

Os desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação.

Prof. Carlos Roberto Jamil Cury – PUCMG

...o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste Manifesto, ‘ para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social’ “(Manifesto do Pioneiros da Educação Nova. p. 40)

O poeta municipal discute com o poeta estadual

Qual deles é capaz de bater o poeta federal

Enquanto isso o poeta federal tira ouro do nariz.

(Política Literária: Carlos Drummond de Andrade)

Quero trazer-vos, com a minha presença e com a minha palavra, a afirmação de que o governo, mais do que nunca, se há de interessar pelo problema da educação nacional. Estais agora aqui congregados, sois todos profissionais e técnicos. Pois bem: estudai com dedicação; analisai com interesse todos os problemas da educação; procurai encontrar a fórmula mais feliz de colaboração do Governo Federal com o dos estados - que tereis na atual administração todo o amparo ao vosso esforço. (Vargas, 1931, p. 5)

(Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório, na sessão inaugural da IV Conferência Nacional de Educação, Palácio Tiradentes, em 13 de dezembro de 1931.)

Estes três textos, postos no início dessa conferência desse eixo temático da Conferência Nacional da Educação Básica, querem, de pronto, expressar os maiores *desafios* para a *construção* de um sistema nacional de educação, além daquele inerente ao próprio conceito de sistema nacional.

O primeiro desafio está posto pelo caráter de nossa sociedade, evidenciado no texto do *Manifesto*. A expressão “estratificação social”, de algum modo, está apontando para o sistema social que subjaz aos *dois sistemas escolares paralelos...* Com efeito, o capitalismo é uma forma histórica da organização da existência social na qual se radica *um sistema* de produção de tal modo que os capitalistas, proprietários dos meios de produção, mesmo competindo entre si, regulamentam a organização do trabalho. De outro lado, os trabalhadores, também concorrendo entre si na busca de trabalho, *não possuem o direito institucional à alocação ou distribuição* dos produtos da organização do trabalho (Przeworski, p. 24). Resulta daí uma *desigualdade sistêmica* que é congênita à sociedade capitalista ainda que dentro de um movimento contraditório.

Resulta daí que o conceito de *sistema único de educação* tem como desafio maior o horizonte da igualdade cujo motor maior não se radica na escola, mas no próprio sistema social.

A participação política, mesmo sendo uma *oportunidade limitada ainda que não fechada*, foi e continua a ser a via institucionalizada de defesa de interesses dos trabalhadores no sentido da redução das desigualdades.

Nesse movimento, é crucial o papel de um Estado capaz de garantir (ou não) um espaço para a defesa de direitos importantes para a participação política na vida social. E a educação, como afirma Marshall (1967), é um direito a ter novos direitos.

Ora, essa desigualdade, própria da dualidade social, repercutiu e ainda repercute, a partir de nossa história nacional, na educação ainda que direito social comum fruto de longa conquista democrática.

A produção da desigualdade na escola pode ter como patamar de leitura e compreensão o próprio ordenamento jurídico.

Nossa Constituição Imperial de 1824, no capítulo das *Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros* reconhece, no art. 179, XXXII, como direito dos mesmos *a instrução primária gratuita*. Ora, o art. 6º da mesma Constituição ao destinar o *para quem* dessa cidadania, define como *cidadãos brasileiros os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos*. Ora, os *ingênuos* são os que nasceram livres, filhos de pais livres e naturais do país. São cidadãos *ex generatione* e *ex jus soli*. Já os *libertos* são aqueles alforriados que, libertando-se da escravidão, recuperaram a sua condição de homens

livres. Assim, por oposição, a Constituição Imperial não reconhece os escravos como cidadãos. Desse modo, o estatuto da escravatura, tacitamente acolhido na Constituição, tem o outro -- por abjeto que seja --, como objeto, propriedade, mercadoria.

Outro momento tácito de reconhecimento da escravidão está no mesmo art. 179, XIX que abole *os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as mais penas cruéis*.

