

Interfaces Brasil-Espanha:

Processos de Gestão da Educação Básica Local (Rio de Janeiro-Madrid) Diante da Reconfiguração Federativa dos Estados Nacionais

Augusto César Pinheiro da Silva¹

Resumo

Brasil e Espanha vivenciaram durante décadas regimes políticos autoritários que reconfiguraram as estratégias de gestão do Estado no seu território de representação político-administrativa. Notadamente no âmbito local, ambos os países minaram projetos autônomos baseados na gestão das diferenças, o que pode ser observado hoje diante do retorno do Estado democrático, há décadas, em importantes cidades desses países (Rio de Janeiro e Madrid). As estratégias de gestão educacional em curso nessas cidades mostram os impactos da centralização do poder decisório nas diversas escalas de representação político-administrativa (local, regional/estadual, nacional), o que mina a formação de grupos sociais autônomos e responsáveis pelo “fazer político” das localidades e por novas arquiteturas distributivas no território.

Palavras-chave: Federalismo. Educação básica. Poder local. Geopolítica.

INTERFACES BRAZIL-SPAIN: Processes of Management of the Basic Education Local (Rio de Janeiro-Madrid) Front to the Federative Reconfiguration of the National States

Abstract

Brazil and Spain had lived deeply during decades, authoritarian politicians regimes that the strategies of management of the State in its territory of politician-administrative representation had reconfigured. Specifically in the local scope, both the countries had disorganized established independent projects in the management of the differences, what it can today be observed, front to the return of the democratic State, in important cities of these countries (Rio de Janeiro and Madrid). The strategies of educational management in these cities show the impacts of the centralization of the power in the diverse scales of politician-administrative representation (local, regional/state, national), what it perturbs the formation of independent and responsible social groups for “making politician” of the localities and for new distributive architectures in the territory.

Keywords: Federalism. Basic education. Local power. Geopolitics.

¹ Doutor em Geografia, diretor de Departamento PUC – Rio de Janeiro.

A Educação Básica é um dos focos atuais no Brasil das políticas de Estado efetivamente comprometidas com transformações sociais sustentáveis, ou seja, aquelas capazes de promover, por meio das gestões públicas, o bem-estar de todos os que vivem nas suas esferas locais territorialmente determinadas. Nesse sentido, desde a vigência da Constituição Federal brasileira de 1988, estudos acadêmicos do país voltam-se para a importância da escala local como a esfera do espaço sobre a qual a administração pública pode afetar, com maior eficácia, a transformação das mentalidades em torno da cidadania, da preservação ambiental e do fazer político autônomo por aqueles que são formados nas escolas básicas locais. Nesse sentido, este artigo objetiva identificar a trajetória das políticas públicas educacionais instituídas localmente por duas “cidades-Estado” que possuem similaridades expressivas tanto no jogo político interno do seu espaço territorial (*core areas* importantes no conjunto metropolitano em que estão inseridas) quanto externo (capitalidades singulares no jogo político-administrativo das redes urbanas dos seus países): Rio de Janeiro (Brasil) e Madrid (Espanha). Estas duas cidades vêm se reorganizando a partir de suas histórias singulares, desde a década de 80, com o retorno da dimensão federalista/autonomista do Estado Nacional de Direito, a partir da vigência de novas constituições pós-regimes ditatoriais (Espanha, 1978; Brasil, 1988).

Desde o lançamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 9394/96), a educação brasileira vem sendo avaliada regularmente por instrumentos, tais como: provas para os discentes das escolas de Ensino Fundamental, trabalhos finais dos programas de Pós-Graduação do país, currículos vigentes e estratégias de formação profissional de jovens e adultos. Mais do que avaliar as universidades e escolas como instituições com funções generalistas e homogêneas, todavia, os ambientes educacionais no Brasil vêm sendo associados às políticas públicas educacionais instituídas pelos gestores territorialmente definidos no espaço nacional brasileiro: o município, o Estado e a União, que devem oferecer serviços públicos essenciais (como a Educação Básica e pública) e parametrizar a educação privada do país. A partir dessas avaliações pode-se compreender como a geopolítica do Estado Democrático de Direito é redirecionada para a criação de um ambiente de autonomia nas diversas, esferas e o

que se espera de um Estado federativo é que as escalas de menor abrangência espacial tenham a competência de gerenciar e produzir processos de qualidade de vida que reflitam os interesses dos lugares nos territórios, sobrevalorizando-os em relação aos desejos homogeneizadores e externos a esses mesmos lugares. Uma federação autônoma é aquela que amplia o poder das localidades ao seu teto máximo, o que pode, inclusive, fortalecer o gérmen da sua autodestruição (Claval, 1979).

