

RESENHA

FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS

SILVIA CRISTINA CONDE NOGUEIRA¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6800-5615>

MORGANA BRAZIL²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4164-1448>

**FEDERALISM AND FINANCING OF BASIC EDUCATION IN BRAZIL:
UNION'S TECHNICAL AND FINANCIAL ASSISTANCE TO SUBNATIONAL FEDERATED ENTITIES**

FEDERALISMO Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL: LA ASISTENCIA TÉCNICA Y FINANCEIRA DE LA UNIÃO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SUBNACIONALES

¹ Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Faculdade de Educação (FACED), Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Manaus, AM, Brasil. <silviaconde@ufam.edu.br>

² Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Faculdade de Educação (FACED), Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Manaus, AM, Brasil. <morgabrazil@yahoo.com.br>

CAVALCANTI, Cacilda R. **Federalismo e financiamento da Educação Básica no Brasil: A assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais.** Curitiba: Appris, 2019. 353 p.

A obra *Federalismo e financiamento da Educação Básica no Brasil: A assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais* foi escrita por Cacilda Rodrigues Cavalcanti, doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Cacilda foi coordenadora de diversos programas sociais vinculados à UFMG e às Organizações não Governamentais. É autora do livro *Políticas de Formação do educador no Maranhão: análise de programas governamentais implantados entre 1996 e 2002*. É professora da área de Política Educacional e Gestão de Sistemas Educacionais na Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

A obra conta com um prefácio do Professor Carlos Roberto Jamil Cury, professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da UFMG e professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), onde atua na Graduação e na Pós-Graduação. Ele, com muita praticidade, nos convida a ler a obra e observar como o vínculo da União com seus entes federados enfrenta uma certa complexidade, e como, apesar das muitas mudanças nesse contexto, se faz necessário ainda melhorar a qualidade da educação em muitos lugares da federação.

Cavalcanti (2019) traz, em seu livro, a problematização do financiamento da Educação Básica com ênfase nos seguintes princípios: equidade, qualidade e coordenação federativa. Sob os eixos estruturantes da formulação, da implementação e da gestão das políticas educacionais, a partir de uma abordagem federativa, a autora apresenta as tensões que emergem, proeminentemente, no campo da assistência técnica e financeira da União. Ao leitor iniciante nesse tipo de discussão, a leitura feita com atenção é fundamental para o entendimento das nuances do financiamento sob a égide do federalismo.

A obra encontra-se dividida em cinco capítulos bem estruturados. Inicialmente, a autora realiza uma abordagem conceitual sobre o federalismo e suas tensões. Na sequência, faz emergir as tensões federativas no contexto brasileiro para, então, aprofundar a análise dessas tensões no financiamento da Educação Básica. Estabelecida a relação entre o quadro teórico e o seu objeto de estudo, Cavalcanti (2019) apresenta as tendências das relações federativas que engendram a assistência técnica e financeira para a oferta desse nível escolar. Finalmente, ela avalia as transferências da assistência técnica e financeira da União sob os prismas da equidade e da qualidade.

No primeiro capítulo, sobre o federalismo e suas tensões, a autora faz uma rápida e importante revisão conceitual sobre o federalismo. Seus objetivos, para esse capítulo, são claros: selecionar uma abordagem para o estudo das tensões federativas e identificar as tensões, próprias ao federalismo, que afetam as políticas públicas voltadas ao financiamento da educação. A autora tem como referência teórica Riker (1996), Stepan (1999) Elazar (1991), Burgess (2006) e Watts (2005). Interessante perceber que nem sempre os autores estabelecem consensos sobre as teorias do federalismo; assim sendo, Cavalcanti (2019) mostra algumas classificações distintas sobre o tema. Entretanto, ao eleger a abordagem conceitual de Elazar (1991), a abordagem de contexto proposta por Burgess (2006) e a operacionalização dessas abordagens por Watts (2005), a autora constitui toda a problematização sobre tensões federativas pertinentes ao estudo das políticas públicas.

As tensões apresentadas envolvem conflitos e desafios, sob os quais as negociações são necessárias para que decisões em conjunto sejam tomadas pelos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). É importante verificar que a autora se utiliza de abordagem conceitual e operacional de Elazar (1991) e Watts (2005) para identificar os conceitos que endossam as tensões do federalismo. Tensões essas divididas e analisadas individualmente em quatro dimensões conceituais. Em primeiro lugar, as tensões sobre a divisão de poder entre os entes federados, em que se faz necessária a compatibilização entre autonomia e interdependência; em segundo, a tensão apresentada refere-se ao desafio da equidade frente às assimetrias que estão embutidas na federação. Surge, então, como terceira dimensão citada, as tensões referentes ao processo de centralização e de descentralização próprios da dinâmica governamental. Para finalizar o capítulo, a autora apresenta-nos as tensões entre negociação, cooperação e coordenação nas federações com base nas relações intergovernamentais, as quais são fundamentais para o estudo de políticas públicas no federalismo. Ressalta-se que as tensões explicadas não são conflitos entre os entes federados, mas, sim, concepções inerentes à dinâmica do federalismo.

