a participação mais efetiva e articulando a presença destes entes nos vários níveis do governo, implicando em uma atuação ativa na tomada de decisões que definem os rumos da nação. Este princípio federativo fortalece as relações entre os governos subnacionais e o governo central e, conseqüentemente, fortalece a federação.

Sobre o princípio federativo, Abrúcio (2010, p.44) assinala que: “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”. Em geral pode-se afirmar que as relações intergovernamentais são um misto de cooperação e descentralização do poder decisório, onde as regras gerais das políticas e programas sociais e econômicos mais abrangentes garantam, sobretudo, uma parceria que compartilha a coordenação mútua entre os diferentes níveis de governo.

Esse compartilhamento de poder entre os entes federativos evitaria, sobretudo, a verticalização das proposições e decisões das políticas, ou ainda, a subordinação dos entes regionais aos interesses do governo central, atitude comum na tradição, presente no país, das relações centralizadoras. Em síntese às relações intergovernamentais são subtendidas como “as muitas das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes na federação” (ABRÚCIO, 2010, p.44).

Como uma política que se apresenta com características de uma relação intergovernamental,

cita-se o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Este plano pontua como objetivo primordial, baseado em suas 28 diretrizes, a melhoria da educação em todo o território nacional.

Nesse plano, a permanência dos estudantes na escola, a organização do trabalho pedagógico, a formação e a carreira dos profissionais da educação básica, a gestão das escolas e das redes de ensino, são aspectos fundamentais que se relacionam com a qualidade pretendida pelos membros subnacionais e o governo central (BRASIL, 2007).

## **A organização federativa brasileira: avanços e implicações para a política educacional**

As muitas formas, modelos e tipos dentro da estrutura organizativa do sistema federativo são latentes e apontam na direção de uma multiplicidade e heterogeneidade de suas características. Esta multiplicidade de formas implica em fomentar ou desenvolver, de acordo com os interesses políticos, um tipo específico de federalismo: o regulador, como é o caso brasileiro.

Araújo (2013, p. 60) afirma que “o modelo de federalismo brasileiro [...] é uma combinação entre o desejo de descentralização de poder e a histórica primazia do papel regulador e indutor do poder central em nosso país”.

A literatura consultada, apresenta, considerando os vários modelos e tipos de federação, as diversas formas e classificações desta estrutura administrativa governamental. Para tanto, com base nos estudos realizados por Horta (2002) desenvolveu-se uma aproximação sistemática destes modelos buscando caracterizá-los, considerando sua atuação e implicações para as políticas públicas. O referido autor apresenta, inicialmente, duas formas distintas de federalismo, os quais são: O Federalismo Simétrico e o Federalismo Assimétrico.

As características basilares do Federalismo Simétrico têm similaridades e se aproximam mais do federalismo desenvolvido pelo Estado norte-americano. Este modelo de organização estatal se caracteriza pela unidade entre os entes federados, isto é, há uma distribuição correlata e comum de competências com vista à garantia singular da autonomia e isonomia de todos os membros da federação, permitindo uma homogeneidade e igualdade entre eles (Horta, 2002).

Ao definir conceitualmente o modelo federalista simétrico, Horta (2002) apresenta a seguinte assertiva:

O federalismo simétrico visa uma repartição de competência e receitas de forma unitária, isonômica e homogênea entre os entes da federação. Em outras palavras, a simetria é a concordância na relação entre os Estados-Membros dentro do sistema federal. [...] Diante disso, o federalismo simétrico corresponde a uma estrutura normativa distribuída em planos distintos, com autonomia no conjunto das formas políticas. Nesse panorama, o papel da Constituição Federal no sistema simétrico é a repartição de competências, servindo como base para o ordenamento jurídico central (Estado Federal) e para os ordenamentos jurídicos parciais, ou seja, para União e os Estados-membros (HORTA, 2002, p.14).

A organização federal que tenha as características do modelo simétrico, conforme Horta (2002) permite a harmonia e a conformidade entre aqueles que compõem a estrutura administrativa federada. Correspondendo, assim, em uma repartição ou distribuição igualitária de competências, direitos e deveres e, autonomia, inclusive, financeira, entre a União e os demais Estados membros, implicando, sobretudo, que a divisão do poder seja igualmente distribuída.

