

**OLIVEIRA, ROMUALDO PORTELA DE e SANTANA, WAGNER (Org.)
EDUCAÇÃO E FEDERALISMO NO BRASIL:
COMBATER AS DESIGUALDADES, GARANTIR A DIVERSIDADE**

Brasília: UNESCO, 2010

O processo de discussão sobre o novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), cuja temática central é a construção do sistema nacional de educação, voltado à concretização de um efetivo regime de colaboração no país, coloca o desafio de superar o histórico tensionamento nas relações intergovernamentais, motivado pelas desigualdades de capacidade tributária dos diferentes entes federados e pelas disparidades socioeconômicas existentes no país, dentre outros fatores. No contexto em que a sociedade reconhece que tais problemas são empecilhos para a efetivação do direito à educação, porque resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso a serviços públicos nas diferentes regiões e redes de ensino do país, a discussão sobre as relações entre federalismo e educação se impõe.

O livro *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade*, organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana, sob o patrocínio da Unesco, realiza discussão sobre o modelo federalista de organização do Estado e a execução do direito à educação no Brasil, com ênfase na relação estabelecida entre as diferentes esferas governamentais e nas desigualdades nas condições de oferta educacional no país.

A obra conta com a contribuição de diferentes autores, especialistas de distintas áreas de conhecimento (economia, ciência política, saúde pública, ciência social e educação), todos voltados à análise das políticas públicas. A obra é dividida em três partes: I – Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil (três artigos); II – Educação e federalismo (quatro artigos) e III – O regime de colaboração – algumas experiências (três artigos). Antecedendo a discussão realizada nos artigos do livro, após o prefácio e a apresentação, a introdução problematiza a temática proposta na obra. Ao final, depois dos dez artigos, são apresentadas as considerações finais que pretendem ser uma síntese dos principais aspectos problematizados no livro.

Com o objetivo de inserir o leitor na temática, a introdução, elaborada por Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Sousa, discute as relações entre federalismo e educação no Brasil, mostrando como as desigualdades decorrentes da assimetria entre condições econômicas dos entes federados e da distribuição de competências resultam em diferentes condições de oferta educacional. Na referida introdução, a questão da centralização e da descentralização é situada como elemento significativo das políticas educacionais, sendo apresentada em perspectiva histórica. Os autores revelam os tensionamentos decorrentes da inexistência de um efetivo regime de colaboração e de um sistema nacional de educação, que recolocam a necessidade de enfrentar a discussão sobre centralização e descentralização. Tratando da questão

das desigualdades na capacidade financeira dos estados e municípios para a oferta educacional, o Fundef é indicado como uma inédita política de financiamento que, embora de reconhecidas limitações, de alguma forma impeliu a colaboração federativa no interior dos estados, apesar de a participação da União na composição do Fundo ter sido mínima e o processo de municipalização do ensino fundamental ter sido acelerado. Ainda no âmbito da colaboração federativa, os autores consideram que a União tem papel determinante, porque, além de apoiar a oferta educacional de estados e municípios mediante financiamento, promove uma reforma na lógica de organização dos sistemas, especialmente, por meio de políticas de financiamento e de avaliação educacional.

Para tratar das referências gerais sobre o regime federativo do Brasil, o texto “A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento”, de Fernando Luiz Abrucio, discute como o federalismo afeta as políticas públicas; apresenta discussão conceitual e histórica sobre a temática, com ênfase no formato assumido pelo país após 1988; destaca os avanços, as novidades e os dilemas das políticas descentralizadas no país e as permanentes tensões existentes nas relações intergovernamentais. Especificamente, sobre a educação, problematiza questões emergentes da organização da oferta educacional no país: a dualidade de competências, a hierarquização da definição das funções dos entes federados e a dificuldade de estabelecer no setor mecanismos efetivos de coordenação intergovernamental. Abrucio também debate a trajetória das recentes políticas educacionais, mostrando os esforços para imprimir no setor um modelo de federalismo cooperativo com vistas a garantir o direito à educação, especialmente mediante a descentralização, a definição de políticas nacionais que orientem a organização e a oferta no setor e mecanismos que contribuam para a efetivação do regime de colaboração intergovernamental, tendo em vista a necessidade de instituição de padrões nacionais de qualidade e o combate às desigualdades existentes.