Dessa concepção hierárquica, abominável, de etnias, “naturalmente” no trabalho escravo não se pode excluir a que atingiu os índios. Para as elites, seu “estágio”, na escala evolutiva do processo civilizatório, é o de *hordas selvagens*. O Decreto Imperial n. 1.318 de 1854, regulamentando a lei n. 601, conhecida como Lei de Terras, compreende os índios como aptos a serem segregados em aldeamentos para efeito de civilização e de catequese, de acordo com o art.11 do Ato Adicional de 1834.¹

À época da Independência, apenas por exclusão sócio-étnica, 40% dos habitantes não teriam acesso à educação como também não eram considerados cidadãos.

Se a isso ajuntarmos as mulheres que, pela concepção organicista da época, as limitava a uma

¹ De acordo com Martins (1997) *...tivemos duas escravidões: a indígena e a negra, cada uma regulada por um estatuto jurídico diferente. ... É no século dezoito, porém, que se dá uma cessação mais ou menos eficaz da escravidão indígena. O Diretório dos Índios do Maranhão e do Grão-Pará liberta os índios administrados, nome que tinha a sua escravidão. Eles passam, então à condição de teoricamente livres e, na prática, mais ou menos servos dependentes do grande proprietário. Milhões de indígenas foram vítimas de extenso genocídio. (p. 30-31)*

cidadania passiva, então o universo dos não-cidadãos ou cidadãos *imperfeitos* sobe consideravelmente. À época, o direito de voto, privativo do sexo masculino, se regia pelo voto censitário, no caso baseado nos recursos pecuniários ou territoriais do seu possuidor.

Decorrente dessas limitações todas, uma lei provincial do Rio de Janeiro, a de n. 1 de 02/01/1837 escreva em seu art. 3º :

São proibidos de freqüentar as escolas públicas:

1º : todas as pessoas que padecerem de moléstias contagiosas;

2º: os escravos e os pretos africanos, ainda que sejam livres ou libertos...

Não é de se admirar, então, que a Revolução de Trinta haja trazido esperanças para o futuro do país. O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932² retrata assim o passado imperial e o republicano até então no trecho do *Manifesto* citado na abertura desse texto.

Outro trecho do *Manifesto* retoma uma passagem de livro de Anísio Teixeira cujo título poderia ser *A Escola Capitalista no Brasil*. Essa escola havia se caracterizado por conter em si *dois sistemas* ou duas redes opostas. Assumindo a crítica a essa dualidade, o *Manifesto* opõe a educação a ser (re)construída àquela então existente e diz dessa tensão entre o passado/presente e o futuro:

² Cf. SBPC, 1995

...desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um “caráter biológico”, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. (p. 33)

Essa dialética, expressão do conflito social *privilégio* (das elites) *x* *direito* (aberto a todos e a cada um) fará comparecer na Constituição de 1934 a educação como direito, a obrigação dos poderes públicos em prestá-la no ensino primário gratuita e obrigatoriamente nas escolas oficiais, a vinculação de percentuais dos impostos federativos para a educação escolar, a concessão do Estado para a abertura de escolas sob o regime privado e o estabelecimento de um plano nacional de educação.³

Contudo, ainda no jogo *privilégio x direito*, no ensino ulterior ao primário, ainda que tendencialmente gratuito, a Constituição diz que haverá *limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção....*, conforme o art. 150, e. Ou seja, para os que obtivessem seu certificado de conclusão do primário e quisessem prosseguir seus estudos, eles deveriam prestar os conhecidos *exames de admissão*. As vagas dependeriam dessa seleção à vista da capacidade

³ Cf. Rocha, in Fávero, 2001.

didática do estabelecimento. A gratuidade posterior ao primário dependeria de legislação estadual.

O *Manifesto* buscou combater essa dualidade de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. E essa diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos mormente no ensino superior.