Na Espanha, por sua vez, após quase 40 anos de ditadura franquista, a Constituição de 1978 retomou a autonomia comunitária e provincial do país, fortalecendo os agentes locais, sem perder o conceito de público, que caracterizou os serviços que devem ser de todos e para todos, com cogestões articuladas entre os diversos agentes em multiescalas de promoção do bem coletivo.

Com a retomada do caminho federativo e/ou autonomicista das práticas políticas institucionais dos Estados nacionais dos quais fazem parte, o papel dos gestores públicos do município do Rio de Janeiro e da comunidade de Madrid ganha repercussão no âmbito local, colocando a esse nível do poder de Estado “necessidades e obrigações domésticas” que, anteriormente, eram secundárias pelo próprio papel exercido por eles no jogo político do Estado Nacional centralizador. Nesse sentido, a pesquisa realizada no período do meu Pós-Doutoramento, em Madrid, em 2010, debruçou-se sobre a gestão pública local das escolas básicas do município carioca e da comunidade de Madrid, no que tange à qualidade educacional proporcionadora da autonomização dos seus alunos como mandatários de um papel político referendado no lugar e voltado para a participação e a construção da cidadania. Nesse contexto, essas unidades territoriais são entendidas como entes político-administrativos complexos e específicos, e que demandam articulações espaciais e comunitárias que possam ser a base de lançamento de outros instrumentos de gestão das diferenças, o que se apresenta como reflexo da mudança do mundo e sua cosmopolitização. Espera-se que este artigo suscite novos questionamentos, que contribuam para a ressignificação das políticas públicas de ensino no Brasil, e que os gestores públicos entendam o Ensino Básico local como um instrumento social alavanca-

dor de novos patamares de autonomia política e de solidariedade territorial para que o pacto federativo possa ser constantemente revalidado por quem conhece, vive e partilha sonhos e necessidades nos territórios.

O Ensino Básico Municipal no Refazer dos Lugares: um Tratado de Geopolítica

Em termos político-administrativos, o Brasil vem vivenciando, desde o fim do último século, a valorização dos municípios como esfera de gestão que reforça a posição federalista do Estado-Nação perante a sociedade brasileira e comunidade internacional. Durante 20 anos (1964-1984), o país viveu sob a tutela de um Estado de Exceção, cujas prerrogativas constitucionais democráticas foram substituídas por outras que eliminaram, dentre outras coisas, a perspectiva descentralizadora da Carta Magna vigente e as autonomias das esferas locais de decisão político-administrativa. Hoje, todavia, esse país de dimensões continentais, com quase 200 milhões de habitantes e uma história recente de construção da sua base étnico-nacional (em termos dos países ocidentais), vivencia a predominância de racionalidades federalistas na esfera do poder público, que reforçam a ideia de que gestões menos centralizadas são mais eficazes, “notadamente a partir do e para os lugares”.

O lugar (Gomes, 1996) será aqui entendido como a parte do espaço geográfico efetivamente apropriado para a vida e fragmento territorial no qual se desenvolvem as atividades cotidianas ligadas à sobrevivência e diversas relações sociais estabelecidas pelos homens. Cada localidade possui características próprias que, em conjunto, conferem ao lugar uma identidade própria dada por todo indivíduo que com ele se identifica. Dessa forma, o lugar garante a manutenção da sua singularidade, apesar de estar conectado a uma globalidade que dá a ele, muitas vezes, um caráter de homogeneização. As parcelas do espaço geográfico com as quais cada indivíduo se relaciona e interage compõem o seu

lugar, ou seja, cada pessoa terá um lugar diferente da outra, na medida em que ambas possuem vida e cotidiano diferentes, apesar de viverem em uma mesma localidade.

Nesse sentido, os municípios brasileiros são localidades político-administrativamente especializadas em que as ações federalistas podem atingir, com maior eficácia, o que seus habitantes concebem por bem-estar, pois, apesar de serem fragmentos espaciais de menor abrangência espacial, os municípios são capazes, por meio dos seus agentes locais, de gerenciar territorialidades diversas de populações que projetam seus desejos que diferem entre si.

