

As políticas educacionais entre o nacional e o local

Maurício Estevam Cardoso*

Rosimar de Fátima Oliveira**

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte***

National and local education polices

* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

*** Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

RESUMO: O texto discute, a partir dos conflitos jurídicos em torno da aplicação da lei que institui o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, de que maneira as lógicas de ação dos dirigentes públicos municipais de educação são configuradas, tendo por base as interações construídas em decorrência do sistema federativo brasileiro. Apresenta uma discussão teórica que visa estabelecer referenciais que possibilitem investigar a maneira como se estruturam as relações entre o nacional e o local na formulação e implementação de políticas públicas educacionais, buscando compreender os processos de interação entre a estrutura e a ação.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo – Lógicas de ação – Políticas Públicas.

ABSTRACT: *Based on legal disputes related to the application of the law establishing a national minimum wage for public school elementary teachers, the present work deals with the rationale that underpins the actions of local public education officials, based on the interactions promoted by the Brazilian federal system. This work presents a theoretical discussion aimed to establish references to investigate how the relations between national and local government are constructed in the formulation and implementation of education public policies, and to understand the interaction between the structure and the actions.*

KEYWORDS: *Federalism – Logic of action - Public Policy.*

1. INTRODUÇÃO

A discussão acerca da aplicação da Lei 1.1738/08, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e define dois terços da carga horária para “atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2011b), revela as complexas relações que se estabelecem entre as políticas educacionais e o regime federativo no Brasil. A constitucionalidade da “Lei do Piso” (BRASIL, 2011b) foi questionada no Supremo Tribunal Federal pelos governadores dos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. No entanto, em agosto de 2011, esse tribunal reconheceu a legalidade da Lei na íntegra. A contenda jurídica revela não só as tensões que perpassam as relações entre os entes federados no Brasil, entre o nacional e o local¹ no arranjo federativo, mas também a própria natureza e especificidade desse modelo.

A “Lei do Piso” (BRASIL, 2011b), ordenamento legal instituído em âmbito federal, altera substancialmente a organização e o funcionamento dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Do ponto de vista financeiro, há um impacto imediato nas folhas de pagamento, levando a que muitos estados e municípios aleguem não ter condições de cumprir a referida Lei. Para isso, no entanto, está previsto a complementação por parte da União aos demais entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária. O que não impede que a polêmica se reacenda, como, por exemplo, quando do recente reajuste do Piso anunciado pelo Governo Federal, definido em 22,22%. Conforme anunciado por diversos jornais², governadores e prefeitos se reuniram com congressistas para alterar a metodologia de cálculo do reajuste do Piso, que hoje é baseado no aumento do gasto por aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), enquanto os governadores propõem a utilização do Índice Nacional de Preço ao consumidor (INPC) como referência para o reajuste.

Do ponto de vista da organização dos sistemas de ensino, ao que parece, a Lei exigirá, por um lado, novas contratações de pessoal para cumprir o disposto que exige um terço da jornada do docente destinada a planejamento. Por outro lado, exigirá políticas que estabeleçam a melhor forma de utilização desse tempo, além de outros desdobramentos advindos de demandas específicas de cada estado e municípios.

As contendas em torno da aplicação da “Lei do Piso” (BRASIL, 2011b) podem nos levar a questionar de que maneira as lógicas de ação dos dirigentes públicos municipais de educação são configuradas, tendo por base as interações construídas em decorrência do sistema federativo brasileiro. Parte-se do pressuposto de que, apesar da retórica, e também da legislação em torno da autonomia dos sistemas subnacionais de ensino, há uma centralização na União no que se refere à formulação das políticas educacionais. Essa centralização quanto à formulação, entretanto, não tem sido acompanhada do aumento de responsabilidades quanto à implementação e os gastos decorrentes de tais políticas.