O retorno ao privilégio, ao elitismo na destinação social para o *secundário/superior* ficaria meridianamente clara com o fim do frágil regime democrático de 1934 quando da ditadura do Estado Novo em 1937.⁴ A Constituição desse regime *de facto*, expressa nos seus artigos 125, 127 e 129, respectivamente, uma explícita visão organicista, hierárquica e elitista da educação e da sociedade:

A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

⁴ Cf. Horta, 1994.

À infância e à juventude a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

A teoria dos dois sistemas, segundo Anísio Teixeira, ou como prefere a sociologia educacional francesa: a teoria das duas redes, não poderia ser mais clara. Mas teve um novo reforço legal. É o Decreto n. 4.244/42, em seu art. 22, relativo aos “herdeiros” Reforma do Ensino Secundário, afirmando:

...é finalidade da educação secundária formar as individualidades condutoras pelo que força é desenvolver nos alunos a capacidade de iniciativa e de decisão e todos os atributos fortes da vontade.

Por oposição, os destinatários do ensino profissional são os que a Constituição de 1937 denominava, no art. 129, de *classes menos favorecidas*.

Há aqui um duplo dualismo: a escola pública é voltada para os que não conseguem entrar em escola particular a qual, por sua vez -- extensão da família -

-, deve ser subsidiada pelo Estado formando as *elites condutoras*.⁵ E a escola pública, voltada para as *classes menos favorecidas* tem na educação primário-profissional o seu lugar natural *de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais*, segundo o teor do mesmo do art. 129 da Constituição de então.

A superação desse duplo dualismo franco, explícito e seletivo seria objeto de passos lentos em vista da equiparação do ensino profissional com o ensino secundário e a possibilidade de prossecução em estudos superiores.⁶

Sob essa Constituição, após debates intensos e apaixonados entre os segmentos publicistas e os defensores do ensino privado, vem à tona a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevista na Constituição, sob a lei n. 4.024/61.⁷

Essa lei deixa em aberto brechas para que o ensino primário obrigatório não fosse integralmente cumprido. Seu art. 30, ao explicitar as isenções da obrigatoriedade, deixa claro quem “não precisa” ser destinatário da educação escolar: os que comprovarem *estado de pobreza*, os que não puderem ir à escola por haver *insuficiência de escolas* ou por estas já terem suas *matrículas encerradas*. Além desses casos, incluem-se os indivíduos que estejam com alguma *doença ou anomalia grave*.

⁵ Cf. Cunha, 2000 e Cunha, 1981.

⁶ Cf. Machado, 1989a.

⁷ Buffa, 1979, Saviani, 1973.

Raramente a face da desigualdade social foi tão clara: o indivíduo em *estado de pobreza* está privado das virtudes de um direito proclamado como essencial para a vida social. Mas certamente não está excluído de continuar sendo mantido *clientelisticamente* nos espaços de um trabalho rural. Também o cidadão cujo município ou região do Estado careça de recursos para abertura de escolas ou de vagas para todos também pode ser desobrigado da freqüência à escola. Seus cidadãos, contudo, não estão proibidos de serem sujeitos a um trabalho precário.

A frágil Constituição de 1967 subtrai da educação a vinculação no momento em que essa mesma Lei ampliava o ensino primário para 8 anos e o torna obrigatório apenas para a faixa etária de sete a quatorze anos. E esse é o momento em que a migração rural para os centros urbanos começava a exigir expansão da rede física e uma formação docente que considerasse o novo perfil de aluno entrante nos sistemas públicos, perfil advindo de vários segmentos das classes populares.

Dessa época, ainda, tem-se a maior facilidade, sob precários regimes contratuais, de entrada de docentes nos sistemas de ensino em geral de formados em instituições destituídas da integração ensino/pesquisa e de qualidade limitada.

A busca pela redemocratização do país, à vista da brutal desigualdade na redistribuição da renda, à vista de um desenho pouco animador do pacto

federativo, conduziu a uma impressionante mobilização popular. Renascem os sonhos, crescem as expectativas, desenha-se a vontade de uma realidade mais promissora, mais democrática e mais justa.

