

# SISTEMA DE EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS PARA A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO<sup>1</sup>

Dermeval Saviani<sup>2</sup>

O objetivo desse trabalho é apresentar subsídios para os eventos preparatórios que se desenrolarão ao longo deste ano de 2009 tendo em vista a realização da Conferência Nacional de Educação em 2010. Tendo presente esse objetivo este texto reúne elementos desenvolvidos pelo autor em trabalhos anteriores, especificamente no livro “Educação brasileira: estrutura e sistema” (SAVIANI, 2008a), no artigo “Estruturalismo e educação brasileira” (SAVIANI, 2007) e no trabalho “Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para a sua construção no Brasil”, apresentado em 2008 na 31ª Reunião Anual da ANPEd que, por sua vez, incorporou, ampliando-o, o artigo “Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação” (SAVIANI, 2008b).

Considerando que a tarefa principal da Conferência Nacional de Educação diz respeito à construção de um sistema nacional de educação no Brasil e tendo em vista as imprecisões e confusões que têm marcado o uso do termo “sistema” no campo educacional, considero conveniente começar pela discussão da própria noção de “sistema” seguida da noção de “estrutura” que lhe é correlata. Feita essa incursão preliminar abordarei o significado da expressão “sistema educacional” a partir de sua configuração histórica. Na seqüência, após destacar o relevante papel que a organização dos sistemas nacionais de ensino desempenhou na história da educação nos últimos dois séculos, tratarei dos obstáculos para a construção do sistema nacional de educação no Brasil, desdobrando-os em quatro espécies: os obstáculos econômicos, traduzidos na tradicional e persistente resistência à manutenção do ensino público; os obstáculos políticos, expressos na descontinuidade das iniciativas de reforma da educação; os obstáculos filosófico-ideológicos representados pelas idéias e interesses contrários ao sistema nacional de educação; e os obstáculos legais, correspondentes à resistência à aprovação de uma legislação que permita a organização do ensino na forma de um sistema nacional em nosso país. Por fim abordarei alguns aspectos relativos aos problemas e perspectivas suscitados pela retomada do tema da construção do sistema nacional de educação no contexto brasileiro atual.

---

<sup>1</sup> Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação.

<sup>2</sup> Professor Emérito da UNICAP e Coordenador Geral do HISTEDBR.

## 1. Sobre a noção de “sistema”

Embora o termo “sistema” seja de uso corrente em diferentes contextos dando a impressão de que se trata de algo previamente dado que nós podemos identificar externamente, é preciso ter presente que o sistema não é um dado natural, mas é, sempre, um produto da ação humana. Se nós procedermos a uma análise da estrutura do homem<sup>3</sup>, vamos concluir que a realidade humana se encontra demarcada pelo trinômio situação-liberdade-consciência. A existência humana é, pois, um processo de transformação que o homem exerce sobre o meio, ou seja, o homem é um ser-em-situação, dotado de consciência e liberdade, agindo no mundo, com o mundo e sobre o mundo. Na maior parte do tempo as ações humanas se desenvolvem normalmente, espontaneamente, ao nível, portanto, da consciência irrefletida, até que algo interrompe seu curso e interfere no processo, alterando sua seqüência natural. Aí, então, o homem é obrigado a se deter e examinar, a procurar descobrir o que é esse algo que, normalmente, nós nomeamos com a palavra “problema”. A partir desse momento ele começa a refletir, isto é, ele tematiza a realidade, voltando-se intencionalmente para ela a fim de compreendê-la tendo em vista resolver os problemas que interromperam o curso de sua ação vital. Em consequência, a atividade anterior, de caráter espontâneo, natural, assistemático é substituída por uma atividade intencional, refletida, sistematizada. Conseqüentemente, é possível ao homem sistematizar porque ele é capaz de assumir perante a realidade uma postura tematizadamente consciente. Portanto, a condição de possibilidade da atividade sistematizadora é a consciência refletida. É ela que permite o agir sistematizado, cujas características básicas podem ser assim enunciadas:

- a) Tomar consciência da situação;
- b) Captar os seus problemas;
- c) Refletir sobre eles;
- d) Formulá-los em termos de objetivos realizáveis;
- e) Organizar meios para atingir os objetivos propostos;
- f) Intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos;
- g) Manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão.

Ora, percebe-se facilmente, pelas notas mencionadas, que a atividade sistematizadora envolve toda a estrutura do homem nos seus três elementos (situação, liberdade e consciência).

O ato de sistematizar, uma vez que pressupõe a consciência refletida, é um ato intencional. Isto significa que, ao realizá-lo, o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido; em

---

<sup>3</sup> Empreendi essa análise no livro “Educação brasileira: estrutura e sistema” (SAVIANI, 2008a, p. 35-69).

outros termos, trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. Este caráter intencional não basta, entretanto, para definir a sistematização. Esta implica também uma multiplicidade de elementos que precisam ser ordenados, unificados, conforme se depreende da origem grega da palavra “sistema”: reunir, ordenar, coligir. Sistematizar é, pois, dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade. E o resultado obtido, eis o que se chama “sistema”. Este é, então, produzido pelo homem a partir de elementos que não são produzidos por ele, mas que a ele se oferecem na sua situação existencial. E como esses elementos, ao serem reunidos, não perdem sua especificidade, o que garante a unidade é a relação de coerência que se estabelece entre os mesmos. Além disso, o fato de serem reunidos num conjunto não implica que os elementos deixem de pertencer à situação objetiva em que o próprio homem está envolvido; por isso, o conjunto, como um todo, deve manter também uma relação de coerência com a situação objetiva referida.

Daí se conclui que as seguintes notas caracterizam a noção de “sistema”:

- a) Intencionalidade;
- b) Unidade;
- c) Variedade;
- d) Coerência interna;
- e) Coerência externa.

