

Educação e federalismo no Brasil

Combater as desigualdades, garantir a diversidade

Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana (Orgs), Brasília: Unesco, 2010, p. 300. ISBN 978-85-7652-114-3. Disponível em: <www.unesco.org.br>.

Responsável pela resenha:

WELLINGTON FERREIRA DE JESUS*

Oportunamente lançado no ano em que a sociedade brasileira foi chamada a participar da Conferência Nacional de Educação (Conae), preparando os alicerces educacionais para a próxima década, a obra *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, organizada por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana, propõe uma reflexão e apresenta alternativas para o federalismo na educação pública. Como afirmam Romualdo Portela e Sandra Zákia (2010, p. 14), “essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional”.

O livro é estruturado em três partes, porém a *Introdução*, uma retrospectiva histórica do federalismo (ou ausência deste) e as políticas educacionais no País, pode muito bem ser considerada o primeiro capítulo da obra. Portela e Zákia observam que, resultante das reformas da década de 1990, vivencia-se hoje uma colaboração centralizada, onde o governo federal “passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações.” (p. 30).

Três estudos teóricos abordando o desenvolvimento do federalismo no Brasil constituem a primeira parte do livro. Fernando Abrúcio, em *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*, mostra a necessidade de mais estudos, que correlacionem o federalismo e as políticas educacionais. Para ele, o Sistema Único de Saúde (SUS) representa a principal experiência que une o regime de colaboração e as políticas públicas, sugerindo a transposição das bases do SUS ao setor educacional. Abrúcio afirma que há uma impossibilidade de se implementar

* Mestre em Educação. Doutorando em Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). E-mail: <wellingtonfj@gmail.com>.

políticas, especialmente no ensino fundamental, sem um efetivo regime de colaboração entre estados e municípios, pois é possível encontrar “uma escola municipal e outra estadual bem próximas entre si numa mesma cidade” (p. 64). Para o autor, a criação de um sistema nacional articulado deve considerar as singularidades do setor educacional para a redistribuição de recursos que se situe além da lógica do Fundef e do Fundeb, o fortalecimento dos fóruns de “corte horizontal” (Consed, Udime etc), pensando o PNE como instrumento para as metas e estratégias a serem conquistadas.

O texto de Fernando Rezende, *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*, discute as contradições que este acumulou nas últimas décadas, destacando as mudanças introduzidas a partir de 1988. Rezende alerta para a necessidade de uma reforma tributária que, ao mesmo tempo, possibilite o equilíbrio entre os entes federados e a eficiência na gestão das políticas públicas. Nesse sentido, considerando que a inexistência de um efetivo modelo de federalismo fiscal tem comprometido decisivamente a execução e a eficácia das políticas sociais no Brasil, afirma que

... o equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revista para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. (p. 73).

Frutuoso em *A gestão do Sistema Único de Saúde* sintetiza o desenvolvimento histórico das políticas de saúde no Brasil e afirma ser o SUS “... uma experiência exitosa de atuação interfederativa solidária que [desenvolve] uma gestão colegiada e participativa, factível de ser reproduzida em outros setores da administração pública...”, a exemplo da educação (p. 90). Ele reconhece que o modelo federativo vigente no País compromete o pleno desenvolvimento do SUS, pois concentra recursos na esfera federal, resultando na asfixia de estados e municípios, já que o Ministério da Saúde torna-se o proponente das políticas, cabendo àqueles o papel de execução.

É objeto de estudo da segunda parte a relação federalismo e políticas educacionais. Em *Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais*, Alejandro Morduchowicz e Aída Arango analisam as formas como o federalismo se constitui e se desenvolve em alguns sistemas educacionais, discutindo o “modelo ou a arquitetura institucional” (p. 110). O texto não se constitui em um estudo comparativo e, metodologicamente, assumiu a perspectiva “casuística” (p. 141), dada a impossibilidade de se obter uma resposta única às questões do federalismo e as políticas educacionais.

O texto de Carlos R. Jamil Cury, *A questão federativa e a educação escolar*, aborda o federalismo e a construção do sistema nacional articulado. Conforme Cury, na perspectiva federalista, deve-se constituir um sistema educacional que abranja as redes que se encontram sob a jurisdição da União, considerando as responsabilidades tanto no campo legislativo e normativo, como na dimensão material e dos recursos

financeiros. No federalismo, “... os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas.” (p. 152), mas com características singulares. Após uma retrospectiva histórica sobre o desenvolvimento das formas unitária e federalista que caracterizaram o Estado brasileiro, Cury propõe a construção de um sistema educacional nacionalmente articulado, cooperativo e sob bases federativas, que assegure a *garantia da unidade na diversidade, sem antinomias*. Para tanto, propõe a harmonização das competências dos sistemas, bem como a definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, e a responsabilização da União, como garantia de que o sistema nacional federativo e articulado ganhe em organicidade, clareza e direção.

Em *Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos*, Jorge Abraão de Castro analisa a evolução dos gastos públicos em educação, entre 1997-2005, período marcado pelas reformas educacionais que privilegiaram o ensino fundamental e, mais recentemente, a educação básica. O estudo identifica e discute o quanto foi gasto, em quais níveis e modalidades e qual ente federativo assumiu maior responsabilidade com as políticas educacionais no período. A metodologia para a obtenção dos dados com as três esferas de governo partiu do “... conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais.” (p. 176). Os dados obtidos evidenciam que a vinculação é um eficiente mecanismo de proteção de recursos educacionais, mas pouco eficaz para aumentar a “... importância macroeconômica dos gastos...” (p. 188); os gastos educacionais foram crescentes em todos os níveis e modalidades, mas desigualmente distribuídos, sendo o ensino fundamental o que recebeu maior aporte de recursos; manteve-se constante a relação entre os gastos e o PIB, concluindo que, embora o *discurso tenha sido favorável*, não se priorizou de fato o setor educacional.

A segunda parte do livro termina com o texto de Elie Ghanem, *Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira*. Ghanem discute três hipóteses para explicar a ausência de participação popular nas decisões educacionais: a repressão autoritária, herança da ditadura militar; a desinformação, como elemento de distanciamento da sociedade das políticas públicas; e a visão da educação, reduzida à escolarização.

A parte final da obra é composta de três estudos que abordam o funcionamento do regime de colaboração em Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará. Carlos Abicalil e Odorico Ferreira apresentam um “relatório sintético” do *Sistema Único de Educação Básica* em Mato Grosso. Maria Beatriz Luce e Marisa T. Sari discutem a experiência nos municípios sul-riograndenses e Sofia Lerche Vieira apresenta as conquistas do Ceará. Todos os textos convergem no sentido de que este é um processo em construção, ainda permeado de desafios, mas ressaltam a positividade das experiências.

Como conclusão, Portela e Zákia discutem a *colaboração na ação*, ou seja, o desafio de reunir as propostas de construção, consolidação e distribuição equitativa de ações no federalismo, associado a mecanismos democráticos de participação da sociedade nas instâncias do controle e acompanhamento das políticas educacionais brasileiras, como fator de garantia da diversidade e combate às desigualdades históricas do País.