Segundo recente relatório lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão ligado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, houve no período entre 1995-2009, em relação à “participação relativa dos gastos com educação por Unidade da Federação”, uma redução dos gastos da União, passando de 23,8% em 1995 para 19,7% em 2009. O mesmo ocorrendo com os estados, nos quais houve uma redução de 48,3% para 41,2%. Em contrapartida houve um aumento dos gastos do município, que saltou de 27,9% em 1995 para 39,1% em 2009 (IPEA, 2011). A análise desses dados nos revela o processo de descentralização de gastos, que se traduz em um aporte cada vez maior de despesas educacionais nas esferas de governo subnacionais, bem como a ampliação da responsabilidade pela oferta educacional. Nitidamente houve uma diminuição da participação da União no aporte de gastos e também em termos de responsabilidades assumidas em relação à educação básica, mas não na centralidade da condução das políticas públicas educacionais.

A partir da questão esboçada acima, esse artigo tem por objetivo apresentar uma discussão teórica que possa orientar investigações empíricas sobre as lógicas de ação dos dirigentes públicos municipais de educação. De acordo com Van Zanten (2006), a lógica de ação refere-se à orientação global das atividades de uma instituição, supõe uma racionalidade que pode ser reconstituída *a posteriori* a partir da análise do discurso dessas instituições e das práticas dos sujeitos envolvidos. Ao contrário da estratégia, segundo Van Zanten (2006), a lógica de ação não pressupõe que os sujeitos envolvidos no processo estejam conscientes dos efeitos de suas escolhas ou atuem baseados somente em princípios racionais-instrumentais, mas antes estariam orientados por escolhas axiológicas.

Tais escolhas ocorrem, no caso do sistema federativo brasileiro, influenciadas, por um lado, por estruturas políticas que orientam a ação dos atores para alternativas que potencializem seus recursos nas arenas de competição estabelecidas entre os sistemas educacionais. Por outro lado, pode-se considerar a existência de uma “gramática política” (Nunes, 2003) segundo a qual as escolhas axiológicas podem ser, pelo menos em parte, compreendidas.

2. IMPLICAÇÕES DO MODELO FEDERATIVO

Para Morduchowiez e Arango (2010) o federalismo seria:

uma associação voluntária de várias entidades para formar um governo nacional ou organizar um Estado que se encarregue das funções comuns – emissão de moeda, defesa, representação do país no exterior, arbitragem de conflitos entre duas ou mais entidades – mas sem que as instâncias associadas percam autonomia nem exista subordinação entre ambos os níveis do Estado (MORDUCHOWIEZ e ARANGO, 2010:113).

Uma federação, para Cury (2010), é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana, que seria o Estado Nacional, no qual as unidades federadas subnacionais (estados e municípios, no caso brasileiro) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Segundo Cury (2010:153) existem três modelos de federalismo: primeiro, o federalismo centrípeto, que se caracteriza pelo fortalecimento do poder da União; segundo, o federalismo centrífugo, no qual há um fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, com uma considerável autonomia daqueles; e, terceiro, o federalismo de cooperação, no qual se busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Um aspecto que permeia a discussão em torno do federalismo diz respeito à tensão entre centralização e descentralização, o que determina sobremaneira a relação entre o nacional e o local. Stepan (1999), ao tratar da relação entre democracia e federalismo, propõe um modelo de análise que visa romper com a dicotomia “federalismo centralizado” *versus* “federalismo descentralizado”. Para esse autor seria mais produtivo, do ponto de vista analítico, conceber o federalismo como “formando um *continuum* que vai da

alta restrição à ampliação do poder do *demós*” (STEPAN, 1999: n/p). Esse modelo analítico permite retratar as nuances das diversas formas de federalismo, captando as condições sócio-históricas e os arranjos políticos de cada contexto estudado, sem se prender a esquemas determinados *a priori*, evidenciando seu aspecto essencialmente contingencial.