Ora, vê-se por aí, a estrutura dialética que caracteriza a noção de “sistema”: intencionalidade implica os pares antitéticos sujeito-objeto (o objeto é sempre algo lançado *de* um sujeito) e consciência-situação (toda consciência é consciência *de* alguma coisa); a unidade se contrapõe à variedade, mas também se compõe com ela para formar o conjunto; e a coerência interna, por sua vez, só pode se sustentar desde que articulada com a coerência externa, pois, em caso contrário, será mera abstração. Por descuidar do aspecto da coerência externa é que os sistemas tendem a se desvincular do plano concreto esvaziando-se em construções “teóricas”.

Podemos, enfim, concluir as observações sobre a noção de “sistema” enfeixando-as na seguinte conceituação: “Sistema” é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante.

A simples leitura revela que nessa definição estão contidos todos os caracteres básicos que compõem a noção de “sistema”. Foi necessário acrescentar o termo “operante” para se evitar que a coerência fosse reduzida apenas à coerência interna. Na verdade, um sistema se insere sempre num conjunto mais amplo do que ele próprio; e a sua coerência em relação à situação de que faz parte (coerência externa) se exprime precisamente pelo fato de operar intencionalmente transformações sobre ela. Com efeito, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematicidade de uma situação

dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. E se ele não contribuir para essa superação ele terá sido ineficaz, inoperante, ou seja, incoerente do ponto de vista externo. E tendo faltado um dos requisitos necessários (a coerência externa) isso significa que, rigorosamente falando, ele não terá sido um sistema.

## **2. Sobre a noção de “estrutura”**

O termo “estrutura”, da mesma forma que “sistema”, também se refere a conjunto de elementos; por isso, muitas vezes, ambos são usados como sinônimos. Para evitar ambigüidades cumpre, no entanto, distingui-los.

O termo “estrutura” originou-se do verbo latino “struere”. A esse verbo é atribuído correntemente o significado de “construir”. Esse sentido é aceito sem objeções tanto entre os leigos como nos círculos especializados. Tal fato dispensa os estudiosos de um exame mais detido do significado etimológico do termo, o que pode ser ilustrado pela frase com a qual Bastide (1971, p.2) introduz o exame dos diferentes itinerários percorridos pela palavra “estrutura” no vocabulário científico: “Sabemos que a palavra estrutura vem do latim ‘structura’, derivada do verbo ‘struere’, construir”.

Vê-se, por aí, que “estrutura” significaria “construção”, o que já abre margem para uma duplicidade de sentido também mencionada pelo próprio Bastide: “a de modelo e concreto, de relações latentes e relações reais, e esta oposição encontra-se em todas as disciplinas [...]” (idem, ibidem, p.11). De fato, “construção” pode indicar tanto o modo como algo é construído (o que sugere a idéia de paradigma ou modelo) como a própria coisa construída (e a estrutura se confunde, então, com a realidade mesma). Um exame mais detido da origem etimológica revela, contudo, que a interpretação anterior é suscetível de certos reparos, uma vez que, além de “struo” encontram-se em latim os verbos “construo”, “destruo”, “instruo”. Isso indica que “struo” é a raiz a partir da qual se podem compor outros vocábulos de significados diferentes e até antinômicos, na medida em que se acrescenta esse ou aquele prefixo. Indica, ainda, que “construção” deriva diretamente de “construo” e não de “struo”, o que lança dúvidas em relação à identificação entre estrutura e construção sugerindo a idéia de que essa interpretação é um tanto apressada e superficial, hipótese que talvez permita explicar boa parte das confusões relativas ao termo em questão.

Sendo um termo-raiz, “struo” (assim como “structura”) não possui um sentido preciso e suscetível de ser caracterizado de imediato e “a priori”. Seu uso na língua latina, como se pode inferir do manuseio dos dicionários e enciclopédias, sugere um significado cuja precisão se instaura em função dos contextos em que é utilizado. Variando os contextos, variará, conseqüentemente, o sentido

do termo. Assim, se é possível dizer de imediato e “a priori” que “construo” se opõe a “destruo”, o mesmo não ocorre com “struo” (FORCELLINI, 1940, vol. IV, p. 509)<sup>4</sup>; este não se opõe nem se identifica aos termos anteriores a não ser quando considerado em função de determinado contexto. Isso permite compreender ao mesmo tempo a polissemia e a respectiva difusão do termo “estrutura” bem como suas imprecisões e confusões.

As observações feitas permitem concluir que “estrutura” é a matriz fundamental a partir da qual ou em função da qual são construídos os modelos. Em outros termos: é possível construir modelos cuja função é permitir conhecer da maneira mais precisa possível as estruturas, pondo em evidência os respectivos elementos e o modo como estes se relacionam entre si; e é possível, também, a partir do conhecimento das estruturas, construir modelos que permitam tanto a modificação das estruturas existentes como a formação de novas estruturas. A noção de estrutura não coincide, pois, com a de modelo (não importando, no caso, se se trata de modelos de conhecimento ou de modelos de ação).

Considerando-se que “estrutura” origina-se de “struo”, o substantivo correspondente derivado de “construo” seria “construtura”. Como tal palavra não é utilizada, o conteúdo que lhe corresponde acaba, por extensão, sendo designado também pelo termo “estrutura”.

É interessante notar, porém, que a ciência acabou por cunhar o termo “constructo”, este sim diretamente derivado do supino do verbo “construo”. Ora, os “constructos” são modelos cuja função é permitir conhecer as estruturas o/ou agir sobre elas.

Conclui-se, então, que a palavra “estrutura” designa primária e originariamente totalidades concretas em interação com seus elementos que se contrapõem e se compõem entre si dinamicamente. Nesse sentido, “estrutura” opõe-se a “constructo” ou “modelo”. Este decorre do modo de existir do homem, ser concreto, que, por necessidade de compreender a realidade da qual faz parte, constrói esquemas explicativos dessa mesma realidade.