O segundo modelo de federalismo apresentado, na análise de Horta (2002), é o chamado Federalismo *Assimétrico* caracterizado por uma estrutura relacional desigual e sistemática por conta das heterogeneidades, desequilíbrios e assimetrias existentes entre os entes regionais. O modelo aqui em destaque, busca então, a tentativa da diminuição das desigualdades com políticas e programas focais com vista a atenuar as disparidades e reverter às situações contraditórias

existentes. Este se aproxima mais do modelo adotado pelo Estado brasileiro.

Concordando que o Estado brasileiro apresenta características de um federalismo assimétrico, Almeida (2001, p. 16, grifo nosso) ratifica essa afirmativa ao citar que “[...] o federalismo brasileiro é também, de fato, *assimétrico*, posto que a autonomia não tenha, na prática, a mesma latitude para todos os membros da federação”, isto é, em alguns aspectos, considerando os escassos recursos financeiros e logísticos, Estados e Municípios, na tentativa de acesso aos programas, competem entre si.

Nesse aspecto, é importante destacar, com base nas assertivas elaboradas por Almeida (2001) e Horta (2002), que as características do federalismo brasileiro o aproximam do modelo assimétrico, e a questão da desigualdade é um tema que assume um papel central na discussão federativa brasileira, pois debates e proposições, com vista à redução destas disparidades regionais e ao atendimento exitoso da diversidade, perpetuam-se até os dias atuais.

Ao analisar a temática, na defesa de um federalismo que delibere por um maior compartilhamento de poder e que promova a garantia de autonomia e de competências na organização federativa, no qual a reciprocidade de responsabilidade seja a tônica primária na efetivação da unidade na relação dos entes federativos, Cury (2002), expressa que:

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade (CURY, 2002, p. 171).

Sobre o federalismo assimétrico assumido pelo Estado brasileiro, Almeida (2001, p. 5) afirma que “[...] relevando aspectos na seara cultural, social, econômica e no aspecto de fatores políticos, a assimetria é patente”. Esse autor aponta, ainda, que o Estado Brasileiro reconhece essa assimetria quando enfatiza que “nesse viés, são diversos os artigos da Constituição Federal que expressam a assimetria” e destaca os seguintes artigos da Carta Política: 43, § 1º, incisos I e II, § 2º, incisos I, II, III e IV, e § 3º; art. 151, inciso I e art. 155, § 2º, incisos VI e XII.

Os artigos 43 e 151 consideram em seus caput a necessidade de implementação de condições que viabilizem a “integração de regiões em desenvolvimento” e ratificam a necessidade de instituição de tributos uniformes com vista a garantir o equilíbrio de incentivos fiscais para todo o território nacional.

Os textos constitucionais, supracitados, tratam de questões ligadas aos aspectos administrativos, políticos e socioeconômicos, e às relações eminentes no sentido de promover à redução das desigualdades regionais, reconhecendo, assim, no bojo do território nacional as disparidades e as assimetrias complexas apresentadas nas regiões, entretanto, as práticas políticas de gestão pública vão na contramão das letras do texto constitucional, uma vez que não há um tratamento específico entre aqueles entes federativos mais pobres (BRASIL, 1988).

Cury (2010) promovendo um estudo conceitual e prático de outros tipos ou modelos de federalismo que se pode identificar, conforme a atuação e papel dos entes federados e sua relação com o poder central, destaca três modelos deste sistema político administrativo, os quais são:

*O Federalismo Centrípeto* :neste formato operacional do federalismo, característico do Estado Unitário, tem-se o fortalecimento deliberado do poder central sobre os demais membros da federação, resultando numa centralização de competências e atribuições. Neste sentido, o poder político, econômico e legislativo se concentra na mão da União, ou seja, no centro, promovendo a subordinação dos demais entes federativos, onde as decisões são unilaterais, numa relação onde as proposições de políticas públicas são verticalizadas, cabendo aos demais entes regionais a aceitação incondicional.

As relações presentes nas proposições e elaborações de políticas educacionais no Brasil, em vários aspectos e características inerentes, assemelham-se a este federalismo de caráter

centrípeto, onde estas relações intergovernamentais são pontuais, focalizadas, unilaterais e por vezes verticalizadas “dificultando o compartilhamento na formulação e execução de políticas pelos entes federados” (CABRAL NETO; CASTRO E BARBALHO, 2014, p.65).

Essa centralidade no governo federal, no que diz respeito às políticas educacionais, em muitos aspectos, se resume a repasses de atribuições e responsabilidades advindas do governo central para os outros membros federados.