A Constituição de 1988 exhibe, na proclamação de direitos da cidadania, na assinalação de novas obrigações do Estado, a vontade de fazer, no país, no presente, um acerto de contas com a modernidade, expurgando do passado um enorme passivo com a justiça e com a democracia.

Aí a educação torna-se o primeiro dos direitos sociais (art. 6º.), o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, ganha a condição de direito público subjetivo para todos, os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática torna-se princípio dos sistemas públicos de ensino e a gratuidade, em nível nacional e para todos os níveis e etapas da escolarização pública, se torna princípio de toda a educação nacional. O texto constitucional reconhece o direito à diferença de etnia, de idade, de sexo e situações peculiares de deficiência.⁸

O contraste entre a real situação do país e a necessidade de eliminar várias dessas marcas anacrônicas face à modernidade, das injustiças existentes face aos direitos sociais proclamados e do autoritarismo face à democracia, ganha relevo e apoio no texto constitucional. Prova disso é o art. 3º

⁸ Cf. Cury, 2005

da Constituição que põe como objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito a busca de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais, das disparidades regionais e das discriminações que ofendem a dignidade da pessoa humana.

Em que pese os avanços conquistados na educação escolar, desde então, como a proximidade de uma universalização do ensino fundamental, a disciplinarização do financiamento, a ampliação do ensino médio e a discreta abertura na educação infantil, há muito o que fazer.⁹

Esse processo de produção da desigualdade, de cujo peso a realidade atual ainda é detentora, vai nos mostrando a face dos sujeitos da privação: negros, pardos, migrantes do campo e de regiões mais pobres do país, trabalhadores manuais, moradores de bairros periféricos e pessoas fora da faixa etária legal.

Dessa realidade contrastante emana uma posição doutrinária relativamente ao conceito de sistema que passa a ser adjetivado de *sistema único*, do qual decorreria a *escola única* ou *escola unitária*.¹⁰

Hoje, dessa dinâmica da busca de uma escola única, restaram algumas conseqüências importantes: o Estado detentor do monopólio da validade dos

⁹ Considere-se, por exemplo, os vetos à ampliação do financiamento público para a educação escolar impostos ao Plano Nacional de Educação pelo poder executivo, em 2001 ou então, os vetos a que a Educação de Jovens e Adultos se beneficiasse do esquema do FUNDEF.

¹⁰ Machado, 1989b.

certificados e diplomas, detentor exclusivo da autorização de funcionamento de instituições e estabelecimentos escolares e, sobretudo, a emergência do conceito de *educação básica*.¹¹

É evidente que o desafio de um *sistema único de educação* se radica no próprio desafio de uma superação do próprio capitalismo. Mas esse desafio não impede a consecução de valores, princípios e normas comuns, além de normas específicas, afirmados no ordenamento jurídico atual.

Um segundo desafio procede de outra realidade. O Brasil é uma República Federativa desde a Proclamação da República e, como tal, isso supõe um pacto federativo no qual coexistam a diversidade de entes federados e a união federativa.

Trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado. Daí as discussões em torno das variantes da forma federativa e a temática da descentralização.

Ora, no caso da relação educação escolar, Estado(s) e (des)centralização é preciso retroagir ao Império. Com efeito, nossa primeira lei geral de educação de 1827, única que atribuiu competência plena aos poderes centrais do Império a jurisdição

¹¹ Cf. Cury, 2006.

sobre a instrução primária, ao regulamentar o artigo da Constituição relativo à gratuidade dessa instrução, trará outra limitação de ordem demográfica e espacial. Seu art. 1º diz, *ipsis litteris*:

Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão (sic !) as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Tal limitação diz respeito ao interior do país, do isolamento da população residente em vastos latifúndios monoculturais, na pecuária e mesmo em regiões de mineração. Dela se pode extrair uma conseqüência subjacente do tipo: que necessidade há em fornecer educação para esse pessoal ? a que ela vai servir ? não será ela inútil para tais populações ? Nesse sentido, a instrução destinar-se-ia, junto com as barreiras sociais assinaladas, aos moradores urbanos.