### **3. As noções de estrutura e sistema na educação**

Os termos estrutura e sistema, como já se assinalou, são utilizados com significados intercambiáveis entre si, do que decorre, na educação, o uso das expressões “estrutura educacional” e “sistema educacional” com significados mais ou menos equivalentes. Repete-se aqui o mesmo fenômeno que se constata em outros setores do conhecimento nos quais, por exemplo, “estrutura social” e “sistema social”, “estrutura econômica” e “sistema econômico” etc., assume sentidos intercambiáveis. Isso se evidencia no próprio Lévi-Strauss, que denomina “estruturas de parentesco” ao

---

<sup>4</sup> Conferir, especialmente, os verbetes “structura” e “struo”. No *Lexicon totius latinitatis* Forcellini indica os seguintes sinônimos de “struo”: “exstruo”, “construo”, “instruo”, “obstruo” e “moveo”.

mesmo fenômeno que recebera de Morgan a denominação “sistemas de parentesco” (BASTIDE, 1971, p. 4).

Se existe uma certa sinonímia entre os vocábulos “estrutura” e “sistema”, é interessante notar que, enquanto nos demais contextos predomina a palavra “estrutura”, no contexto educacional a preferência é conferida ao termo “sistema”. Mas é preciso reconhecer a presença do termo “estrutura” em várias expressões como ocorre, por exemplo, na denominação da disciplina “estrutura e funcionamento do ensino”. Nesse caso também não se explicita de modo claro o significado de “estrutura”. Todavia, a contraposição com “funcionamento” sugere a analogia com a biologia. “Estrutura” indicaria a anatomia do ensino (os órgãos que o constituem, suas características básicas); “funcionamento”, a fisiologia do ensino (o modo como funcionam os diversos órgãos que constituem o ensino). Passa-se, então, a falar também em “estrutura do sistema educacional”, o que acaba por aumentar as confusões. Com efeito, expressões como “estrutura do ensino superior” e “sistema de ensino superior” equivalem-se? Uma vez que se fala em “estrutura do ensino superior” e em “estrutura do sistema de ensino superior”, o que é que a palavra “sistema” acrescenta que não está contido no significado da expressão anterior? Poder-se-á multiplicar as questões propostas pondo em evidência exaustivamente a confusão existente entre “estrutura” e “sistema” no emprego corrente dessas palavras no contexto educacional. Cumpre, pois, demarcar mais claramente a distinção entre esses dois termos.

A estrutura implica a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais etc.). O sistema, em contrapartida, implica uma ordem que o homem impõe à realidade. Entenda-se, porém: não se trata de criar a realidade. O homem sofre a ação das estruturas, mas, na medida em que toma consciência dessa ação, ele é capaz de manipular a sua força agindo sobre a estrutura de modo a lhe atribuir um sentido.

Parafraseando um dito de Sartre (1968, p. 117) numa de suas famosas polêmicas com o estruturalismo dir-se-ia: o que foi feito do homem são as estruturas; o que ele faz (daquilo que fizeram dele) é o sistema.

Vê-se, pois, que enquanto a “estrutura” implica inintencionalidade (no nível da práxis coletiva), o “sistema” implica intencionalidade. Não se deve, porém, inferir, daí, que “sistema” se indentifica com modelo ou “constructo” situando-o num plano exclusivamente teórico. “Sistema” é uma organização objetiva resultante da atividade sistematizadora que se dirige à realização de objetivos coletivos. É, pois, um produto da práxis intencional coletiva. Práxis (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 1975, parte 2, caps. I, II e III) é entendida aqui como uma atividade humana prática fundamentada teoricamente. Tal conceito implica, então, uma unidade dialética entre teoria e prática, o que significa

que se trata de uma atividade cujos objetivos não se realizam apenas subjetivamente; ao contrário, trata-se de resultados que se manifestam concretamente.

O produto intencional e concreto de uma práxis intencional coletiva, eis o que está sendo denominado “sistema”. Vê-se, pois, que a teoria não faz o sistema; ela é apenas uma condição necessária para que ele se faça. Quem faz o sistema são os homens quando assumem a teoria na sua práxis. E quem faz o sistema educacional são os educadores quando assumem a teoria na sua práxis educativa, isto é, quando a sua prática educativa é orientada teoricamente de modo explícito.

Feitos esses esclarecimentos preliminares podemos, agora, compreender o significado da expressão “estrutura do sistema educacional”. Uma vez que o sistema educacional se configura como uma organização objetiva, concreta, ele possui uma estrutura. Lançando mão de um jogo de palavras, dir-se-ia, pois, que, enquanto a estrutura se apresenta como um “sistema” que o homem não fez (ou fez sem o saber), o sistema pode ser comparado a uma “estrutura” que o homem faz e sabe que o faz. Note-se que no segundo caso o verbo foi utilizado no presente e não foi por acaso; é preciso atuar de modo sistematizado no sistema educacional; caso contrário, ele tenderá a distanciar-se dos objetivos humanos, caracterizando-se, agora sim, especificamente como estrutura (resultado coletivo inintencional de práxis intencionais individuais). Este risco é particularmente evidente no fenômeno que vem sendo chamado de “burocratismo”. Este consiste em que, a um novo processo, se apliquem mecanicamente formas extraídas de um processo anterior.

#### **4. O sistema educacional como produto da educação sistematizada**

Levando-se em conta a estrutura do homem caracterizada pelo trinômio situação-liberdade-consciência, constatamos que a educação, enquanto fenômeno, se apresenta como uma comunicação entre pessoas livres em graus diferentes de maturação humana, numa situação histórica determinada; e o sentido dessa comunicação, a sua finalidade é o próprio homem, quer dizer, sua promoção.

A educação, assim considerada, é encontrada em todas as sociedades: de maneira simples e homogênea, nas comunidades primitivas; de modo complexo e diversificado, nas sociedades atuais. Aparece de forma difusa e indiferenciada em todos os setores da sociedade: as pessoas se comunicam tendo em vista objetivos que não o de educar e, no entanto, educam e se educam. Trata-se, aí, da educação assistemática; ocorre uma atividade educacional, mas ao nível da consciência irrefletida, ou seja, concomitantemente a uma outra atividade, esta sim, desenvolvida de modo intencional. Quando educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolvendo-se uma ação educativa intencional, então tem-se a educação sistematizada. O que determina a passagem da primeira para a segunda forma é o fato de a educação aparecer ao homem como problemática; ou seja: quando educar se apresenta ao

homem como algo que ele *precisa* fazer e ele *não sabe como* fazê-lo. É isto o que faz com que a educação ocupe o primeiro plano na sua consciência, que ele se preocupe com ela e reflita sobre ela.