Especificamente em relação à Educação Básica do país, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB nº 9394/1996) reforça a descentralização da ação do Estado na formação básica de crianças e adolescentes, aumentando o poder de gestão das municipalidades na formação inicial e final, no segmento Fundamental, de seus habitantes. Nesse contexto, as escolas municipais devem ser ambientes capazes de propor novos currículos, estratégias metodológicas inovadoras e avaliações formativas ligadas aos seus lugares. Percebe-se, todavia, em quase duas décadas da lei, um sucateamento material e pedagógico desses ambientes educacionais, ao mesmo tempo em que as escolas de formação básica gerenciadas pela esfera federal brasileira – marcos da qualidade do ensino público no país, desde meados do século 19 – continuam ser referência como centros educativos inovadores e formadores de discentes críticos, participativos e formadores de opinião (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 – Ideb observados nas Redes municipal e federal da cidade do Rio de Janeiro

Ensino Fundamental	Ideb Rede municipal			Ideb Rede federal		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
5º ano EF	4,3	5,1	5,4	6,8	7,0	*
9º ano EF	3,7	3,6	4,4	6,1	5,7	*

* Dados não computados.

Fonte: Adaptado de Prova Brasil e Censo Escolar, 2012.

Criado para nortear as políticas de melhoria na qualidade das escolas públicas do país, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) mostra que apenas 0,8% dos municípios brasileiros já estão no patamar considerado “ideal” pelo governo federal. O índice une, em um mesmo indicador, o desempenho dos alunos nos exames “Prova Brasil” e “Saeb” (aplicados pelo MEC nas redes de todo o país), e as taxas de aprovação (quando também é considerada a repetência), e aponta que hoje o país tem um Ideb de 3,8 pontos e deve chegar a 6,0 até 2022 – nota equivalente à média dos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde²), do qual a Espanha faz parte. Quando a análise se faz comparativamente em as redes públicas (municipal e federal), no Rio de Janeiro, porém, verifica-se uma imensa disparidade (em média, 2,0 pontos) entre os gestores da escola pública nesses níveis do federalismo brasileiro, em que ser gerenciado pelo governo federal torna o rendimento médio do discente dessa escola muito superior ao discente da escola gerenciada pelo município. Ou seja, apesar da descentralização na gestão escolar brasileira, a gestão federal é ainda dominante quando se fala em “qualidade” no Ensino Básico nos municípios.

Outra situação complexa é encontrada quando comparados os municípios metropolitanos (e mesmo a metrópole carioca) com aqueles não metropolitanos que constituem político-territorialmente o Estado do Rio de Janeiro. Evocando-se a ideia de que a modernização socioespacial advinda com a metropolização do espaço habilita os territórios com mais recursos materiais e imateriais (como o capital humano), além dos principais centros universitários e formadores de

² A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1960 com o objetivo de promover políticas que visam: (i) à expansão sustentável da economia, do emprego e de um progresso do nível de vida dos países-membros; (ii) à expansão econômica dos países em via de desenvolvimento econômico; e (iii) a expansão do comércio mundial em uma base multilateral e não discriminatória. Atualmente 30 países fazem parte da organização, sendo um fórum no qual os governos podem comparar suas experiências de políticas, procurando respostas aos problemas comuns, identificando práticas e trabalhando para coordenar políticas domésticas e internacionais. A Ocde elabora estudos periódicos sobre as economias de seus países-membros e de alguns países não membros que a instituição considera relevantes no cenário econômico internacional, entre eles o Brasil (Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2009).

profissionais qualificados do país, o que, naturalmente, iria proporcionar escolas com maior qualidade formativa, percebe-se que essa premissa não tem sustentação a partir dos dados do Ideb. Utilizando-se dados de 2007, verificou-se que o município metropolitano do Rio de Janeiro figurava com notas mais baixas do que a média dos municípios fluminenses, obtendo 4,3 pontos para as séries iniciais (abaixo da média estadual – 4,5 pontos – com os pequenos municípios atingindo notas que chegaram a até 5,4 pontos) e 3,7 pontos para as séries finais do EF (bem abaixo da média estadual de 4,3). Cabe lembrar que as maiores notas municipais do país foram 6,8 pontos para as séries iniciais e 5,9 pontos para as séries finais do EF, o que coloca o município do Rio de Janeiro, que é também a segunda maior cidade do país, em uma situação crítica na gestão pública da sua Educação Básica. Naquele ano de referência (2007), somente 33 dos 4.350 municípios avaliados já estavam em um patamar considerado “de qualidade” pelo governo federal, sendo o Estado de São Paulo o que possuía mais municípios nesse grupo (11), “todos no interior”, ou seja, nenhum com perfil metropolitano.