Contudo, em 1834, o Brasil Imperial conhecerá uma mudança altamente significativa. O Ato Adicional (lei n. 16 de 12/08/1834), a rigor uma emenda constitucional, reconhece uma certa autonomia para as Províncias dotando-as de assembléias legislativas provinciais, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais, adotando Câmaras dos Distritos e eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais.

Conforme o § 2º do art. 10 desse Ato, houve a adoção de uma descentralização do ensino primário

ao atribuir às Províncias competência legislativa *sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la...* Já o ensino superior continuava competência dos poderes gerais.

Iniciava-se, em um país imperial e centralizado, uma descentralização educacional e, com ele, uma duplicidade de sistemas de ensino. De um lado, os poderes gerais (Corte) com impostos mais elevados, jurisdicionaria a rede do ensino superior, apanágio das elites. De outro lado, a instrução primária ficaria a cargo das Províncias. Ademais se assinale que foram confiados a elas impostos de menor valor.¹² Data dessa época o já conhecido “empurra-empurra” quanto a uma clareza maior das competências.

Em 1888, a escravatura foi oficialmente abolida e, a seguir, instaura-se, em 1889, a República federativa, representativa e presidencialista com a Constituição de 1891¹³. Silenciando-se sobre a gratuidade em âmbito nacional, ficará a cargo dos Estados a possibilidade de se afirmar nas respectivas Constituições tanto a gratuidade como, eventualmente, sua associação com a obrigatoriedade.

A República, passando de um regime centralizado para um descentralizado, adotará um modelo federativo no qual a dualidade

¹² Em 1840, a lei n. 105 de 12 maio de 1840 interpreta, de modo conservador e centralizador o Ato Adicional de 1834. Em 1841, com a lei n. 234 de 23 de novembro, há o retorno do Conselho de Estado com conselheiros vitalícios, nomeados pelo Imperador.

¹³ Cf. Cury, 2001

União/Estados tem o poder central (União) com poderes limitados e os Estados com poderes ampliados. Tornados membros federativos, poderiam exercer sua autonomia ainda que dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas entre elas.

Em vão foram as várias tentativas legais e pressões sociais, no período da Velha República, pela afirmação nacional e constitucional da gratuidade e de uma maior presença da União no ensino obrigatório, exceto em tentativas de convênio com os Estados, pouco sucedidas, no apoio financeiro ao pagamento de salário dos professores atuantes em regiões rurais. Outra exceção se dá quando o governo federal nacionaliza e financia as escolas primárias e normais estabelecidas em núcleos de população imigrada no Sul do país.¹⁴

Uma tomada de posição *sui generis*, dentro da Velha República, ocorrerá com a Reforma Rivadávia Corrêa em 1911 pela qual há uma verdadeira *desoficialização* da educação pela qual a abertura de escolas passou a se fazer de modo extremamente flexível.

Nem mesmo a Revisão Constitucional de 1925/26, em cujo processo havia emenda nesse sentido, logrou êxito.¹⁵

¹⁴ Esta é a primeira intervenção direta e financiada da União no ensino primário, por meio do Ministério da Justiça, nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, respectivamente, mediante os Decretos : n.13.175 de 6/9/1918, n. 13.390 de 8/1/1919 e n. 13.460 de 5/2/1919.

¹⁵ Cf. Cury, 2003

A Constituição de 1934, garantida a autonomia dos Estados e o sistema federativo, impõe para todos os Estados e Municípios a instrução primária gratuita e obrigatória no ensino oficial, a vinculação de impostos para o financiamento assumindo a educação como direito.

A Constituição de 1946, retorna aos princípios maiores do federalismo e aos fundamentos da Constituição de 1934.¹⁶

O golpe militar de 1964, ao lado de uma maior precariedade no regime federativo, trará novos impactos na educação escolar inclusive com a desvinculação dos impostos para a educação.