Essa concentração de poder se evidencia em políticas educativas recentes, como no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas, pois apesar do discurso presente nos textos que constituem a proposta, coube a União a elaboração e a proposição de toda a estrutura do programa, ficando para os Estados e aos Municípios toda a materialização e execução do plano.

Neste sentido, a União, após ditar as regras do jogo, assume o papel de regulação e fiscalização das ações para o cumprimento do plano, via contrato de gestão, diminuindo assim a autonomia e a participação efetiva daqueles que são os mais interessados, neste caso, os entes regionais.

Adrião e Garcia (2008) confirmam essa centralidade presente nestas políticas educacionais, já que elas configuram-se em um conjunto de medidas de responsabilização e avaliação dos gestores municipais ou estaduais, assim como uma obrigação imposta pelo governo central, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de responderem às suas demandas educativas, via controle de qualidade e definição de alcance das metas mínimas estabelecidas conforme proposto nos escopos da legislação atinentes a cada plano.

Corroborando com nossa análise, Cabral Neto; Castro e Barbalho (2014), considerando a centralização presente nas atuais políticas educacionais, confirmam que “as políticas adotadas pelo governo federal, na última década, têm contribuído para reforçar a ação centralizadora da União, configurando um federalismo centrípeto, no qual a descentralização de poder e a autonomia dos entes subnacionais ficam muito reduzidas”.

Esses autores ratificam e justificam, ainda, tal centralismo destas políticas estatais no governo federal conforme podemos verificar na assertiva proposta a seguir, quando afirmam que:

O país adotou um modelo de federalismo com tendência ao centralismo; visto que ainda não há precisão quanto à clareza na definição das competências, dado que estas ora se entrelaçam, ora se superpõem, fato que possibilita à União responder ou dispor de mais competências e, desse modo, determinar e exigir, dos entes federados, o cumprimento das competências (CABRAL NETO; CASTRO E BARBALHO, 2014, p.65).

Destarte, percebe-se que ocorre uma subordinação consentida ou penhorada dos demais entes pelo governo central, isto é, aqueles passam a ser apenas uma unidade ou agentes subordinados às demandas desconcentradas<sup>1</sup> da administração central. A centralização do poder na mão do ente central é intrínseca a este formato de federalismo. Em certo aspecto há uma confusão de atribuições dos entes federados o que vai implicar em uma acentuada rigidez e estremecimentos das relações entre o poder central e os demais membros da federação.

*O Federalismo Centrífugo:* Esse segundo modelo coaduna uma parceria de fortalecimento dos entes federados, em contraposição à centralização do Poder Central, típico do federalismo centrípeto. Os Estados-membros gozam de uma maior autonomia, e uma descentralização do poder político e econômico permitindo compartilhamento de decisões que passam a ser mais horizontalizadas, compartilhadas entre todos, garantido os limites de atuação de cada ente federativo.

Cabral Neto, Castro e Barbalho (2014, p. 65) defendem que esse tipo de modelo federalista assume características que privilegiam maior “descentralização das ações para as unidades subnacionais, concedendo maior autonomia para os Estados e aos Municípios, estabelecendo,

<sup>1</sup> No cenário educacional o que ocorre “é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica (DOURADO, 2007, p. 937).

assim, uma relação de negociação e cooperação entre as esferas de poder”. Destaca-se que, nesse aspecto, as ações dos entes federados se afastam do centro, culminando com uma maior autonomia de nos aspectos financeiro, administrativo, político e jurídico.

*O Federalismo de Cooperação*: este terceiro modelo de federalismo ratifica a necessidade de uma distribuição equilibrada dos poderes entre o poder central e os entes subnacionais. Neste sentido, fortalecer a participação, a autonomia e o compartilhamento de responsabilidades entre todos os membros da federação são necessários.

A federação que goza desta estrutura *Cooperativa* permite que os entes federados dialoguem e desempenhem funções conjugadas e distintas com vista a governar e autogovernar-se. As decisões e as competências são corroboradas, a autonomia e isonomia dos entes são garantidas e o atendimento as especificidades são dialogadas para que se consiga uma melhor solução para as demandas nacionais, regionais e locais (ARAÚJO, 2010).

Ao analisar historicamente as estruturas organizativas da federação nacional, Araújo (2010), considerando essas três matrizes que deliberam sobre a organização administrativa da relação intergovernamental entre os entes federais, afirma que é possível encontrarmos no Estado brasileiro duas matrizes de federalismo, neste caso o Centrípeto e Centrífugo, desde sua instituição, em 1891, de forma simultânea ou não, como ocorreu nos períodos ditatoriais ou nos momentos de maior abertura administrativa.