Uma primeira questão que justifica essa pesquisa, diante dos dados apresentados, refere-se à importância da educação em escalas diferentes de gestão. Se a condição “metropolitana” ou “interior” influencia a gestão municipal, até que ponto a dimensão política da unidade local (e não apenas no seu sentido demográfico) afeta a qualidade das políticas educacionais? Sabe-se, por estudos diversos e dados quantitativos (Censo Escolar 2007), que os quadros docentes de grandes centros metropolitanos do Brasil são mais numerosos e mais qualificados (especialistas, mestres, doutores...) do que os do “interior”, todavia os dados apresentados pelo Ideb comprovam que só esses indicadores quantitativos e qualitativos da docência não são suficientes para metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo ocuparem os primeiros lugares quando os seus sistemas locais de Educação Básica são avaliados.

Para pesquisadores como Cury (2002) e Fadul e Santos (2007), a qualificação da educação local só se fará a partir de um pacto entre os entes federativos (governos federal e municipais) em que para a troca de subsídios federais os

municípios terão de avaliar os docentes, com regularidade, e eliminar a “indicação política para diretor de escola”, por exemplo. O refazer da distribuição do poder no país precisa passar por um novo pacto distributivo, em que uma geopolítica da formação docente promova nos lugares ações e perspectivas que reforcem o papel municipal e não metropolitano da formação de qualidade, ao mesmo tempo em que os grandes centros gestores do país não reduzam a sua carga de força nos gastos com a Educação Básica, pois tais redes locais de educação continuarão aquém da necessidade de serem formados cidadãos locais que gerenciem o patrimônio que é nacional e não apenas voltado para as metrópoles. Observa-se que, se por um lado a dinâmica democrático-federativa chegou às esferas territoriais com o retorno do Estado de Direito, por outro não atingiu as escolas dos municípios metropolitanos que mantêm estratégias políticas pouco eficientes ao permanecer com os cabrestos decisórios na esfera da gestão educacional.

Se é consenso entre os mesmos educadores, contudo, que o prazo de uma década (expectativa do governo federal, em 2012) para uma melhoria sensível do ensino local (ano de 2022) é muito longo para as necessidades imprescindíveis das sociedades nas localidades, compreende-se também que mudanças imediatistas na Educação Básica não ocorrem “de uma hora para outra”, o que torna a emergência de políticas de sustentabilidade vitais para o refazer da geopolítica no trato educacional. Para não continuar a serem alienantes de autonomia³, as

³ Tal busca obtém-se mediante o processo de *autonomia*, isto é, o reconhecimento que o indivíduo mantém acerca da sua capacidade de “refletir sobre si mesmo” e “deliberar”. Entenda-se por capacidade de refletir o potencial de compreender que tudo, inclusive a sua representação para os outros indivíduos (como nas escolas) é constituído e instituído histórico-socialmente. Essa consciência motivará tanto o indivíduo histórico-social quanto a instância social que o representa (as escolas, por exemplo), e os alunos se reconhecerão como cocriadores de uma totalidade fruto da capacidade de reflexão sobre si mesmo. Cornelius Castoriadis, em toda sua obra, pretende apontar uma saída para a alienação, ou seja, a luta da sociedade contra todas as formas instituídas que excluem a participação dos sujeitos nas instâncias de decisão. Para o autor, essa luta é um ato pela autonomia, e as escolas passam a ser possibilidades concretas para a sociedade se autoinstituir cada vez mais explicitamente (Carvalho, 2009).

escolas municipais locais (notadamente nas metrópoles) precisam ser revitalizadas e fortalecidas no que tange à formação de lideranças políticas capazes de serem os gestores da coisa pública em escalas de gestão além-municípios.

Gráfico 2 – Ideb 2005, 2007 e Projeções para o Brasil

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Ideb		Ideb		Ideb		Ideb		Ideb		Ideb	
	Observado	Metas	Observado	Metas	Observado	Metas	Observado	Metas	Observado	Metas	Observado	Metas
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
TOTAL	3,8	4,2	3,9	6,0	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
	Dependência Administrativa											
Pública	3,6	4,0	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
Federal	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7,0
Estadual	3,9	4,3	4,0	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3,0	3,2	3,1	4,9
Municipal	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3,0	4,8
Privada	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7,0

Fonte: Adaptado de Saeb e Censo Escolar, 2012.