Essas realidades se apóiam em um federalismo educacional, no qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da União bem como a rede de ensino superior federal e o ensino superior da rede privada. Assim, compete aos Estados e aos Municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito do que hoje chamamos de educação básica, embora, concorrentemente, os Estados poderiam investir no ensino secundário e superior.

Ora, essa tradição de mais de 164 anos foi criando e sedimentando uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos Estados, no âmbito da educação escolar. Tal tradição se apóia não só na maior proximidade entre as fases

¹⁶ Sobre federalismo e educação, cf Cury in: Ferreira e Schlesener, 2006. Sobre essa Constituição, cf. Oliveira, 2001.

de vida próprias da educação básica e os gestores das administrações estaduais e municipais, mas também nas relações de poder que os vastos sistemas de ensino propiciam face a cargos e funções.

Nesse sentido, temos um organização da educação nacional e não um sistema nacional.¹⁷ Nacional é a educação, na forma federativa em que comparecem competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federativos.¹⁸

A atual Constituição deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralização dos sistemas (art. 211). Esses teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos os entes federados até como modo de se evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação.

Um sistema nacional de educação teria que alavancar o papel da União com uma maior presença no âmbito da educação básica e no âmbito das redes privadas dos sistemas de ensino. Já em 1988, assinalava Barreto:

Cabe à União enfeixar em um todo orgânico o sistema nacional de educação, constituído pelo conjunto de seus sistemas de ensino com vista a assegurar a continuidade e articulação horizontal e vertical entre os diferentes cursos e níveis, desde a pré-escola até

¹⁷ Não faltam nem argumentos procedentes para a defesa desse ponto de vista e nem propostas nesse sentido. Cf. Saviani, 2004.

¹⁸ A Constituição de 1988 adota a expressão *sistema nacional* para o emprego no art. 22, IX, fala no *Sistema financeiro nacional* no Título VII, capítulo IV. Pode-se dizer que boa parte do art. 21 e do art. 22, salvo casos de autorização, permissão e concessão, possuem uma dimensão nacional.

a universidade. Cabe a ela também formular a política nacional de educação, expressa através de Planos Nacionais de Educação que incorporem as contribuições dos estados e municípios, dos profissionais da área e dos segmentos majoritários da população organizados. É ainda atribuição da União o estabelecimento de um núcleo comum de conhecimentos que devem constituir a formação escolar nacional básica a que todo o cidadão tem de ter acesso, bem como o suprimento das deficiências do ensino, quando estas ocorrem em larga escala. Assim sendo, o governo federal deve contribuir para sanar as extremas diferenças encontradas nos índices de escolarização das distintas regiões do país, que vêm se mantendo inalteradas por décadas, reforma após reforma educativa. (pg. 20)

Nascem daí as dificuldades para a implantação de um Sistema Nacional de Educação. Afinal, a organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder. Por isso, cada vez que esse assunto foi pautado em Constituintes, Leis de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates polêmicas sobretudo quando o adjetivo *nacional* entrou em pauta. Seu não acolhimento se deveu a várias justificativas.

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isto, a eventual perda de autonomia dos mesmos. Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do

monopólio estatal. E há também medo da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica.

Deve-se afirmar que alterações nesse sentido implicam em emenda constitucional cuja aprovação exige três quintos dos votos dos respectivos membros das duas casas parlamentares e em duas sessões de votação.

Se tais reflexões são pertinentes a um sistema *nacional* de educação, a provocativa problemática de um sistema *único* de educação traz à tona o desafio extra-escolar de um país desigual, com um fosso cada vez maior entre ricos e pobres na divisão de renda e acesso a bens sociais.¹⁹

Isso posto, há que se levantar um terceiro desafio.

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211.

Os sistemas desde logo passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e o seu modo

¹⁹¹⁹ A Constituição de 1988, no Título VIII, capítulo II, seção II, art. 198 versando sobre a saúde diz que *as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único...*

de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca.²⁰

O art. 211, § 1º esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O § 2º se volta para os Municípios que *atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*. O § 3º esclarece que os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente também no ensino fundamental e no ensino médio.