Assim, a educação sistematizada, para ser tal, deverá preencher os requisitos apontados em relação à atividade sistematizadora em geral. Portanto, o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando:

- a) Toma consciência da situação (estrutura) educacional;
- b) Capta os seus problemas;
- c) Reflete sobre eles;
- d) Formula-os em termos de objetivos realizáveis;
- e) Organiza meios para alcançar os objetivos;
- f) Instaura um processo concreto que os realiza;
- g) Mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação.

O último requisito (g) resume todo o processo, sendo condição necessária para garantir sua coerência, bem como sua articulação com processos ulteriores. Pois o modo de existência do homem é tal que uma práxis que se estrutura em função de determinado(s) objetivo(s) não se encerra com a sua realização, mas traz a exigência da realização de novos objetivos, projetando-se numa nova práxis (que só é nova pelo que acrescenta à anterior e porque a pressupõe; na realidade prolonga-a num processo único que se insere na totalidade do existir).

Ora, assim como o sistema é um produto da atividade sistematizadora, o “sistema educacional” é resultado da educação sistematizada. Isso implica que não pode haver “sistema educacional” sem educação sistematizada, embora seja possível esta sem aquele. Isso porque nós podemos ter educadores que, individualmente, desenvolvem educação sistematizada preenchendo todos os requisitos antes apontados. O sistema, porém, ultrapassa os indivíduos. Estes podem agir de modo intencional visando, contudo, objetivos diferentes e até opostos. Estas ações diferentes ou divergentes levarão, é verdade, a um resultado coletivo; este não terá, contudo, um caráter de “sistema”, mas de “estrutura”, configurando-se como resultado comum inintencional de um conjunto de práxis individuais intencionais.

Mas o sistema – já que implica em intencionalidade – deverá ser um resultado intencional de uma práxis também intencional. E como as práxis intencionais individuais conduzem a um produto comum inintencional, o “sistema educacional” deverá ser o resultado de uma atividade intencional comum, isto é, coletiva. Mas como se poderá passar da atividade intencional individual à atividade intencional comum? É aqui que entra o papel da teoria. Sem uma teoria educacional será impossível uma atividade educativa intencional coletiva. Com efeito, o homem comum, imerso no cotidiano, é

incapaz de ultrapassar o domínio do prático-utilitário para perceber as implicações e conseqüências de sua própria atividade prática. A consciência que tem da práxis é, mesmo, um obstáculo à ação intencional comum, uma vez que o leva a desprezar a teoria. Para ele, a prática se basta a si mesma; se surgem problemas, a própria prática já apresenta um repertório satisfatório de soluções. A atividade teórica é o não-prático, portanto, inútil; mais ainda: é o antiprático, pois introduz complicações, altera a seqüência ‘natural’ dos acontecimentos, quebra a rotina, causa transtornos.

Em suma, para se ter um “sistema educacional” – que evidentemente deverá preencher os três requisitos mencionados, a saber: intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) – é preciso acrescentar às condições impostas à atividade sistematizadora (educação sistematizada), esta outra exigência: a formulação de uma teoria educacional. Reduzindo-se os requisitos da educação sistematizada a dois pontos fundamentais pode-se, enfim, determinar as condições básicas para a construção de um “sistema educacional” numa situação histórico-geográfica determinada; são elas:

- a) Consciência dos problemas da situação;
- b) Conhecimento da realidade (as estruturas);
- c) Formulação de uma pedagogia

A consciência dos problemas é um ponto de partida necessário para se passar da atividade assistemática à sistematização; do contrário, aquela satisfaz, não havendo razão para ultrapassá-la. Contudo, captados os problemas, eles exigirão soluções; e como os mesmos resultaram das estruturas que envolvem o homem, surge a necessidade de conhecê-las do modo mais preciso possível, a fim de mudá-las; para esta análise das estruturas, as ciências serão um instrumento indispensável. A formulação de uma pedagogia (teoria educacional) integrará tanto os problemas como os conhecimentos (ultrapassando-os) na totalidade da práxis histórica na qual receberão o seu pleno significado humano. A teoria referida deverá, pois, indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional.

## **5. Significado histórico da expressão “sistema educacional”**

O desenvolvimento da sociedade moderna corresponde ao processo em que a educação passa do ensino individual ministrado no espaço doméstico por preceptores privados para o ensino coletivo ministrado em espaços públicos denominados escolas. Assim, a educação sistematizada própria das instituições escolares tende a se generalizar impondo, em conseqüência, a exigência de se sistematizar também o funcionamento dessas instituições dando origem aos sistemas educacionais organizados pelo poder público. Nessas condições, a partir segunda metade do século XIX a emergência ou consolidação

dos Estados nacionais se fez acompanhar da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países.

O fenômeno dos sistemas nacionais de ensino generalizou, na educação, o uso do termo sistema que se configurou como uma espécie de termo primitivo não carecendo, pois, de definição. Daí sua polissemia com as imprecisões e confusões decorrentes, o que nos impõe a exigência de examinar, preliminarmente, o significado da expressão “sistema educacional”.

Na base do uso difuso do conceito de sistema na educação está, como já se mostrou, a noção de que o termo “sistema” denota conjunto de elementos, isto é, a reunião de várias unidades formando um todo. Daí a assimilação do conceito de sistema educacional a conjunto de unidades escolares ou de rede de instituições de ensino. Assim, normalmente quando se fala em “sistema público de ensino”, o que está em causa é o conjunto das instituições públicas de ensino; quando se fala em sistema particular de ensino, trata-se da rede de escolas particulares; ao se falar em sistema superior de ensino, sistema de ensino profissional, sistema de ensino primário, igualmente a referência são as redes de escolas superiores, profissionais ou primárias e assim por diante.