Tal situação abre espaço para um novo questionamento que justifica este artigo: em que medida os municípios brasileiros, notadamente o Rio de Janeiro (cidade a possuir, desde 1837, a primeira escola federal de formação básica do país – o Colégio Pedro II), vem se espelhando na sua experiência bem-sucedida como centro gestor na ordem político-social nacional, desde 1822 (capital do Império brasileiro) para produzir essa mesma qualidade nas suas escolas municipais? Apesar de a sede do governo federal ter sido mudada para Brasília, em 1960, a capitalidade⁴ da cidade se mantém pela concentração, mesmo que enfraquecida, de alguns importantes centros de excelência na formação básica do aluno local, mesmo reconhecendo que há hoje (2013) uma euforia exacerbada no Estado fluminense e cidade carioca devido à febre dos grandes eventos esportivos de 2014 e 2016, o que vem mudando, conjunturalmente, a chegada de recursos internacionais nos seus territórios. Além do tradicional estabelecimento

⁴ Termo caro à Ciência Política, Sociologia e Geografia Política do Rio de Janeiro, a capitalidade, segundo Motta (2004), é uma emanção de força presencial de determinado ente territorial que, pela força de sua história, de seus recursos materiais e simbólicos, além de suas potencialidades, emana forte poder de representação espacial, que se reproduz socialmente e define racionalidades impactantes na constituição socioespacial de aspectos decisórios no presente e no futuro. Assim é a cidade do Rio de Janeiro em relação à dinâmica societária brasileira.

de ensino anteriormente citado (com 176 anos de história na cidade), outros da esfera federal se destacam pela qualidade da sua formação discente. Colégio Militar do Rio de Janeiro, Cefet (Ifet), Escola Técnica da Fundação Oswaldo Cruz... são alguns exemplos de excelência, pela qualidade do seu corpo discente, do Ensino Fundamental ao Médio e profissionalizante, da gestão da esfera federal ainda hoje imbricada nos tramites da Educação Básica do município carioca. Por que a mesma qualidade não ocorre nas escolas municipais do Rio de Janeiro? A capitalidade e centralidade desse município, presentes na história de formação social do povo carioca e brasileiro, estão sendo desconsideradas pelos poderes públicos municipais, notadamente pós-Constituição de 1988? Terá sido a decadência econômica da cidade, ao longo do século 20, e a reorganização do seu papel na rede política nacional fatores importantes para a desconexão qualitativa entre as escolas básicas de um Rio de Janeiro capital federal e as de um Rio de Janeiro município?⁵ Há ainda uma incapacidade dos gestores da cidade carioca em se identificarem como uma esfera local de administração pública e não observarem a mudança do “novo refazer político” do país? Tais respostas são vitais para a compreensão das ações geopolíticas do Estado brasileiro da nova democracia, iniciado há cerca de 30 anos (1985), na configuração de núcleos metropolitanos capazes de fazerem valer a sua capacidade de administração de um dos serviços mais necessários em uma sociedade de base escravagista e oligárquica: a sua Educação Básica, pública e de qualidade.

Ante os questionamentos anteriormente elencados e a importância justificada de tal investigação acadêmica, este artigo busca comparar as estratégias de modernização da educação na escala local no Brasil com as desenvolvidas na Espanha, federação que, pelas semelhanças do seu quadro político-institucional com o do Brasil (longa ditadura militar, estrutura política centralizada

⁵ A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ) realizou no mês de março de 2009, provas de qualidade formativa (como recomenda o Inep, desde 2005) para todos os seus alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental. Os resultados parciais até agora divulgados são preocupantes, já que foi constatado um alto quadro de “alfabetização funcional” nos alunos do último ano da primeira fase do Ensino Fundamental: nada menos do que 25% dos discentes regulares que já deveriam ser alfabetizados não sabem ler ou escrever além da assinatura do seu nome.

X regionalismo autônomo crescente, perfil étnico-cultural caracterizado pela diversidade, desigualdades socioespaciais materializadas pelas territorialidades regionais) mostra um paralelo importante para que se compreenda a racionalização e mensuração de novas políticas públicas, convergentes e divergentes, entre os dois países.