Ainda com Stepan (1999), podemos buscar elementos de caráter teórico-metodológico para compreender a natureza do modelo federativo brasileiro e, a partir dessa compreensão, investigar os elementos que possam contribuir para o entendimento da relação que se estabelece entre a União, os estados e os municípios e de que forma essa relação conforma, ou busca conformar, as lógicas de ação dos dirigentes públicos municipais de educação. Nesse sentido o autor nos apresenta quatro variáveis e suas respectivas proposições relativas ao seu potencial de restrição do poder de participação do cidadão nos sistemas federativos. A primeira variável diz respeito ao grau de super-representação da Câmara Territorial³; a segunda trata da “abrangência das políticas”⁴ formuladas pela Câmara Territorial; a variável número três considera o grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação. A consideração dessa variável é um elemento central para se considerar a capacidade que os municípios, por exemplo, têm de formular políticas de forma autônoma, definindo sua relação com o governo central. A última variável elencada por Stepan (1999) trata do grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos.

Tendo como referência as considerações acima, passaremos ao exame da realidade brasileira no que diz respeito ao formato adquirido pelo modelo federalista em nosso país. O desenho federativo que se delineia no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2011a), se configura de forma tripartite, constituído por três centros de poder: o federal, o estadual e o municipal. Em seu Artigo 18, a Constituição Federal determina 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, 2011a).

Buscou-se, com a Constituição de 1988, conformar no Brasil um modelo de “federalismo de cooperação”, com a especificidade de entre as instâncias de coordenação intergovernamental, o município se fazer presente,

juntamente com a União, os Estados da federação e o Distrito Federal. Esse aspecto confere ao modelo federativo brasileiro uma configuração própria quando comparado a outros países que organizam seus sistemas de educação nos moldes federalistas (Morduchowicz e Arango, 2010). Isso implica em um regime altamente complexo de relações intergovernamentais, no qual as definições de competências e responsabilidades devem ser claras, o que não impede a existência de conflitos, contradições e impasses entre os entes federados, como atesta a contenda jurídica em torno da “Lei do Piso” (BRASIL, 2011b), exemplificada acima. Como nos alerta Souza (2005), para se compreender o funcionamento dos sistemas federativos não basta apenas o conhecimento da estrutura constitucional, mas, também, das “forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico” (SOUZA, 2005:106).

Quais seriam, portanto, as características do modelo federativo adotado no Brasil pós Constituição de 1988? Para Abrúcio (1998) o modelo federativo construído no Brasil foi marcado pelo modo como ocorreu a transição política para a democracia – após o Regime Militar instaurado em 1964 – que, segundo esse autor, se deu a partir dos estados, tendo como marcos o processo eleitoral de 1982 e a campanha pelas “Diretas-Já”, coordenada pelos governadores. Criou-se o que Abrúcio (1998) denomina “federalismo estadualista”, caracterizado pela alteração da estrutura federalista com o enfraquecimento da presidência e a formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos estados, onde quase não há oposição ao poder dos governadores. Os municípios assumem funções mais definidas, enquanto os estados obtêm mais recursos e menos responsabilidades.

As análises de Abrúcio (1998) nos orientam para considerar na relação entre o nacional (União) e o local (municípios) este “outro” ente federado, que são os estados. As formas como se relacionam com os municípios, especialmente em relação à formulação e implantação de políticas públicas educacionais, bem como seu papel de fiscalizador de sistemas municipais de ensino, podem influenciar na construção de lógicas de ação dos dirigentes públicos municipais de educação.

O preceito constitucional brasileiro que determina o federalismo como forma de organização do estado se baseia no princípio da cooperação

recíproca (Cury, 2010). Em relação à educação a Constituição determina que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 2011a). Cury (2010), ao propor a discussão sobre a estruturação de um “sistema nacional articulado de educação” e os limites e dificuldades dessa estruturação, apresenta um exame do chamado “federalismo cooperativo”. Segundo o autor,

o atual pacto federativo postula um regime de colaboração recíproca com uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino: com unidade, com divisão de competências e responsabilidades, com diversidade de campos administrativos, com diversidade de níveis de educação escolar e com assinalação de recursos vinculados (CURY, 2010:164-165).