De fato, os exemplos mencionados já indicam outra fonte de equívoco que diz respeito aos critérios de classificação dos diferentes aspectos ou partes constitutivas do sistema, o que pode ser evidenciado pelos seguintes exemplos:

- a) Do ponto de vista da entidade administrativa, o *sistema educacional* pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular, etc.;
- b) Do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- c) Do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- d) Do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- e) Do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semi-especializado, ou especializado;
- f) Do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola, etc.

Daí derivam expressões como: “sistema geral de educação”, “sistema federal de ensino”, sistema oficial”, “sistema público”, “sistema escolar”, etc. Na verdade, porém, o uso dessas expressões é impróprio; um exame mais detido revelará que, em todos esses casos, se trata propriamente do *sistema educacional*, considerado sob este ou aquele prisma, nesse ou naquele aspecto.

Mas é preciso considerar que, para lá dessas acepções, o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado

grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes). Ora, os cursos livres são tais exatamente porque não se subordinam às normas gerais e comuns. Dessa maneira, os cursos livres, por definição, estão fora do sistema educacional. Logo, não parece adequado classificar o sistema educacional como oficial, oficializado ou *livre*. Vê-se que falar em “sistema livre de educação” seria uma forma de se referir ao conjunto das escolas livres, isto é, aquelas escolas que não se subordinam às normas definidas pelo sistema educacional e que, conseqüentemente, regulam o funcionamento de todas as escolas que o integram. Fica evidente, aí, a contradição, pois “sistema livre de educação” significa o conjunto das escolas que não integram o sistema educacional, o que põe em evidência de forma cristalina o caráter equívoco do uso corrente na noção de sistema.

Não podemos perder de vista, ainda, que nas sociedades modernas a instância dotada de legitimidade para legislar, isto é, para definir e estipular normas comuns que se impõem a toda a coletividade, é o Estado. Daí que, a rigor, só se pode falar em sistema, em sentido próprio, na esfera pública. Por isso as escolas particulares integram o sistema quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em conseqüência, às normas comuns que lhe são próprias. Assim, é só por analogia que se pode falar em “sistema particular de ensino”. O abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam a noção de sistema, dando origem a expressões como sistema público ou particular de ensino, sistema escolar etc. Ora, a expressão “sistema público de educação” é pleonástica porque o sistema de ensino só pode ser público. Já a expressão “sistema particular de ensino” é contraditória porque as entidades privadas não têm o poder de instituir sistemas educacionais. Em verdade, a atitude que tem prevalecido entre os educadores em geral e especialmente entre os legisladores tem sido a de evitar a questão relativa ao esclarecimento preciso do conceito de sistema, considerando-o como algo constantemente referido, mas cujo sentido permanece sempre implícito, supostamente compreendido, mas jamais assumido explicitamente.

Até a atual LDB, aprovada em 20 de dezembro de 1996, havia no Brasil apenas duas modalidades de sistemas de ensino: o sistema federal, que abrangia os territórios federais e tinha caráter supletivo em relação aos estados; e os sistemas estaduais e do distrito federal. Nesse contexto as escolas de educação básica, públicas e particulares, integravam os respectivos sistemas estaduais. Já as escolas superiores, públicas e particulares, integravam o sistema federal subordinando-se, pois, às normas fixadas pela União. Nesse último caso a legislação admitia a possibilidade do sistema federal delegar aos sistemas estaduais a jurisdição sobre as escolas superiores, desde que se tratasse de Estado com tradição consolidada no âmbito do ensino superior.

Cabe observar que as dificuldades em relação a esse tema decorrem já do próprio texto constitucional. Tudo indica que os constituintes procederam nesse assunto segundo aquela atitude

acima descrita, pressupondo tacitamente o significado de sistema, mas sem compreendê-lo de forma rigorosa e clara. Com isso, inadvertidamente, introduziram no texto, por analogia, o conceito de sistema municipal de ensino.

Ora, a própria Constituição, ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre educação, cultura, ensino e desporto (art.24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V), não estendeu aos Municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os Municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no art. 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos Municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Como interpretar esse dispositivo? Estaria ele afirmando claramente a competência dos Municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino? Mas então, por que não se estendeu aos Municípios, de forma explícita, a competência para legislar em matéria de educação?

Observe-se que nessa passagem da Constituição Federal não aparece a expressão “os respectivos sistemas de ensino”, mas “os seus sistemas de ensino”. Ora, o adjetivo “respectivos” denota univocamente “de cada um” enquanto que a palavra “seus” pode significar tanto “de cada um” como “deles”, isto é, os sistemas de ensino da União, Estados e Municípios.

Será que, no citado artigo 211, o acento deve ser posto na competência individual de cada ente federativo ou no regime de colaboração entre eles? Ou seja: o plural “sistemas de ensino” deve ser lido como significando que cada um organiza o respectivo sistema de ensino ou estaria significando que a organização dos sistemas de ensino pressupõe sempre a colaboração entre os vários entes federados? Assim, no Distrito Federal, que não é constituído por municípios, a organização do sistema de ensino implicaria apenas a colaboração entre a União e o Distrito Federal. Já nos Estados essa organização envolveria a colaboração entre a União, o Estado e os seus municípios.

Por outro lado, como já foi salientado, o termo “sistema” é utilizado em educação de forma equívoca assumindo, pois, diferentes significados. Ao que tudo indica o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas por analogia são chamadas aí de sistemas de ensino. Com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas. Daí falar-se em sistema

estadual, sistema municipal, sistema particular, etc., isto é, respectivamente, rede de escolas organizadas e mantidas pelos Estados, pelos Municípios ou pela iniciativa particular. Obviamente, cabe aos Municípios manter escolas, em especial de educação infantil e de ensino fundamental o que, aliás, está prescrito expressamente no inciso VI do artigo 30 da Constituição Federal de 1988: “compete aos Municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. É de se notar, por outro lado, que não consta desse artigo 30 que trata das competências dos Municípios, a prerrogativa de “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto” como ocorre com a União, Estados e Distrito Federal. Portanto, numa interpretação estrita do que está expresso no texto da Constituição Federal em vigor, os Municípios não disporiam da faculdade de instituir sistemas próprios de ensino já que isto entraria em conflito com o disposto no Título III da Constituição. Conseqüentemente, não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. As escolas municipais integrariam, via de regra, os sistemas estaduais de ensino subordinando-se, pois, às normas estabelecidas pelos respectivos Estados.