Uma vez realizada a abordagem conceitual sobre o federalismo, o segundo capítulo traz também as tensões federativas, mas, agora, no Brasil pós-1988, utilizando-se dos princípios, dos conceitos e dos argumentos teóricos voltados à análise das tensões no contexto do federalismo brasileiro. A autora divide esse capítulo em três seções. Ela inicia com o desenho federativo presente na Constituição de 1988, destacando debates sobre o modelo de distribuição do poder entre os entes federados - se centralizado ou descentralizado, cooperativo ou competitivo - e apresentando algumas críticas dos autores que usou como referência quanto ao desenho que pretendia se formar e o desenho atual referente às políticas públicas. A segunda seção, com o objetivo de compreender a dinâmica federativa que tomou forma a partir do seu desenho constitucional, apresenta as relações intergovernamentais e os arranjos institucionais que foram se desenvolvendo no cenário federativo a partir da Constituição de 1988. A autora faz uma breve análise, iniciando na primeira década pós-Constituição, quando as relações governamentais foram mais marcadas por barganhas e disputas do que por processos de cooperação e de coordenação, culminando com as atuais relações verticais e horizontais. Na terceira e última seção, são destacadas as tensões entre assimetrias e equidades no federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988. Seguindo as considerações de Watts (2005), a autora relata quatro tipos de assimetria que exercem influência no federalismo brasileiro. Após essa análise, pode-se observar que, apesar dessas tensões serem parte do federalismo, ficam mais evidentes quando se buscam arranjos federativos para uma maior equidade dos entes federados.

Explorados os conceitos de federalismo e algumas de suas tensões, no terceiro capítulo, a autora faz uma análise da dinâmica federativa no financiamento da Educação Básica e suas tensões. Essa dinâmica envolve normas constitucionais e infraconstitucionais, atores e instituições na operacionalização do princípio do direito à educação. Cavalcanti, nesse capítulo, com muita propriedade, evidencia que esse direito se conecta aos princípios da qualidade e da equidade, engendrando um sistema de divisão de responsabilidades para a oferta e a manutenção da educação sob um regime de colaboração entre os entes federativos. Ademais, a autora revela os três arranjos da dinâmica federativa do modelo de financiamento da Educação Básica no Brasil: sistema de partilha de recursos constitucionais; mecanismos de redistribuição e de suplementação para correção de desigualdades entre os Estados e os Municípios; mecanismos de transferências de recursos entre governos.

A autora traz, ainda, novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica a partir do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), em relação às quais giram tensões e debates dos autores envolvidos visando à educação igualitária. Ressalta-se que a autora apresenta dados oficiais e conclusões acerca da temática do financiamento, baseando-se na literatura existente, cabendo ao leitor tirar suas conclusões sobre o financiamento da Educação Básica e sobre as tensões da federação, principalmente quando o assunto é a ação supletiva e redistributiva da União, além dos embates quando se fala em gasto ou investimento na educação pública e, também, investimento público em educação ou investimento em educação pública.

No quarto capítulo, é apresentada a política de assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica no período de 1999 a 2014, na perspectiva da dinâmica federativa. Para a compreensão da política de assistência técnica e financeira, a autora analisa duas dimensões essenciais desse processo: os recursos transferidos para os governos subnacionais e a regulamentação desses recursos. Para melhor compreensão dessa política de assistência, são apresentados dados, a partir de 1999, que demonstram as mudanças ocorridas no período em análise, os quais auxiliam o leitor a refletir sobre a configuração dessa política. Nesse capítulo, Cavalcanti (2019) enfatiza a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), os programas de assistência técnica e financeira e os convênios como os principais mecanismos da assistência técnica e financeira da União direcionados à Educação Básica.

A autora traz uma vasta fundamentação teórica para uma melhor compreensão sobre a temática do capítulo e uma análise sobre os programas de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE), com foco nas formas de assistência a que estão vinculados, na forma de adesão dos Estados, Municípios e Distrito Federal e no modo como são realizadas as transferências de recursos. Ressalta-se que, com essa escolha, a autora capta a atual configuração da assistência técnica e financeira da União sem precisar de uma

descrição detalhada de todos os 65 programas identificados. Nesse sentido, destaca-se que, quanto às formas de assistência a que estão vinculados, os programas foram classificados em Programas de Assistência Legal (PAL), Programa de Assistência Voluntária (PAV) e Programas de Assistência Direta (PAD). No que tange à forma de adesão, Cavalcanti (2019) identificou os programas universais que não exigem apresentação de projetos ou termos de adesão, os programas que exigem somente assinatura do termo de adesão ou cadastramento nos sistemas eletrônicos e os programas que exigem apresentação de projeto ou planos de adesão.

