

RESENHA

NOTAS SOBRE EDUCAÇÃO E FEDERALISMO NO BRASIL: UM DEBATE NECESSÁRIO

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

Ângela Maria Martins

Professora do Programa de Mestrado em Educação da Unicidade
ange.martins@uol.com.br

A obra, organizada por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana, para a Unesco, constitui leitura obrigatória para todos os estudiosos do tema. Defourny (2010, p. 7) assinala, na introdução da coletânea, que “discutir aspectos da governança educacional no Brasil não é tarefa simples, pois o Regime Federativo Brasileiro tem uma arquitetura complexa, na qual a União, os estados e os municípios têm papéis destacados na oferta educacional”.

Efetivamente, dos anos 90 em diante, proliferaram-se as medidas de descentralização e desconcentração, termos utilizados como sinônimos e considerados como a possibilidade de delegar autonomia às instâncias locais, regionais e/ou municipais na América Latina. Em países com Regime Federativo – caso brasileiro –, essas instâncias passaram a ser o centro do debate e da ação política, no redirecionamento da gestão do Estado, como panaceia para os males advindos da concentração de poder e da centralização de recursos e prerrogativas administrativas, inerentes ao momento autoritário imediatamente anterior.

O Estado brasileiro se organiza federativamente, assim como vários outros países que possuem características políticas e dimensões territoriais diversas, tais como Argentina, Alemanha, Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Índia, México, Rússia e África do Sul. O conceito de Federação remete à formação de um Estado único, cuja base jurídica é a constituição e a repartição de competências e poder político compartilhados entre a União e os entes federados, com arrecadação de tributos próprios. No Brasil, a origem do Federalismo se deu por desagregação, isto é, pela partição de um Estado por meio da abolição da Monarquia, que transformou as antigas províncias em estados membros (diferentemente dos EUA, cuja constituição federativa se deu por agregação, isto é, os estados membros independentes deram origem à União).

No Brasil Império, o Estado era juridicamente unitário, porém, dividido em províncias, e os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal foram as Governadorias Gerais, as Feitorias e as Capitânicas. Este processo redundou na forma federativa. De acordo com Lacerda (2009), quando o

Centralismo artificial do primeiro Império procurou transformar essa realidade, a nação exigiu a abdicação de D. Pedro I, impondo a reforma da Carta Imperial de 1824. Ao contrário dos EUA, o Federalismo Brasileiro se originou de um movimento histórico e não artificial. Dessa forma, a Constituição de 1891 estruturou o Federalismo Brasileiro, segundo o modelo norte-americano, ajustando um sistema jurídico constitucional estrangeiro a uma realidade completamente diversa. Portanto, a tensão existente entre centralização e descentralização no pacto federativo brasileiro é histórica.

A Constituição de 1988 estabeleceu princípios descentralizadores/municipalistas, transferiu recursos fiscais para estados e municípios, definiu a competência dos municípios nas áreas de educação pré-escolar e fundamental, bem como da saúde (cooperação técnica e financeira do Estado e da União), conferiu centralidade às câmaras municipais em processos decisórios e configurou estratégias indutoras de criação dos conselhos locais. Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em parágrafo único - artigo 11, definiu que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica”.

Esse Federalismo híbrido gera inúmeros problemas. Ainda não há ganho de receitas a estados e municípios sem a contrapartida de encargos; as esferas subnacionais de governo aumentaram sua capacidade financeira e assumiram maiores encargos de maneira descoordenada e diferenciada entre as regiões; o sistema presidencialista multipartidário nunca tem maioria, o que provoca uma coalização fisiológica de governo ou baseada em negociação pontual, pois, nesse contexto, se relacionam os diferentes interesses que envolvem as instâncias de poder, na tensão entre o poder central (centralizado) e o poder dos entes federados (descentralizados).

O livro, organizado em três partes, coloca em debate todas essas intrincadas questões. Na primeira parte, os três artigos de abertura trazem à luz contribuições relevantes de outras áreas do conhecimento sobre o tema, tais como as teorias da política, da economia e da saúde. A questão federativa – vista de outros ângulos – faz emergir com mais força ainda a complexidade que reveste o relacionamento entre as diferentes instâncias envolvidas na materialização das políticas sociais.

Na segunda parte – diretamente dedicada a aprofundar as questões educacionais – os artigos abordam a estrutura de funcionamento de países federados (com base em amostra) e seus sistemas educativos; o regime de colaboração da forma como vem sendo implementado no Brasil; as dinâmicas do financiamento e da participação da população nos sistemas educacionais.

Finalmente, na terceira parte, são debatidas algumas experiências recentes levadas a efeito por entes federados localizados em diferentes regiões do País, ou seja, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará.

Com base nesse painel, a coletânea pretende “debater um problema não resolvido entre nós, o da desigualdade educacional, resultante, entre outros fatores, dos moldes de atuação do poder público e da relação entre o governo federal e os demais entes federados (estados e municípios) em matéria de educação.” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 10).

No atual contexto, temos assistido, efetivamente, a algumas reversões de expectativas dos setores mais progressistas e democráticos, com a instauração de processos de cooptação de práticas democráticas alternativas, por meio da burocratização da participação e da reintrodução de formas de clientelismo e fisiologismo, com base na manipulação dos interesses locais em âmbito partidário. No Brasil, os processos descentralizadores são complexos, porque podem acabar delegando poder às instâncias locais, para negociar programas e projetos, com base em parcerias nem sempre interessadas (ou qualificadas) na defesa de interesses públicos.

Assim, as questões que afetam os entes federados – relações entre as diferentes esferas do poder; escalas de funcionamento do regime democrático; parcerias; mecanismos locais de ampliação da participação dos segmentos sociais; órgãos colegiados; fluxos de financiamento – têm sido abordadas muito mais como mudanças de procedimentos normativos do que como transformações efetivas nas relações de poder entre os diversos entes federados.

Essas mudanças provocam um evidente risco de se reforçar as elites locais, tendo em vista não haver garantias de que a materialização das políticas públicas, em nível regional, não se dê pela lógica da antiga filantropia, transformando o mote “jure fidelidade e será socorrido” em realidade inexorável (CASTEL, 1998). A ausência de um projeto político nacional viável – baseado em princípios programáticos de governo, que não sejam negociados com vistas exclusivamente à sustentação de suas bases – é um dos principais entraves, para que as propostas de mudança no relacionamento das diferentes esferas de governo no Brasil signifiquem a superação do desequilíbrio e da subsunção das instâncias locais a um poder centralizado.

Nesse sentido, no contexto de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) – com a definição das diretrizes que deverão orientar a política educacional brasileira nos próximos dez anos – a coletânea toma por princípio a necessidade de se debater a consolidação da democracia e o fortalecimento do estado de direito, pois a construção da justiça social está diretamente relacionada à “eficiência e eficácia no uso dos recursos e na oferta dos serviços públicos” (DEFOURNY, 2010, p. 8). Este processo, entretanto, deve se pautar pela transparência e pela prestação de contas por parte do setor público.

Referências

DEFOURNY, Vincent. Prefácio. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 7-8.

LACERDA, P. *Estado unitário e Estado federativo*. Fortium/Grupo Educacional. Disponível em: <www.fortium.com.br>. Acesso: set. de 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTA, Wagner. Apresentação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 9-12.

Recebido em 30 de abril de 2010

Aprovado em 4 de maio de 2010