No entanto, as dificuldades e limites desse modelo acabam gerando, segundo Cury (2010), um federalismo competitivo. Ideia que é compartilhada por Souza (2005) ao argumentar que na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação e que o objetivo do federalismo cooperativo não foi alcançado, principalmente pelos seguintes motivos: “as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação” (SOUZA, 2005:112).

Cabe destacar ainda que a questão do financiamento é um elemento que determina em boa parte a relação entre o nacional e o local a partir do postulado de um regime federativo de cooperação, o que mereceria um estudo próprio. No entanto, esse artigo se propõe a discutir a dimensão política dessa relação, a influência dessa forma de organização do Estado brasileiro na construção de lógicas de ação pelos dirigentes públicos municipais de educação.

Investigar a natureza e a dinâmica do sistema federativo brasileiro é fundamental para se compreender as lógicas de ação dos dirigentes públicos municipais de educação, pois além de atuarem sob a vigência de normas determinadas pela forma de organização do estado, com suas atribuições e responsabilidades próprias, fazem parte das complexas tramas e relações de poder que aí se estabelecem. Contudo, outros elementos, também de ordem política, contribuem para a estruturação da ação desses dirigentes.

3. AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS DO PODER EM NÍVEL LOCAL

Tradicionalmente, a atuação de líderes locais com base territorial nos municípios é a expressão de práticas clientelistas. Porém, para além do reducionismo da suposta herança do coronelismo – fenômeno típico da Primeira República (1889-1930) e definidor de suas características – é no município que a possibilidade de uma “gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada” (NUNES, 2003:41) se faz presente.

Nunes (2003), analisando o que denominou “gramáticas políticas do poder”, propõe ultrapassar a visão dualista sobre o Brasil – moderno/atrasado, público/privado, centralização/descentralização, desenvolvido/subdesenvolvido, agrário/urbano, dentre outras – e apresenta uma perspectiva sincrética da realidade política brasileira, especialmente quanto às relações que se estabelecem entre as instituições formais e a sociedade. Essas relações estariam perpassadas por quatro “gramáticas”: o clientelismo, o corporativismo⁵, o insulamento burocrático⁶ e o universalismo de procedimentos⁷. A força da análise do autor está em demonstrar de que maneira esses padrões convivem em uma mesma realidade política, em um processo não de superposição, mas de interação.

Como visto acima, se o modelo federativo brasileiro estabelece constitucionalmente o município como um ente federado, tendo suas competências e atribuições próprias, e se considerarmos a possibilidade de que práticas políticas estabelecidas em nível federal possam ser estabelecidas em nível municipal, não se deve descartar a possibilidade de as instituições formais dessas localidades estarem atravessadas pelas quatro “gramáticas”. Consideremos, a título de possibilidade analítica, o clientelismo, que para Nunes (2003) vive também em grandes centros urbanos, não somente no Brasil “arcaico”.

O clientelismo ao qual nos referimos diz respeito às organizações políticas modernas, nas quais relações sociais tradicionais sobrevivem, como a dependência pessoal baseada em um sistema de valores sustentado por critérios não universalistas, em uma “combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade

pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais” (NUNES, 2003:29). Nessa forma de clientelismo “os políticos de profissão oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações etc.)” (MASTROPAOLO, 1997:177-178). O resultado dessa forma de clientelismo seria a constituição de uma rede de fidelidades pessoais, que passa, inclusive, pelo uso pessoal por parte de políticos de recursos estatais.

A partir dessas observações, cabe questionar se práticas clientelistas, centradas em relações de troca de favores sustentadas por relações pessoais e não universalistas, estão presentes na composição dos gabinetes das secretarias municipais de educação. Os critérios de composição desses gabinetes seriam técnicos? Ou fruto de um “loteamento” de cargos em troca de apoio parlamentar?