Entretanto, esse autor afirma que a terceira matriz, a de *cooperação*, está presente na CF de 1988 quando afirma:

Os fundamentos gerais da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 estão ancorados no federalismo cooperativo, cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, Estado ou cidade em que habitam. Desse modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia (ARAÚJO, 2010, p.755).

No Brasil esses princípios de compartilhamento de poder e de autonomia administrativa, que são inerentes a uma nação que defende este modelo organizacional de cunho cooperativo participativo, podem ser visualizados desde a primeira Constituição Federal, em 1824, e que se desdobrarão nas constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, mas que de fato, esta forma será mais consubstancial na CF de 1988, a sétima CF, quando manifesta e define, em seu artigo, 1º que

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Vê-se uma peculiaridade no federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, é que nesse formato organizativo os Municípios passarão a compor juridicamente como membros subnacionais integrantes desta federação. Santos e Andrade (2012) afirmam que “a República elegeu o sistema trinário, elencando formalmente a União, Estados e Municípios como entes federativos, contudo, com algumas diferenças de ordem material entre eles” (SANTOS E ANDRADE, 2012, p.26).

Este modelo organizacional será ainda reforçado no art. 18, quando de forma sistemática alude a este formato político-administrativo, definindo quem são os entes que compõem a cadeia federativa. O referido artigo enfatiza que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2008, p. 25).

Todavia, se concorda com Zimmermann (2002), que ao analisar o modelo cooperativo de federalismo instaurado no Brasil, afirma que este formato “tornou o Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos [...]”, pois as ações dos demais entes da federação, em especial

os Estados, assumem uma postura gerencial que coaduna com a postura da União.

O artigo 23 da CF/1988 discorre, ainda, nesta mesma direção ao promover o formato estrutural do princípio político-administrativo do Estado, que entre outras coisas, define a cooperação e a “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Este artigo constitucional delibera sobre quais são os eixos de atuação que os entes federados devem exercer em comum acordo, reforçando a relação federativa de descentralização de poder.

Nesse aspecto da descentralização e considerando as nuances históricas da federação nacional, Araújo (2010) afirma que “a descentralização desde muito cedo foi assumindo caráter de contornos federalistas e depois de caráter municipalistas. Adotou-se, assim, como ideia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização” e, no geral, refere-se a esses aspectos como componentes essenciais de qualquer federação (ARAUJO, 2010, p. 393).

Por fim, mas também com sua importância constitucional, o artigo 60 § 4º que vai proibir sobre quaisquer deliberações de emendas constitucionais sobre a temática quando diz: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- A forma federativa de Estado [...]”. Destaca-se que neste artigo, fica evidente que o amoldamento da administração territorial no país é blindado constitucionalmente, evitando, assim, qualquer tentativa de remodelamento pelos poderes constituídos, o que se configura em Cláusula Pétreia (BRASIL, 2008, p. 59).

Considerando os vários aspectos do federalismo espraído pela Constituição Federal (1988) da República Federativa do Brasil e os embates teórico-metodológicos que defendem ou questionam a condução das políticas públicas, conforme já apontados, quanto aos tipos de federalismos comumente presentes na organização política gerencial do país, concorda-se com Tavares (2009, p. 32) quando afirma:

O federalismo cooperativo de viés democrático se propõe exatamente a minimizar estes desvios, por meio da elaboração, proposição e da implantação descentralizada das políticas, buscando a participação coordenada e cooperativa de todos os entes federados interessados. Assim, o planejamento geral, que requer uma visão global do todo, compete à União e a implantação das políticas fica a cargo do membro federado, com o apoio técnico, administrativo e financeiro dos outros entes (TAVARES, 2009, p. 32).

Entretanto, mesmo que se proponha esta forma de cooperação comum na Carta Magna, a ausência de definições normativas complementares que promova o estabelecimento e o fortalecimento das relações de cooperação, permitindo melhor distribuição de competências, “fazem com que o federalismo brasileiro passe a ser mais um instituto promotor dos desequilíbrios regionais, das desigualdades na aplicação de recursos do que promotor da equidade” (CASSINI, 2011, p.7).