Como membro participante da Oede – que tem como pressuposto mais importante, *a expansão sustentável da economia, do emprego e de um progresso do nível de vida dos países-membros* – a Espanha tem muito a contribuir para o entendimento dos pesquisadores brasileiros sobre as sustentabilidades de suas políticas na melhoria das condições de vida do povo madrileno e espanhol como um todo. Subdividida em 17 comunidades autônomas, o Reino de Espanha é uma federação com alto grau de autonomia entre os agentes gestores regionais, inclusive na oferta de serviços educacionais públicos e privados. Apesar dos graves problemas econômicos pelos quais passa o país desde 2009, a Espanha é um exemplo de solidez no que refere ao conceito de “serviço público” no âmbito da Educação Básica. A lógica geopolítica de retomada da democracia espanhola para a não competitividade em setores essenciais da sociedade (federalismo não competitivo) como a educação disponibilizou serviços públicos altamente conectados com a realidade social das comunidades autônomas e do próprio país, definindo obrigatoriedades para todas as esferas de representação político-territorial do país (o poder central/o poder comunitário/o poder provincial). Estes poderes mantêm, por meio de suas competências de gestão, as escolas com padrões gerenciais, materiais e funcionais bastante próximos, reduzindo-se as discrepâncias federalistas que geram os conflitos no Ensino Básico de alguns países, como no Brasil. Assim sendo, as três esferas têm competências específicas para que se mantenha a qualidade de um serviço que se deseja, de fato, público.

Tal condição do federalismo espanhol traz à baila o seguinte questionamento: Até que ponto a base constitucional comunitária espanhola vem proporcionando as condições para os objetivos pretendidos pela OCDE, diante dos dados positivos obtidos pela Espanha, nos últimos anos, nas avaliações

internacionais de estudantes⁶? Conversas formais e informais com professores e pesquisadores educacionais de Madrid (que serão publicadas em outro artigo, em breve) incitam o questionamento apresentado, uma vez que os que estão envolvidos formalmente na rede de Ensino Básico do país europeu afirmam serem as escolas públicas da comunidade de Madrid “as que acolhem as elites da comunidade e como tal são estabelecimentos de excelência”. No contexto espanhol, as escolas privadas (ou concertadas – ou seja, particulares, porém subsidiadas pelo Estado) são destinadas a uma parcela ainda pouco expressiva da população do país, e não são vistas como centros de excelência como os Centros de Ensino, de primária e secundária. Ainda segundo os entrevistados, “as escolas públicas federais são aquelas que devem se responsabilizar pelos pobres do país e os migrantes”, o que vem mudando, significativamente, o perfil de qualidade da prestação do serviço escolar para o espanhol médio.

Sendo a escola pública na Espanha a instituição que tem por obrigação legal acolher os filhos dos migrantes (população que passou de meros 0,6% da população total espanhola, em 1996, para 12% dessa mesma população em 2011), credita-se aos migrantes uma educação pública tão boa como a de qualquer espanhol nascido no país. No caso carioca é o município que agrega as populações marginalizadas, periféricas e as que mais sofrem com a baixa qualidade do ensino formal na cidade do Rio de Janeiro, ou seja, diferentemente da Espanha, no Brasil, os mais pobres e necessitados ficam a cargo do ensino municipal e não sob a tutela da União, o que cria uma responsabilidade muito grande das esferas locais na “gestão das desigualdades”.

⁶ Pelos dados obtidos pelos estudantes espanhóis no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2006, a Espanha vem acertando as suas políticas educacionais em torno da formação do seu alunado de nível básico, em conhecimentos como os de Leitura e Matemática. Dos valores obtidos, o estudante espanhol foi o terceiro da Europa (ficando à frente de países como a Inglaterra e França) em Matemática e o quarto do continente em Leitura. Ao serem comparados os resultados de alunos que obtiveram nota 3 ou superior no Brasil e na Espanha, percebe-se o *gap* entre os dois projetos educacionais: segundo os dados, em Matemática, somente 11% dos alunos brasileiros obtiveram tal pontuação, enquanto que os espanhóis foram 53%; em Leitura foram 24% de brasileiros contra 53% de espanhóis (Inep, 2009).

Reforça-se a ideia de que muito do que pode se esperar em termos do entendimento autonomicista (Castoriadis, 1983) dos territórios poderá ser construído mediante um ensino geograficamente localizado. A valorização da educação na escala local pode possibilitar a instituição de políticas de sustentabilidade adequadas às demandas das sociedades, a partir do momento em que essa educação seja trabalhada no grau de complexidade (Morin, 2000) e reconhecida pelo seu potencial interdisciplinar e multiescalar. Assim sendo, um ensino geograficamente definido (estratégias metodológicas, interfaces interdisciplinares, conteúdos e temáticas gerais e específicas, modelos de avaliação, currículos...) deve ser buscado por uma geopolítica que realoque o lugar como o espaço da práxis da política territorial e da busca pela felicidade, para proporcionar práticas políticas autônomas não alienantes no conjunto nacional dos seus países.