Enfrentando a mesma temática, o artigo “Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo”, de Fernando Rezende, concentra o debate na questão fiscal, problematizando como os recursos são repartidos entre os entes federados. O autor indica a necessidade de que a distribuição dos recursos seja compatível com as responsabilidades assumidas pelos diferentes entes federados, mas também adverte que tal equilíbrio entre responsabilidades e recursos requer soluções complexas, especialmente, em nações nas quais as disparidades regionais e sociais sejam marcantes, como no caso brasileiro. As diferenças no desenvolvimento econômico estão relacionadas com disparidades na repartição da arrecadação tributária, sendo necessário, portanto, na visão do autor, um eficiente regime de transferências intergovernamentais como condição para a oferta de iguais oportunidades de ascensão social. Rezende informa a dificuldade de implementar um modelo efetivo de federalismo fiscal no país, especialmente, porque, historicamente, esta questão tem se reduzido ao embate entre centralização e descentralização, conforme o ciclo político vivenciado. Assim,

embora a Constituição Federal de 1988 seja um marco no que diz respeito aos direitos sociais, Rezende indica a ausência de sintonia entre a descentralização promovida no campo tributário e o novo regime de garantias financeiras de atendimento aos direitos sociais, defendendo, portanto, uma reforma que oriente a construção de um novo modelo de federalismo fiscal que considere a necessidade de equilíbrio federativo, portanto, de cooperação intergovernamental, tendo como meta a eficiência na gestão das políticas públicas e a eficácia na garantia dos direitos sociais.

Ainda na mesma temática, abordando uma experiência efetiva de colaboração federativa, temos o texto “A gestão do Sistema Único de Saúde”, de Jurandi Frutuoso Silva. Partindo de um resgate histórico sobre a saúde pública no Brasil, remonta às origens do Sistema Único de Saúde (SUS), relacionando este sistema com o modelo federalista brasileiro. A estrutura e os mecanismos de funcionamento do SUS, no que diz respeito ao padrão de gestão, à participação social, ao financiamento (tripartite) e à relação entre os entes federados e redes de atendimento, revelam aspectos importantes que podem contribuir para a reflexão sobre a relação entre federalismo e demais setores de atendimento concernentes aos direitos sociais, como é o caso da educação, especialmente, porque apresenta os avanços e os desafios que ainda se fazem presentes no esforço coletivo (de gestores, prestadores de serviços, trabalhadores e usuários) para a garantia do direito à saúde no país. Assim, para o autor, o SUS, pautado em princípios como universalidade, equidade e integralidade, representa esforços interfederativos, como experiência de gestão compartilhada, sendo um marco nas políticas públicas brasileiras.

Na segunda parte do livro, destinada à discussão das relações entre educação e federalismo, Alejandro Morduchowicz e Aída Arango tratam da questão no artigo “Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais”. O texto descreve e analisa como dez diferentes regimes federados (Alemanha, Espanha, Canadá, Estados Unidos, México, Brasil, Argentina, Índia, África do Sul e Austrália) organizam seus sistemas educacionais, com ênfase no desenho e arquitetura institucional. Após apresentar aspectos econômicos e populacionais destes países, discutem a organização dos sistemas educacionais analisados, revelando como as responsabilidades são distribuídas entre as instâncias que compõem a organização federativa (locais, provinciais, estaduais, regionais ou federais) problematizando, especialmente, o papel do governo central e os diferentes arranjos de coordenação intergovernamental adotados. Superando a discussão sobre centralização e descentralização, os autores debatem o caráter nacional da educação, o padrão de financiamento adotado e os desafios impostos para a realização do federalismo educativo, que requer enfrentar questões como a efetividade, a governança e a coesão social. Por fim, concluem que, para além das prescrições jurídico-constitucionais, em regimes federativos a negociação é uma característica que permeia os processos de coordenação, cooperação e conflitos, elementos inerentes aos regimes federados.