O texto da nova LDB, entretanto, procurou contornar a dificuldade, ultrapassando a ambigüidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino. Para tanto, além do artigo 211 (“A União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”), a LDB terá buscado respaldo nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal que afirmam, respectivamente, a competência dos Municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim, o inciso III do artigo 11 da LDB estipula que cabe aos Municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. Isto posto, ainda que do ponto de vista da hermenêutica constitucional se possa argüir contra a constitucionalidade do disposto na LDB já que, se os constituintes quisessem, de fato, estender essa competência aos Municípios o teriam feito expressamente como o fizeram em relação aos Estados e ao Distrito Federal, já não pairam dúvidas, à luz do texto da LDB, quanto à competência dos Municípios para instituir os seus sistemas de ensino.

Conclui-se, então, que a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal. Portanto, não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional, pois, em sua interpretação, a Constituição não apenas permite, mas teria determinado aos municípios a tarefa de organizar os próprios sistemas, como afirma José Eustáquio Romão (1997, p.21 e 22). Em verdade, a LDB, ainda que lhe dê caráter opcional, estabelece claramente a competência

dos municípios para organizar os próprios sistemas de ensino. Aliás, o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nessa matéria.

Diferentemente da referida interpretação, entendo que, ao admitir a possibilidade da organização de sistemas municipais de ensino, a LDB se viu diante da questão relativa às condições para a sua efetivação. E, como uma medida de cautela, prescreveu, no parágrafo único do artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Com certeza a LDB introduziu a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambigüidade da Constituição, como já se mostrou. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. É de se notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso também no texto constitucional quando, ao estabelecer no inciso VI do artigo 30 a competência inequívoca dos municípios de manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, acrescenta que isso será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Assim, enquanto nós ainda nos perdemos nessas discussões que nos desviam da questão do sistema nacional, os principais países foram, desde o final do século XIX, organizando os respectivos sistemas nacionais de ensino. Vejamos, então, qual foi o papel que esses sistemas desempenharam.

## **6. Papel histórico dos sistemas nacionais de ensino**

Como sabemos, a sociedade burguesa ou moderna surgiu a partir do desenvolvimento e das transformações que marcaram a sociedade feudal. Nesta dominava a economia de subsistência que se caracterizava por uma produção voltada para o atendimento das necessidades de consumo. O seu desenvolvimento, porém, acarretou a geração sistemática de excedentes, intensificando o comércio, o que acabou por determinar a organização do próprio processo de produção especificamente voltado para a troca surgindo, assim, a sociedade capitalista ou burguesa que, pela razão indicada, é também chamada de sociedade de mercado. Nesta, inversamente ao que ocorria na sociedade feudal, á a troca que determina o consumo. Portanto, o eixo do processo produtivo deslocou-se do campo para a cidade e da agricultura para a indústria convertendo-se o saber (a ciência), de potência espiritual (intelectual) em potência material. Nessas novas condições, a estrutura da sociedade deixou de se fundar em laços naturais, passando a basear-se em laços propriamente sociais, isto é, produzidos pelos próprios homens. Em conseqüência, a organização social passou a reger-se pelo direito positivo (sociedade contratual) e não mais pelo direito natural ou consuetudinário.

Está posta, aí, a equação que desembocará na questão escolar: o direito positivo, assim como o saber sistemático, científico, supõe registros escritos. Assim, o domínio de uma cultura intelectual, cujo componente mais elementar é o alfabeto, se impõe como exigência generalizada de participação ativa na sociedade. Ora, a cultura escrita não é produzida de modo espontâneo, natural, mas de forma sistemática e deliberada. Portanto, requer, também, para a sua aquisição, formas deliberadas e sistemáticas, isto é, institucionalizadas, o que fez com que, na sociedade moderna, a escola veio a ocupar o posto de forma principal e dominante de educação.

Em suma: o deslocamento do eixo do processo produtivo do campo para a cidade e da agricultura para a indústria provocou o deslocamento do eixo do processo cultural do saber espontâneo, assistemático para o saber metódico, sistemático, científico. Em consequência, o eixo do processo educativo também se deslocou das formas difusas, identificadas com o próprio processo de produção da existência, para formas específicas e institucionalizadas, identificadas com a escola.

Nesse contexto, a necessidade de disseminar as luzes da razão, tão bem teorizada pelo movimento iluminista, trouxe consigo a necessidade de difundir a instrução indistintamente a todos os membros da sociedade, o que foi traduzido na bandeira da escola pública, gratuita, universal, leiga e obrigatória. Daí, o dever indeclinável do Estado de organizar, manter e mesmo de impor a educação a toda a população.

Para cumprir esse desiderato, na medida em que, ao longo do século XIX, os Estados nacionais foram se constituindo ou se consolidando, cada país foi tomando a iniciativa de organizar os respectivos sistemas nacionais de ensino. E o papel desses sistemas era precisamente universalizar a instrução pública, entendida como aquela que assegura, ao conjunto da população, o domínio da leitura, escrita e cálculo, ademais dos rudimentos das ciências naturais e sociais (história e geografia). Portanto, a referência fundamental da organização dos sistemas nacionais de ensino estava dada pela escola elementar que, uma vez universalizada, permitiria erradicar o analfabetismo. É esse o papel histórico dos sistemas nacionais de educação que os principais países conseguiram cumprir satisfatoriamente, ainda que de formas distintas e em graus diferenciados de eficácia.