Considerações Finais

Brasil e Espanha compõem um grupo de países com organização político-administrativa federalista, em que as partes que compõem o todo nacional são autônomas a partir das especificidades e grau de autonomia definidos constitucionalmente. O valor intrínseco das nacionalidades/regionalismos se secundariza oficialmente diante das demandas nacionais em torno da manutenção da qualidade do todo; todavia, o todo não é constituído por si só, senão pelas partes que o compõe, e assim, a satisfação das partes (comunidades, Estados, províncias, municípios, regiões...) é que trará a harmonia do todo (o nacional).

Dessa fórmula simplificada emerge as necessidades das partes que, em termos de extensão territorial, se particularizam nos lugares. No caso da Educação Básica, essas partes se articulam pelas forças de gestão da Federação. Tanto na Espanha quanto no Brasil a educação pública é viabilizada pelas representações territoriais da gestão (do local ao nacional); todavia a grande diferença é no quesito produtividade das ações dos agentes. Enquanto na Espanha a Educação Básica é um bem público a ser acessado por qualquer cidadão que viva no país (inclusos aí os migrantes legais, e em algumas comunidades,

os ilegais também), cabendo às esferas funções de cogestão sobre os serviços essenciais, o que dá a cada uma delas (esfera) obrigações constitucionalmente delegadas, no Brasil o sentido do público se triparte, a partir da possibilidade do acesso desigual dos cidadãos ao que é essencial. Como não há solidariedade na composição da oferta desse serviço (a Educação Básica pública) esta acaba “privatizada” pelas esferas de gestão, ou seja, a competição interinstitucional subdivide o acesso à escola pública (municipal, estadual ou federal) e a cada uma delas depende das suas demandas específicas. Enquanto o Estado federativo brasileiro quiser, por meio da sua tripartição, competir nesse serviço básico, haverá três níveis de qualidade de um mesmo serviço, e quem tem mais poder (de várias facetas) terá acesso ao “melhor serviço público”, ampliando as desigualdades e desqualificando as diferenças. O caminho é longo, mas com ele as possibilidades vão aparecendo para a mudança de fato no nosso padrão de oferta de serviços públicos de qualidade.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o contexto federativo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 1998. (Série Pesquisas, nº 12).
- ALVES, Fátima. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.
- ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. Idéias federativas e disposições legais. In: ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A Federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Editora Contexto, 1999. p. 43-71.
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. *NB 1350 – Normas para Elaboração de Plano Diretor*. Rio de Janeiro, 1991.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.
- BENJANMIN, Walter; GAGNEBIN, Jeanne Marie. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. São Paulo. Brasiliense, 1985. 253 p.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. *As crises do Estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BORGES, João Pedro Silva. A Espanha e as autonomias no contexto da UE: o caso da Catalunha. *Informação internacional: território e estratégias*. Disponível em: <www.Congresso.vencerviver.dpp.pt>. Acesso em: 20 fev. 2009.

BRZEZINSKI, Iria; SEVERINO, Antônio Joaquim. *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

CARVALHO, Flávio. Cornelius Castoriadis: a relação psique e sociedade. *Revista Veredas "Traço Freudiano – Veredas Lacanianas"*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (Escola de Psicanálise). Disponível em: <www.traco-freudiano.org>. Acesso em: 22 fev. 2009.

CASTORIADIS, Cornelius. Introdução: socialismo e sociedade autônoma. In: CASTORIADIS, Cornelius. *Socialismo ou barbárie*. O conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Orgs.). *Conceitos e temas da Geografia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304p.

CAVALCANTE, Shelma Regina. Breves notas sobre o zoneamento ecológico econômico. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAXlgAJ/breves-notas-sobre-zoneamento-economico-ecologico>>. Acesso em: 3 fev. 2012.

CASTELLS, Manuel. *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus. 1997 (en colaboración con J. Borja).

_____. Análisis sobre la Comunicación Política en Internet. In: *Marketing Político en la Red*, 2012. Disponível em: <<http://marketingpoliticoenlared.com/content/manuel-castells-analisis-sobre-la-comunicacion-politica-en-internet>>. Acesso em: 7 set. 2012.

CENSO ESCOLAR 2012. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

CLAVAL, Paul. *Espaço e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

COSTA, Wanderley Messias. *O retorno à região; geopolítica e geografia política na atualidade*. Conferência proferida no I Simpósio Internacional de Geografia Política e Territórios Transfronteiriços e II Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder, 2011, Foz de Iguaçu (Paraná).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. *Autonomia, Accountability e coesão Interna: uma análise político-institucional de Consórcios Intermunicipais*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Política) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.