Se o objetivo traçado nesse artigo é o de estabelecer referenciais que nos possibilitem investigar de que maneira as formas como se estruturam as relações entre o nacional e o local na elaboração e implementação de políticas públicas educacionais conformam determinadas lógicas de ação – elementos constituintes de subjetividades políticas – devemos, portanto, elucidar o que são essas lógicas de ação, buscando sua base conceitual.

Deve-se considerar que a análise das lógicas de ação encontra-se no nível micro de abordagem indo em direção à ação concreta dos sujeitos e seus contextos, bem como incorporando as relações de poder que aí se estabelecem. A partir do objetivo delineado neste artigo, buscar-se-á compreender os processos de conjunção entre a estrutura (nível macro) – no caso a organização do Estado brasileiro – e a ação (nível micro), buscando-se, inclusive, as formas como se constituem as subjetividades nos dirigentes públicos municipais de educação.

Para Sarmento (2000) - que articula sua análise em torno da “teoria da ação”, formulada pela sociologia interpretativa de Max Weber⁸- o aspecto reflexivo da ação humana não estaria relacionado à ideia de que ela tenha de obedecer necessariamente a uma previsão racional dos seus resultados. Nesse sentido, a racionalização justificadora da ação realiza-se depois da ocorrência da ação, no olhar retrospectivo sobre ela, sobre a qual o sujeito formula um pensamento justificativo (Sarmento, 2000). Outro aspecto a ser levado em

consideração, é em relação à ideia de ação como fluxo, não como uma linha sequencial, mas linhas que se interceptam em um movimento dinâmico. Deve-se considerar, também, ainda de acordo com Sarmiento (2000), que as lógicas de ação não são o resultado de uma construção logicamente deduzida de alguns princípios ou axiomas plenamente definidos. Pelo contrário, constituem-se por sedimentação através de processos de redundância e de modos de regulação complexos.

Construir categorias para se pensar as lógicas de ação empreendidas por dirigentes públicos municipais de educação, especialmente relacionadas às formas como se articulam com o nível macro-político pode ser um caminho que apresente resultados consistentes para compreender as interconexões entre o nacional e o local na concepção e implementação de políticas públicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma como se estrutura o sistema federativo brasileiro – através de três centros de poder, o federal, o estadual e o municipal – constitui-se em um complexo sistema de distribuição de responsabilidades e competências entre os entes federados, o que torna a sua compreensão também dotada de grande complexidade, pois não se trata apenas do conhecimento técnico sobre seu funcionamento ou o conhecimento da vasta legislação que trata da organização do Estado brasileiro ou das legislações estaduais e municipais que estabelecem as regras e normas em relação ao trato com a União. Para além desses conhecimentos, de fato imprescindíveis, é necessário levar em consideração os contextos sócio-políticos de cada momento histórico, os embates políticos, a correlação de forças entre os entes, as relações de poder. Dentre todas essas questões, pensar especificamente como se estabelecem as relações entre o nacional e o local pode ser um viés analítico que forneça elementos para a melhor compreensão da organização do Estado brasileiro como um todo, pois é nos municípios que as políticas públicas, dentre elas as educacionais, se consubstanciam, nos municípios que os efeitos dessas políticas se fazem presente, afetando cotidianamente a vida das pessoas que ali vivem.

Mas também não bastam as análises institucionais isoladas, deve-se levar em consideração os sujeitos que interagem com essa configuração institucional, de que forma orientam suas lógicas de ação a partir das relações

que se estabelecem no plano macro-político e de que maneira essas relações são elementos constituintes de suas subjetividades políticas.

Foram apresentados nesse artigo alguns conceitos no intuito de se buscar ferramentas conceituais para se compreender os elementos elencados acima. No entanto, o grande desafio que se apresenta é o de torná-los passíveis de serem operados, de fazer com que, conjugados à pesquisa empírica, possam contribuir para elucidar as relações que se estabelecem entre o nacional e o local a partir do sistema federativo estruturado no Brasil, tanto do ponto de vista institucional quanto do ponto de vista dos sujeitos.