Para se ter uma idéia da importância dessa questão consideremos o caso da Itália. Quando esse país se constituiu como Estado Nacional em consequência do processo de unificação que se completou em 1861 sob a liderança do Piemonte, foi estendida a toda a Itália a Lei Casati, uma extensa lei composta de 380 artigos que regulava o funcionamento da educação nos seus mais diferentes aspectos e que fora aprovada no Piemonte em 1859. Essa lei regulava minuciosamente o ensino superior e continha um brevíssimo capítulo sobre o ensino primário que era relegado ao encargo das comunas, isto é, dos municípios. Com isso, a Itália chegou ao final do século com metade de sua população

analfabeta, o que levou Ernesto Nathan a afirmar em 1906: “Em relação à nossa posição social somos muito cultos e muito ignorantes, de um lado atormentados pelo analfabetismo, de outro pelo universitarismo” (BARBAGLI, 1974, p. 29). Portanto, sua situação, então, não era muito diferente daquela do Brasil.

No entanto, ao longo do final do século XIX desenvolveu-se uma intensa campanha pela “avocação do ensino primário ao Estado”, ou seja, o governo central. A mobilização contou, inclusive, com a força do martírio da jovem professora cujo nome, emblematicamente, era Itália Donati. Vítima de assédio sexual e da maledicência, Itália Donati encontrou no suicídio o meio de recuperar a paz e a honra. Sua morte desencadeou grande impacto na imprensa tendo à frente o jornal “Corriere della Sera” que se viu encorajado a persistir na denúncia da triste situação de muitas das colegas da professora toscana. Seu enterro provocou grande comoção e em sua tumba foi posta uma lápide com a seguinte inscrição: “A Itália Donati / professora municipal em Porciano / tão bela quanto virtuosa / forçada por ignóbil perseguição / a pedir à morte a paz / e o atestado da sua honra. / Nascida em Cintolese em 1º de janeiro de 1863 / Morta em Porciano em 1º de junho de 1886” (CATARSI, 1985, pp. 112-113). Por fim, a campanha resultou vitoriosa e em 1911, através da reforma Daneo-Credaro (idem, pp.55-71 e 123-131), o ensino primário foi colocado sob a responsabilidade do Estado Nacional, instalando-se o sistema nacional de ensino a partir do qual foi possível erradicar o analfabetismo.

Diferentemente, O Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os países que implantaram os respectivos sistemas nacionais de ensino tanto na Europa e América do Norte como na América Latina como o ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai. Estes equacionaram o problema na passagem do século XIX para o XX. O Brasil já ingressou no século XXI e continua postergando a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo.

Cabe, então, perguntar: como se põe hoje, no Brasil, a questão do sistema nacional de educação? É possível, ainda, organizá-lo? Para responder a essa indagação devemos começar pelos desafios à sua construção.

## **7. Obstáculos à construção do sistema nacional de educação no Brasil**

### **7.1. Os obstáculos econômicos: a histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil**

Ao iniciar sua obra educativa no Brasil em 1549 os jesuítas cumpriam mandato de D. João III, cabendo à coroa manter o ensino por eles ministrado. Mas o rei enviava verbas para a manutenção e a vestimenta dos jesuítas; não para construções. Então, os recursos que chegavam eram aplicados no

colégio da Bahia e, como relata o padre Manuel da Nóbrega em carta de agosto de 1552, “nós no vestido remediamo-nos com o que ainda do reino trouxemos, porque a mim ainda me serve a roupa com que embarquei... e no comer vivemos por esmolas” (HUE, 2006, p. 68). Essa situação foi contornada a partir de 1564 com o plano da redízima que destinava dez por cento de todos os impostos arrecadados da colônia brasileira à manutenção dos colégios jesuíticos.

No período seguinte (1759-1827) as reformas pombalinas da instrução pública instituíram as “aulas régias” a serem mantidas pela Coroa por meio do “subsídio literário” criado em 1772. Mas a dificuldade de cobrança desse tributo na colônia não permitiu a adequada manutenção do ensino.

Com a independência política foi instalado o Primeiro Império que fez aprovar, em 15 de outubro de 1827, a lei das escolas de primeiras letras, cujo artigo primeiro estabelecia: “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverão (sic) as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (TAMBARA e ARRIADA, 2005, p. 23). Mas essa lei permaneceu letra morta. E o Ato Adicional à Constituição do Império, promulgado em 1834, colocou o ensino primário sob a jurisdição das Províncias, desobrigando o Estado Nacional de cuidar desse nível de ensino. Mas as províncias não estavam equipadas financeiramente e nem tecnicamente para promover a difusão do ensino.

Durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47% (CHAIA, 1965, pp.129-131). Era, pois, um investimento irrisório como constatou Rui Barbosa em 1882: "O Estado, no Brasil, consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86%" (idem, p. 103). Dessa forma, o sistema nacional de ensino não se implantou e o país foi acumulando um grande déficit histórico em matéria de educação.

Ao longo da Primeira República o ensino permaneceu praticamente estagnado, o que pode ser ilustrado com o número de analfabetos em relação à população total, que se manteve no índice de 65% entre 1900 e 1920, sendo que o seu número absoluto aumentou de 6.348.869 em 1900, para 11.401.715 em 1920. A partir da década de 1930, com o incremento da industrialização e urbanização, começa a haver, também, um incremento correspondente nos índices de escolarização sempre, porém, em ritmo aquém do necessário à vista dos escassos investimentos. Assim, os investimentos federais em ensino passam de 2,1%, em 1932, para 2,5% em 1936; os estaduais se reduzem de 15,0% para 13,4% e os municipais se ampliam de 8,1% para 8,3% no mesmo período (RIBEIRO, 2003, p. 117). Isso não obstante a Constituição de 1934 ter determinado que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os estados 20% da arrecadação de impostos “na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais” (art. 156). Essa vinculação orçamentária foi retirada na Constituição de 1937,

do Estado Novo, e foi retomada na Carta de 1946, que fixou em 20% a obrigação mínima dos estados e municípios e 10% da União. No entanto, em 1955 tínhamos os seguintes índices: União, 5,7%; estados, 13,7%; municípios, 11,4%.