No que diz respeito à forma como são realizadas as transferências de recursos, a pesquisadora identificou cinco formas principais: transferências para os governos por meio de Prefeituras ou Secretarias de Educação; transferências diretas para as escolas; transferências para instituições de Ensino Superior; transferências para mais de um beneficiário (escolas, governos, instituições de Ensino Superior) e transferências para instituições privadas filantrópicas, confessionais ou comunitárias. Na conclusão do capítulo, Cavalcanti (2019) ressalta a dinâmica dos programas de assistência técnica e financeira que sofrem alterações diversas, em que uns programas deixam de existir e outros surgem com novos formatos e, muitas vezes, com novas nomenclaturas, mostrando a dinamicidade de transferências de recursos financeiros da União para a Educação Básica. A partir dos dados apresentados, percebe-se que nem sempre essas transferências são garantia da equidade da Educação Básica em todos os Estados, Municípios e o Distrito Federal, pois não incorporam mecanismos que garantam a autonomia na tomada de decisões do ente contemplado.

No quinto capítulo, a autora descreve, a partir da abordagem do federalismo cooperativo no campo das políticas públicas de educação, os recursos da assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Os arranjos de transferências intergovernamentais mesclam transferências constitucionais, legais e voluntárias. Cavalcanti (2019) recorda alguns aspectos abordados no capítulo anterior, pois a compreensão dessas transferências está condicionada à assistência técnica e financeira da União aos entes federados, dividindo os recursos existentes em dois componentes: complementação do Fundeb e programas de assistência técnica e financeira. Tendo como parâmetro o padrão mínimo de qualidade, é interessante o leitor avaliar se o novo modelo de assistência apresentado teve resultado positivo para maior equidade na distribuição dos recursos voltados à Educação Básica.

Cavalcanti (2019) mostra com perícia, por meio de vários gráficos e tabelas, dados relacionados à evolução da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e ao Fundeb, comparação de valores por aluno, demonstrando como está a situação do financiamento e como poderia ficar a partir do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Para uma melhor análise sobre o financiamento para a Educação Básica, a autora traz-nos, ainda, informações geradas a partir do seu próprio banco de dados, sobre os recursos dos programas já apresentados no capítulo anterior, sempre com ilustrações de gráfico e de tabelas que enriquecem muito a compreensão dos dados apresentados. As informações sobre o financiamento da educação são analisadas por meio dos dados quantitativos da assistência técnica e financeira da União para com os demais entes, demonstrando que, mesmo com o aumento das transferências dos recursos da União, o percurso foi marcado por avanços e alguns retrocessos. O leitor ainda poderá tirar suas conclusões sobre como a assistência da União aos demais entes federados tem contribuído com a Educação Básica, e, com base nas informações da autora sobre CAQ e CAQi, se essa assistência financeira tem se aproximado ou distanciado de um custo aluno, visando à educação de qualidade em todo o território nacional.

Cabe destacar que, ao final de cada capítulo, a autora faz uma síntese de modo a contemplar os principais pontos do texto, fazendo com que a compreensão do conjunto da obra seja mais completa. Para finalizar a obra, a autora apresenta as conclusões e propõe analisar a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e para a manutenção da Educação Básica, tomando-se como referentes os princípios da equidade, da qualidade e da coordenação federativa. O livro trata do tema financiamento de forma objetiva, e o leitor tira suas conclusões a cada informação descrita pela autora e apresentada, ao leitor, seja na forma de texto, de gráfico ou de tabela.

Por fim, entende-se que a obra supracitada pode contribuir, a partir da abordagem teórica sobre o federalismo, para outras investigações nos mais variados contextos do financiamento sobre

programas de políticas públicas que visam à qualidade e à equidade do ensino em toda a federação, pois o livro dialoga com os vários segmentos da sociedade interessada na temática “financiamento da Educação Básica”. O livro pode ser utilizado como fonte de pesquisa para os gestores públicos, professores e estudantes de licenciaturas, pesquisadores e implementadores de políticas públicas de educação, tendo em vista que os dados e as informações contidas nessa obra são baseados em fontes e dados oficiais com uma análise que valoriza a educação pública de qualidade.

REFERÊNCIAS

BURGESS, Michael. **Comparative federalismo: theory and practice**. New York: Routledge, 2006.

CAVALCANTI, Cacilda R. **Federalismo e financiamento da Educação Básica no Brasil: A assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais**. Curitiba: Appris, 2019.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

RIKER, William H. European federalism: the lessons of past experience. In: HESSE, Joachim Jens; WRIGHT, Vincent. (orgs). **Federalizing Europe? The costs, benefits and preconditions of federal political systems**. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 9-24.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

WATTS, Ronald. **Autonomy or dependence: intergovernmental financial relations in eleven countries**. Working Paper. Montreal, McGill Queen’s University, 2005.

Submetido: 24/03/2020

Aprovado: 21/08/2020