“A questão federativa e a educação escolar”, artigo de Carlos Roberto Jamil Cury, discute como o direito à educação escolar vem se concretizando no Brasil, realiza uma abordagem conceitual sobre federalismo e reflete, em perspectiva histórica, como os sistemas educacionais vêm se organizando no país. Para o autor, a avaliação das políticas educacionais deve considerar as especificidades da organização federativa do país, o que envolve, necessariamente, a discussão sobre as atribuições dos entes federados na oferta educacional. No contexto em que se discute o novo plano nacional de educação, cuja meta é avançar na definição e construção do sistema nacional de educação, os históricos tensionamentos entre entes federados, devem, na visão do autor, ser superados, especialmente, pela instituição de um efetivo regime de colaboração que, dentre outras questões, explicita o papel dos diferentes entes federados e a composição e competências do Conselho Nacional de Educação. O autor ainda defende a necessidade de uma coordenação mais clara e direta da União em relação a pontos centrais da organização da oferta educacional, como a definição de um programa curricular da educação básica e a execução de sua função equalizadora e redistributiva, além da ideia de uma lei de responsabilidade educacional que garanta a adequada aplicação dos recursos da educação.

Abordando especificamente a questão do financiamento da educação, Jorge Abrahão de Castro desenvolve o artigo “Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos”. O autor enfrenta a problemática do financiamento estatal da educação pública, no período de 1995 a 2007, mostrando como, neste período, o setor foi marcado por significativas reestruturações no que diz respeito à gestão dos recursos, ao padrão de distribuição, a programas educacionais e à avaliação. Tendo como referência a legislação, inicialmente o texto trata da estrutura de responsabilidades, competências e de financiamento por parte dos diferentes entes federados. Como aspecto central, apresenta as importantes mudanças no padrão de financiamento executado no período em relação ao total de gasto público na educação, ao gasto realizado pelas diferentes esferas governamentais e ao investimento nas diferentes etapas da educação. Especificamente, sobre a participação de cada ente federado no total administrado no setor, informa que o comportamento federal no período não atendeu plenamente ao desempenho da função supletiva e redistributiva reservada à União no pacto federativo da educação. Por fim, relacionando gasto público em educação e economia, tendo como referência o PIB, o autor revela que, embora em termos reais tenha ocorrido aumento nos recursos investidos em educação, quando relacionado com o PIB, portanto com o crescimento da economia, os supostos aumentos no setor se restringiram ao acompanhamento do desempenho da economia brasileira, sendo necessário, assim, como condição para promoção da qualidade educacional, a definição da educação como prioridade política e econômica no país.

Ainda compondo o segundo bloco de artigos, dedicado à temática educação e federalismo, se propondo a tratar do tema “Participação e regime de colaboração entre as unidades federadas na educação brasileira”, Elie Ghanem afirma a inexis-

tência de tal participação. Para problematizar as causas desta realidade, discute o direito à educação e o dever do Estado, conforme dispositivos legais que amparam o setor; reflete sobre os motivos de o Estado não cumprir a Constituição Federal; debate como os princípios federativos de interdependência do conjunto, autonomia e soberania são desconsiderados pelo Estado em suas políticas. Os desafios da educação como direito são tratados em perspectiva histórica a partir da experiência de outros países. No caso do Brasil, tal processo, na visão do autor, ocorreu de forma lenta e tardia, bastante aquém de outras realidades e das necessidades dos estratos sociais excluídos. Após a incursão nas questões mais gerais, trata das hipóteses para a não realização da participação em educação: a repressão autoritária, que o próprio autor refuta; a desinformação, que responde parcialmente o problema detectado; e a educação como ensino, conforme modelo francês, que influenciou a estruturação hierarquizante do sistema brasileiro o que, segundo o autor, dificulta a prática da participação em educação.