FADUL, Elvia Mirian Cavalcanti; SANTOS, Jaqueline Santana Nascimento dos. A influência do poder local na gestão das escolas públicas em comunidades distritais. *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 36, p. 155-173, jan./jun. 2007.

FEITO ALONSO, Rafael. *Una Educación de Calidad para Todos*. Madrid: Siglo XXI. 2002.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (Orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. p. 241-277.

FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006. 508p.

FONT, Joan; RUFÍ, Joan. *A crise e a reestruturação do Estado-Nação*. In: FONT, Joan; RUFÍ, Joan. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 95-128.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. In: *Ambiente & Sociedade*, ano IV, n. 9, p. 1-34, 2º semestre 2001.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

GIMENO SACRISTÁN, José. *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. Madrid: Morata, 2000.

GOMES, Paulo César da Costa. *Geografia e modernidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

GONZÁLEZ, M. J. *La economía política del franquismo*. Madrid: Tecnos, 1977.

HABERMAS, Jürgen. Realizações e limites do Estado nacional europeu. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2000. p. 311-334.

HERCULANO, Selene C. A qualidade de vida e seus indicadores. In: HERCULANO, Selene C. et al. (Org.). *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói: EdUff, 2000.

INEP. Dados do Pisa 2006. Disponível em: <<http://rcef.fis.unb.br/rcef/inep-divulga-resultados-do-pisa-2006-programa-internacional-de-avaliacao-de-estudantes>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

- KRAMER, Sônia; NUNES, Maria Fernanda. Gestão municipal e formação: a educação infantil no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 88, n. 218, p. 48-72, jan./abr. 2007.
- LAKATOS, Eva; MARCONI, M. A. *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991.
- LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel A. *Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional*. Rio de Janeiro, Ipea, 1995. 30p.
- LEIS, Héctor Ricardo. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso* (Ensaio de Sociologia da História Lenta). 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros Curriculares Nacionais: Geografia*. Brasília: Secretaria de Educação Fundamental, 1998.
- MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- MOTTA, Marly. *Rio, cidade-capital*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza*. Informe internacional. Barcelona: Paidós-MEC, 1991.
- OFFE, Claus. *La gestión política*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- OTRANTO, Célia Regina. Desafios da Educação Municipal. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 306-311, jan./abr. 2006.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 467p.
- ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.
- RUA, João. Urbanização em áreas Rurais no Estado do Rio de Janeiro. In: MARAFON, Glaucio; RIBEIRO, Miguel Ângelo (Orgs.). *Estudos de Geografia fluminense*. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Infobook, 2002. p 43-70.
- _____ et al. *Paisagem, espaço e sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da Geografia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora PUC, 2007. 330p. V. 1.
- SABOYA, Renato. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. 2007. Tese (Doutorado – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.
- SACHS, I. *Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense; Ibama; Enap, 1993. p. 29-56.

_____. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. In: *Estudos Avançados*, vol. 25, n. 9, p. 29-63, 1995.

SANTOS, Milton. O retorno ao território. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 15-20.

_____. SILVEIRA, Maria Laura. A questão do uso do território. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: o território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 19-22.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. O espaço, as sustentabilidades e a educação básica local: por políticas públicas municipais voltadas para um desenvolvimento socioespacial mais autônomo. *Revista O Social em Questão: Desenvolvimento socioambiental local*, Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, v. 18, n. 18, ano X, p. 87-108, 2008.

SILVA, Augusto César Pinheiro da; FREITAS, Marcelo da Motta; RODRIGUES, Rejane. O papel do poder local na gestão dos recursos socioambientais no território fluminense: o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) do município de Resende (RJ) como estratégia político-administrativa de desenvolvimento socioespacial sustentável. In: 12. ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12.; ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA – CAMINANDO EN UNA AMÉRICA LATINA EN TRANSFORMACIÓN, 12., 2009, Montevideú. *Anais...* Montevideú, 2009.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento; dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 35-54.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Revista Dados*, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias et al. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. *Revista Território*, ano V, n. 8, Rio de Janeiro: UFRJ; Laget, 1999a.

_____. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez, 1999b. 231p.

_____. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. *Revista Território*, Rio de Janeiro: Garamond, n. 1, jul./dez. 1996.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237-247.

VIÑAO FRAGO, A. *Escuela para todos*. Educación y modernidad en la España del siglo XX. Madrid: Marcial Pons, 2004.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

Recebido em: 1/5/2013

Aceito em: 5/6/2013