Isto mostra que o ensino fundamental é uma competência compartilhada, reforçada pelo art. 10, II da LDB que diz ser incumbência dos Estados *definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades...*

Também o mesmo art. 10, III estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos Municípios.

A LDB, por sua vez, no art. 11, em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, reconhece explicitamente os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar. Entre estas estão a de *autorizar*,

²⁰ Cf. sobre o assunto Sistemas de Ensino e Sistemas Municipais: Parecer CNE/CEB n. 30/00

credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Ora, este sistema de ensino compreende também, de acordo com o art. 18, II, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Disto tudo decorre que a distribuição de competências, face aos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, através do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios da competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

Assim, o pacto federativo dispõe, na educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob regime de colaboração recíproca:

- . com unidade: art. 6º e art. 205 da CF/88,
- . com divisão de competências e responsabilidades,
- . com diversidade de campos administrativos,
- . com diversidade de níveis de educação escolar,
- . com assinalação de recursos vinculados.

Decorre daí um caráter de administração complexa devido ao número de espaços e poderes implicados, devido ao conjunto bastante intrincado da legislação e devido aos temores supra mencionados.

Surgem, então, indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal ao postular um regime de colaboração recíproca.

Aqui pode-se perguntar: se o § único do art. 11 da LDB possibilita a integração dos sistemas estaduais e municipais de ensino sob a forma de *sistema único de educação básica*, por que tal não seria porta aberta para um sistema nacional da educação básica sob as diretrizes e bases da educação nacional? Ademais, não seria lícito inferir que, além da LDB, o Plano Nacional de Educação, o sistema nacional de avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o FUNDEB (precedido pelo FUNDEF) não apontam para a necessidade de um sistema articulado?

Por outro lado, surgem, também, limites e dificuldades para a formalização de um sistema nacional de educação.

O primeiro limite advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a lei complementar, exigida pela Constituição em seu § único do art. 23.

O segundo limite se insere dentro dessa omissão. Como estamos com 20 anos de distância da proclamação da Constituição, como em política o vácuo não existe, essa lacuna vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os Estados, as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada de contribuições (que

não entram nos percentuais vinculados) “provisórias” que se eternizam.

Tudo isso acaba gerando, na prática, mais um tipo de federalismo, um federalismo competitivo que põe em risco o pacto federativo sob a figura do modelo cooperativo e seus avanços.

Essa complexidade político-administrativa coexiste com uma realidade sócio-educacional muito desigual e da qual decorrem incertezas escassez de recursos.

Um sistema de educação supõe como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos - *fato*; um ordenamento jurídico com leis de educação - *norma*; uma finalidade comum - *valor*; uma base comum - *direito*.

Esses 4 elementos devem coexistir como **conjunto**, como conjunto **organizado**, como conjunto organizado sob um **ordenamento**, como conjunto organizado sob um ordenamento com **finalidade comum (valor)**, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um **direito**.

Essa coexistência, pois, supõe **unidade e diversidade**, essa coexistência supõe unidade e diversidade **sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativa)**.

Ou nos termos de Ferraz (1984):

Ao conjunto assim organizado dá-se o nome de sistema de ensino. Se desmembrarmos o conceito identificando-lhe e agrupando-lhe

os elementos ou componentes essenciais aí vamos encontrar as quatro causas tratadas na filosofia aristotélico-tomista:

- a) a causa material, a matéria de que é feito o sistema (pessoas, coisas recursos);*
- b) a causa formal, as normas (leis, decretos-leis, decretos e outros atos da autoridade competente) que dão forma orgânica a tal matéria;*
- c) o órgão do Poder Público ao qual incumba atuar como causa eficiente, dando organização ao sistema;*
- d) a causa final, os fins ou valores (éticos, políticos, religiosos, econômicos, pedagógicos, etc.) em vista dos quais o sistema se organiza. (p. 9-10)*

Então, a proposta de um sistema nacional de educação, explicitamente formulado, gera várias perguntas:

1. pode haver uma coordenação mais clara e mais direta pela União de modo a exercer as funções equalizadora e redistributiva ?
2. como aprimorar as competências dos sistemas de modo a propiciar um exercício harmônico do regime de colaboração sob a coordenação mais incisiva da União ?
3. O sistema nacional propiciaria a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores ?