As nuances do sistema federativo são complexas e demarcam os encaminhamentos políticos que deliberam por sua definição, enquanto forma de Estado. A organização do Estado brasileiro é uma república federativa, seu sistema é o presidencialismo e a federação demarca a forma do Estado soberano, conforme preconiza a o Art. 1º da Constituição Federal (1988).

## Considerações Finais

Em síntese, federalismo alude ao conjunto organizacional do sistema político e a federação consiste no entendimento da teoria do federalismo, onde de um modo mais prático permite uma relação de integração e autonomia entre os entes federativos, no caso brasileiro: a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios. Nesta organização federativa, a União, passa a ser, não o centro, mas o núcleo do Estado Federal.

Compreende-se, conceitualmente, o federalismo como uma organização do sistema político-administrativo de governo onde o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais (Estados, Distrito Federal e os Municípios). Concorda-se que o regime e as relações

entre entes federados deixam de ser centralizadas e unilaterais para se constituírem em “uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder”, permitindo o exercício da construção e participação paritária e equânime entre os entes federativos na elaboração de políticas públicas para o território nacional.

O funcionamento do princípio das relações intergovernamentais numa organização federalista como a brasileira exige, sobretudo, uma combinação de maneiras comuns de participação conjunta dos membros da federação na promoção de políticas e programas que beneficiem ou possibilitem parcerias, onde os objetivos sejam a equalização dos problemas regionais ou nacionais e o arrefecimento das dificuldades presentes no coletivo dos entes federados. É fundamental que esta equalização permita o compartilhamento de decisões, de recursos e a garantia da autonomia na regulação e autorregulação dos entes envolvidos.

A compreensão da relação federativa que acolha e atenda aos requisitos e princípios basilares da autonomia e, por conseguinte, a interdependência entre todos os entes federados, em um cenário como o constatado no caso brasileiro, não é uma tarefa tão fácil assim. Inicialmente pela heterogeneidade existente no território nacional no que diz respeito à partilha dos recursos financeiros e depois pela centralização e/ou concentração de competências na mão do governo central.

As políticas educacionais brasileiras recentes representam facetas de um Estado multiforme. Ora descentraliza ou desconcentra, ou centraliza e recentraliza, de acordo com as demandas do mercado e das elites governantes. Essa é a lógica da contradição da estrutura estatal brasileira e de seu federalismo híbrido.

As nuances dos muitos tipos de federalismo se adequam de acordo com os interesses políticos que estão presentes nas disputas das oligarquias que se alternam no comando do governo central. E essas formas de relacionamentos de poder influenciam na proposição ou oferecimento de políticas públicas para os demais entes federativos em nome do atendimento das necessidades basilares da população, mas sempre com um nicho de negociação interessada.

## Referências

ABRÚCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e propostas de Aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner. (org). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRÚCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. São Paulo: CEDEC, 2001.

ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v.38, n.135, set./dez. 2008.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Políticas Sociais**, São Paulo, n. 10, p.88-108, 1995.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências. **BIB**, São Paulo, n. 51, p.13-34, 2001.

ARAÚJO, G. C. de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: Análise das propostas de organização nacional da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 4 fev. 2014.

ARAÚJO, G. C. de. **Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013. (Coleção Educação).

ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-25, 2004.

BARREIRA, M. B. **Por uma Reforma dos Sistemas Horizontal Vertical de Divisão de Funções do Estado**. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3636/000379484.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 fev. 2015.

BRASIL. Constituição de 1891. **Diário do Congresso Nacional** - 24 fev. 1891, p. 523 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senador Federal, 2008.

CABRAL NETO, A; CASTRO, A. M. D. A.; BARBALHO, M. G. C. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014. CAVALCANTI, A. **Regime federativo e a república brasileira**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1983. (Coleção Temas Brasileiros).

CAMINI, L. A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 8, p. 03-13, jul./dez. 2010.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração**. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

COSER, I. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, C. R. J. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro, 2006.

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc** [online], v.23, n.80, p.168-200, 2002. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 ago. 2019.

HORTA, R. M. **Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2002.

LENIN, V. I. **O Estado e a Revolução** (1917). ABEU-Campina/ São Paulo: FE/UNICAMP, 2011.

LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. V. 8 Brasília: Ipea, 2012. 249 p.

MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar**: Reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

OLIVEIRA, R.; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

SANTOS, R. A.; ANDRADE, P. L. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais. **XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

TAVARES, A. S. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2009.

ZIMMERMANN, A. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002.

Recebido em 14 de novembro de 2019.

Aceito em 12 de abril de 2022.