Procurando contribuir com o debate a partir de experiências de regime de colaboração, na terceira parte do livro, Carlos Abicalil e Odorico Ferreira Cardoso Neto, no artigo “Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação”, apresentam o processo de discussão decorrente da previsão na Constituição Estadual de um sistema único de ensino. Os autores descrevem o contexto político e a ação dos diferentes atores que contribuíram para gravar tal proposta na Constituição Estadual, mesmo em um contexto em que a descentralização era defendida quase como sinônimo de democratização. O avanço na discussão sobre o sistema único, segundo os autores, ocorreu somente após 1996, na Conferência Estadual de Educação, que permitiu avançar na formatação da proposta que contemplava, em linhas gerais: instituição de um fundo único para os recursos da educação, tanto estaduais como municipais; piso salarial único entre as redes; única forma de contratação; fonte empregadora comum e única fonte gestora do sistema, mediante uma fundação pública do sistema único de educação. Desta forma se entendia que seriam viabilizadas a cada cidadão mato-grossense condições equânimes de acesso ao sistema educacional. As funções, forma de gestão e as dificuldades políticas e jurídicas para a sua instituição são tratadas no artigo. Embora a proposta tenha sido hegemônica na Conferência de Educação, os autores informam que vigorou no estado a ideia de sistema descentralizado, também chamado de gestão única ou compartilhada, baseado em princípios pouco compatíveis com a proposta de sistema único da educação.

“O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul”, de Maria Beatriz Luce e Marisa Timm Sari, trata da complexidade existente nos regimes federados de efetivar a colaboração intergovernamental pautada no respeito à democracia e à autonomia dos entes federados. Discute como no Rio Grande do Sul, no período de 1988 a 2009, se desenvolve o regime de colaboração. Para tanto as autoras apresentam os atores centrais do processo e as estratégias de articulação e

cooperação federativa no âmbito intermunicipal, regional e estadual. A colaboração intermunicipal promoveu, segundo as autoras, avanços significativos no sentido da qualificação e democratização da educação e de fortalecimento dos municípios frente ao governo estadual. O artigo contempla aquilo que define como principais condicionantes e indicadores que favoreceram e favorecem a colaboração intergovernamental no Estado: ordenamento constitucional e legal; a atuação dos partidos políticos; o aparato institucional; as políticas públicas descentralizadas e os mecanismos de acompanhamento e controle social da colaboração intergovernamental. Embora apresentem a positividade da relevante experiência de colaboração, incluem no relato os elementos que dificultam as relações intergovernamentais, explicitando que a colaboração federativa é um processo de construção cuja intensidade depende de inúmeras variáveis, sendo a vontade política dos atores determinante no processo.

Abordando uma experiência de regime de colaboração no nordeste brasileiro, Sofia Lerche Vieira, no artigo “Educação básica no Ceará: construindo um pacto federativo”, descreve o processo que resultou na realidade de o Ceará ser a unidade da federação com maior participação municipal na oferta do ensino fundamental (77%). Segundo a autora, embora a descentralização seja um marco das políticas desenvolvidas desde 1995, historicamente, a oferta municipal é predominante no Estado, como retrata a partir de breve síntese dos dispositivos legais que regulamentam a matéria e da apresentação das ações, programas-projetos ou políticas que motivaram a colaboração estado-município desde a década de 1970. Pelo viés da municipalização, o artigo trata da colaboração intergovernamental no Ceará em três etapas distintas, após meados de 1990: instituição (1995-2002); organização (2003-2006) e fortalecimento (2007 em diante). Para a autora, o processo vivenciado permitiu a quase universalização do ensino fundamental e o desenvolvimento de uma cultura de colaboração entre estado e municípios, decorrente do esforço articulado de diferentes atores. No entanto, a autora esclarece que também houve dificuldades decorrentes das próprias contradições do processo desenvolvido: municipalização desordenada, com assunção de encargos que ultrapassavam a capacidade técnica dos municípios; não cumprimento de acordos que afetavam a qualidade do ensino; dificuldades técnicas e financeiras; manutenção da política clientelista e ausência da participação da sociedade civil no processo. Por fim, segundo a autora, vários desafios se fazem presentes para equacionar a questão da colaboração federativa, destacando a necessidade de melhor equacionamento do papel da União na política educacional desenvolvida por estados e municípios, especialmente porque o ente federado estado perde importância na relação com seus municípios quando a União executa políticas de transferências diretas sem incluir na negociação este importante ente federado.