Por fim, cabe destacar a relevância da discussão da relação entre o nacional e o local, à luz do sistema federativo brasileiro, para a análise das políticas públicas educacionais. Em um momento que se discute um novo Plano Nacional de Educação (PNE), as responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2011a) a partir de um regime de colaboração entre as instâncias federadas devem ser elucidadas em seus contextos próprios, tanto do ponto de vista institucional quanto do ponto de vista de seus efeitos na construção de lógicas de ação e, também, na constituição de subjetividades políticas nos sujeitos envolvidos nesses processos, que, afinal, conduzem essas políticas participando de suas instâncias decisórias.

NOTAS

1. De acordo com Mendonça (2000), para cada tipo de abordagem há uma compreensão diferente do que se entende por local. Pensando a partir da concepção de centralização, o local é assim definido: “em uma definição formal (externa) da centralização, o local está representado pelo município. Em outra definição de interações (interna), a lógica e os interesses da base social são aqueles dos atores da escola em interação, e não do município” (CASASSUS, 1996 *apud* MENDONÇA, 2000:333). Na abordagem proposta neste artigo o local é definido pelo município.
2. O Jornal Folha de São Paulo (2012) divulgou que das 27 unidades da federação, ao menos 11 não têm plano para que a Lei do Piso seja cumprida.
3. No caso brasileiro a câmara territorial é representada pelo Senado Federal, que “compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário”, sendo que “cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos” (BRASIL, 2011a).
4. Em relação ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo Federal quanto à formulação de políticas educacionais no Brasil, ver Oliveira (2009). A autora trabalha com a hipótese de que o Poder Executivo exerce uma preponderância sobre o Legislativo na construção de uma agenda educacional para o país, concluindo, após longo exame empírico, que “o ‘poder legislativo’ na formulação das políticas educacionais não pertence ao Parlamento, mas ao Poder Executivo” (OLIVEIRA, 2009:185).

5. “O Corporativismo é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações). Propõe, graças à solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito” (INCISA, 1997:287).
6. “Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 2003:34).
7. O domínio público é regulado por normas e instituições baseadas no universalismo de procedimentos, isto é, “normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da polity, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado” (NUNES, 2003:23).
8. Weber considera que a ação social é sempre dotada de um sentido, caracterizada pelo fato da ação poder ser determinada: de modo racional referente a fins; de modo racional referente a valores; de modo afetivo; e de modo tradicional. Deve-se levar em consideração que “a construção de uma ação orientada pelo fim de maneira estritamente racional serve, nesses casos, à Sociologia como tipo (‘tipo ideal’). Permite compreender a ação real, influenciada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros) (...) Nessa medida, e somente por esse motivo de conveniência metodológica, o método da Sociologia ‘Compreensiva’ é ‘racionalista’” (WEBER, 2009:5).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, L.F. **Os barões da federação**: os governadores e a democratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12 dez. 2011a.

BRASIL. Lei n.11738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12 dez.2011b.

CURY, C.R.J. A questão federativa e a educação escolar. In. OLIVEIRA, R.P. e SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

INCISA, L. Corporativismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 1997.

MASTROPAOLO, A. Clientelismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.;

- PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 1997.
- MENDONÇA, E.F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.
- MORDUCHOWIEZ, A. e ARANGO, A. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, R.P. e SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- OLIVEIRA, R.F. **Políticas educacionais no Brasil**: qual o papel do Poder Legislativo? Curitiba: Prottexto, 2009.
- SARMENTO, M.J. **Lógicas de acção nas escolas**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2000.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n.24: 105-121, jun. 2005.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 19 nov.2011.
- VAN ZANTEN, A. Interdependência competitiva e as lógicas de acção das escolas: uma comparação europeia. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa, 2006. p. 193-226.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva, vol.I. Brasília: Editora UnB, 2009.