O Plano Nacional de Educação, lei n. 10.172/01, no capítulo sobre financiamento – um dos pilares de um sistema nacional – diz claramente em suas Diretrizes a propósito dessa matéria:

*Para que a gestão seja eficiente há que se promover o **autêntico** federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. ... Portanto, uma diretriz importante é o aperfeiçoamento contínuo do regime de colaboração.*

A dimensão de direito da cidadania ao direito à educação, seja por um sistema nacional, seja por um sistema de fato atualmente praticado não poderá fugir da resposta ao que o PNE chama de “autêntico federalismo”. Semelhante ao princípio da igualdade – horizonte maior da cidadania -- posto na Constituição para contrastar com o fato intolerável da desigualdade existente, o princípio de um federalismo “autêntico” se constrata com o “inautêntico” colhido na realidade dos fatos.

Então, o que é um **federalismo autêntico** ? Qual o caminho entre o horizonte da autenticidade e o real inautêntico para que aquele supere este ?

A sociedade brasileira, pela mediação do Estado, ao convocar essa Conferência Nacional de Educação, espera dos educadores uma resposta a esta pergunta que não calar para o acontecer de uma educação com qualidade.

Bibliografia

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Política Literária*. In: *Alguma Poesia*. Poesia e Prosa. Rio de Janeiro : Nova Aguilar, 1979, p.80

BARRETO, Elza Siqueira de Sá. O ensino fundamental na política nacional de Educação: alguns aportes. Em *Aberto*, Brasília, ano 7. n. 38, abr./jun. 1988, p. 12-21.

BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo : Cortez e Moraes, 1979

CUNHA, Célio. *Educação e Autoritarismo no Estado Novo*. São Paulo : Cortez, 1981.

CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo : UNESP; Brasília : FLACSO, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Cidadania Republicana e Educação: governo provisório do*

Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro : DP&A, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação na Revisão Constitucional de 1925-1926. Bragança Paulista : EDUSF, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Fora de Série na Escola. Campinas : Associados, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. (No prelo), 2008

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e SCHLESENER, Anita. (org) *Políticas Públicas e Gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília : Líber Livro, 2006.

FÁVERO, Osmar (org). A Educação nas constituintes brasileiras. 2. ed. Campinas : Autores Associados, 2001.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. *Conceituação de Sistema de Ensino*. In: SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. e SILVA, Eurides Brito da (org). *Educação: Escola – Trabalho*. São Paulo : Pioneira, 1984.

HORTA, José Silvério Bahia, *O hino, o sermão e a ordem do dia: regime autoritário e educação no Brasil*. Rio de Janeiro : UFRJ, 1994.

IBGE. *A estatística e a organização nacional. Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro: IBGE, ano 2, v. 1, jan/mar. 1941

MACHADO, Lucília Regina de Souza. *Educação e Divisão do Trabalho*. São Paulo : Cortez e Associados, 1989a

MACHADO, Lucília Regina de Souza. *Politecnia, Escola Unitária e Trabalho*. São Paulo : Cortez e Associados, 1989b.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro : Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão Social e a nova desigualdade*. São Paulo : Paulus, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *A Educação na Constituinte de 1946*. In: FÁVERO, Osmar (org). *A Educação nas constituintes brasileiras*. 2. ed. Campinas : Autores Associados, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo : Cia das Letras, 1989.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade na Educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar (org). A Educação nas constituintes brasileiras. 2. ed. Campinas : Autores Associados, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. São Paulo : Saraiva, 1973.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, n. 69, Campinas : CEDES, dezembro/99

SBPC . Documenta. Educação n.3 A (Re) Construção da Educação no Brasil. São Paulo : SBPC, 1995