Nas considerações finais, Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Sousa, partindo das contribuições apresentadas nos diferentes artigos, indicam os desafios para a construção de um sistema nacional de educação, dentre eles a superação das intensas desigualdades nas condições de oferta educacional no Brasil que inviabilizam

a efetivação do direito à educação. Para os autores, um sistema nacional deve incluir instâncias fundamentais de gestão, como as conferências nacionais de educação; o fórum nacional de educação; o Conselho Nacional de Educação; organismos tripartites em âmbito nacional, com participação de União, dos estados e dos municípios; organismos de colaboração em âmbito estadual, regional e municipal; instâncias e órgãos de colaboração horizontal, dentre outros. As referidas instâncias e organismos permitiriam que as políticas educacionais, em seus diferentes níveis, fossem mais democráticas e consistentes, com caráter de política de Estado, não de governo, dada a possibilidade de continuidade. Para os autores, a organização desta nova forma de gestão requereria, também, clara definição do papel de cada ente federado, especialmente, da União, sobretudo no financiamento, condição necessária para reduzir as disparidades nas condições da oferta educacional no país. Para os autores, como assinalado nos vários artigos do livro, uma reforma fiscal é condição para corrigir as disparidades e desigualdades nas condições dos diferentes entes federados do Brasil. No entanto, enquanto as necessárias mudanças no sistema tributário e na estrutura legal que orienta o setor não ocorrem, a colaboração federativa na educação pode ser iniciada com medidas simples, mas de impacto, como gestão conjunta de políticas, viabilizada por convênios e parcerias que podem criar um campo que contribua para solidificar a futura integração federativa, na opinião dos autores.

A discussão sobre o direito à educação no Brasil, tomando como referência a forma de organização do Estado, requer conhecimentos específicos que extrapolam o campo meramente educacional, porque exige o diálogo com outras áreas de conhecimento. Embora abordar a educação nesta perspectiva ofereça condições mais vigorosas para enfrentar o debate sobre as políticas educacionais, isto ainda é pouco realizado no Brasil. É um mérito desta obra buscar tal diálogo, possibilitando a ampliação do universo conceitual dos pesquisadores das políticas educacionais, como ocorre, especialmente, na parte do livro que trata das referências gerais sobre o regime federativo no Brasil, cujo diálogo é com especialistas da economia, da ciência política e da saúde pública.

Os artigos que tratam diretamente das relações entre educação e federalismo são contribuições valiosas para entender a estrutura de organização do sistema educacional dentro do regime federado, seja revelando experiências de outros países, seja enfrentando a especificidade da realidade brasileira em seus diferentes aspectos. A relevância da obra está, também, no esforço coletivo de, mais do que procurar entender as causas do atual formato do federalismo na educação ou apresentar experiências de regime de colaboração, oferecer reflexões sobre as possíveis soluções para que o país avance na constituição de um sistema nacional de educação que resulte na efetivação do direito à educação.

Por fim, a obra representa um esforço coletivo inédito para avançar na reflexão sobre a relação entre federalismo e educação, sendo uma referência obrigatória para aqueles que atuam ou se dedicam ao estudo sobre políticas públicas e educação

no Brasil. Além de proporcionar informações indispensáveis ao entendimento dos condicionantes das políticas educacionais no país, apresenta experiências importantes de colaboração federativa e reflexões relevantes para pensar o regime de colaboração, a coordenação federativa e a formação do sistema nacional de educação, especialmente, num contexto em que se assumem como inadmissíveis as desigualdades nas condições da oferta educacional no Brasil.

Autor da resenha

R ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ é doutora em Educação, docente na Universidade Federal do Piauí e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão da Educação e da Rede de Pesquisadores em Financiamento da Educação. E-mail: roecruz@yahoo.com.br.

Autores do livro resenhado

R ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA é mestre e doutor em Administração Escolar e Livre-Docente pela USP. Fez pós-doutorado na Universidade de Cornell. É professor associado da Faculdade de Educação da USP.

R WAGNER SANTANA é mestre em Comunicação e Educação. É oficial de projetos da área de Educação da Representação da UNESCO no Brasil, coordenando projetos, estudos e pesquisas nas áreas de ensino fundamental, planejamento e gestão educacional e políticas docentes.