A Constituição do regime militar, de 1967 e a Emenda de 1969, voltaram a excluir a vinculação orçamentária<sup>5</sup>. Constata-se, então, que o orçamento da União para educação e cultura caiu de 9,6% em 1965, para 4,31% em 1975.

A atual Constituição, promulgada em 1988 restabeleceu a vinculação fixando 18% para a União e 25% para estados e municípios. E, como o texto constitucional estabelece esses percentuais mínimos em relação à “receita resultante de impostos”, além do desrespeito contumaz à norma estabelecida na Carta Magna, encontrou-se, especialmente a partir do governo FHC, um outro mecanismo de burlar essa exigência. Passou-se a criar novas fontes de receita nomeando-as, porém, não com a palavra “imposto”, mas utilizando o termo “contribuição”, como são os casos da COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), CIDE (Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico). A essas receitas, como não recebem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação. Além disso, também a partir do governo FHC, instituiu-se a DRU (Desvinculação das Receitas da União) que permite subtrair 20% das vinculações orçamentárias.

Tomemos, então, para considerar a situação atual, um índice de caráter global e, ao menos por enquanto, ainda não atingido pelos truques e “jeitinhos” em que são mestres as nossas elites econômicas e políticas: o PIB (Produto Interno Bruto), isto é, a soma de todas as riquezas produzidas pelo país. Calculado pela nova metodologia do IBGE, o PIB brasileiro em 2006 foi de 2 trilhões e 322 bilhões de reais. Isso significa que, levando-se em conta a informação do próprio MEC de que o Brasil gasta em educação 4,3% do PIB, os gastos para 2007 deveriam ser da ordem de 99 bilhões e 846 milhões de reais. Assim, mesmo descontando-se os gastos com ensino superior, que não chegam a um por cento do PIB, o total de 43 bilhões e 100 milhões previstos para o FUNDEB em 2007 está muito aquém do que corresponderia a esse ano. Com efeito, mesmo que fossem destinados 23 bilhões (1% do PIB de 2006) ao ensino superior, o montante a ser destinado à educação básica seria de 76 bilhões e 800 milhões, muito superior, portanto, ao valor de 43 bilhões e 100 milhões programados para 2007.

Diante dessa reiterada resistência da União em assumir as responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país, como instituir o sistema nacional de educação?

---

<sup>5</sup> A Emenda Constitucional de 1969 indiretamente restabeleceu a vinculação orçamentária apenas para os municípios ao determinar, na alínea f do § 3º, Inciso II do Art. 15, que o Estado poderá intervir no município que não aplicar no ensino primário, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal.

## **7.2. Os obstáculos políticos: A descontinuidade nas políticas educativas**

A outra característica estrutural da política educacional brasileira que opera como um desafio para a construção do sistema nacional de educação é a descontinuidade. Esta se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na plethora de reformas de que está povoada a história da educação brasileira. Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do zigzag ou do pêndulo. A metáfora do zigzag indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam seqüencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional.

Desde a primeira fase do Brasil independente as reformas se sucedem: Lei das escolas de primeiras letras, em 1827; Ato Adicional de 1834; reforma Couto Ferraz, de 1854; Leôncio de Carvalho em 1879, sem contar os vários projetos de reforma apresentados no Parlamento no final do império que não chegaram a vingar, como os de Paulino de Souza em 1869; de João Alfredo em 1871; de Rui Barbosa em 1882; de Almeida Oliveira, também em 1882; e o do Barão de Mamoré em 1886. Observe-se que prevalece a tendência em nomear as reformas pelos seus proponentes, em geral ministros da pasta de instrução pública ou da educação, a indicar que quem chega ao poder procura imprimir sua marca, desfazendo o que estava em curso e projetando a idéia de que com ele, finalmente, o problema será resolvido.

Esse movimento prossegue no período republicano patenteando-se melhor aí o caráter pendular, pois se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente. Se uma reforma se centra na liberdade de ensino, logo será seguida por outra que salientará a necessidade de regulamentar e controlar o ensino. Uma reforma colocará o foco do currículo nos estudos científicos e será seguida por outra que deslocará o eixo curricular para os estudos humanísticos.

No plano federal o regime republicano expressou a tensão na política educacional oscilando entre a centralização (oficialização) e descentralização (desoficialização). Após a reforma Benjamin Constant, de 1890, que procurou introduzir os estudos científicos e atenuar o excesso de liberdade que marcou a reforma Leôncio de Carvalho, tivemos o Código Epitácio Pessoa, em 1901. Esse código ratificou o princípio de liberdade de ensino da Reforma Leôncio de Carvalho, equiparou as escolas privadas às oficiais e acentuou a parte literária dos currículos. Mas a reforma Rivadavia Correa, em

1911, volta a reforçar a liberdade de ensino e a desoficialização, além de retomar a orientação positivista, tentando imprimir um caráter prático à orientação dos estudos. Diante das conseqüências desastrosas, uma nova reforma, a de Carlos Maximiliano, instituída em 1915, reoficializou o ensino e introduziu o exame vestibular a ser realizado nas próprias faculdades podendo a ele se submeter apenas os candidatos que dispusessem de diploma de conclusão do curso secundário. O ciclo das reformas federais do ensino na Primeira República se fecha, em 1925, com a Reforma João Luís Alves/Rocha Vaz. Considerando que ela se encontra em pleno centro da última década da Primeira República quando, sobre a base das transformações econômicas e sociais em curso, a estrutura de poder vigente passa a ser amplamente contestada, essa nova reforma irá reforçar e ampliar os mecanismos de controle instituídos pela reforma Carlos Maximiliano.

À descentralização representada pelo protagonismo das reformas de ensino estaduais que marcaram a década de 1920 seguiu-se um processo de centralização com as reformas de âmbito nacional encabeçadas por Francisco Campos, em 1931, com o ciclo das reformas Capanema entre 1942 e 1946, com a LDB de 1961 e com a legislação do regime militar nos anos de 1968 e 1971. Mas nesse mesmo período os liberais adeptos da pedagogia nova defenderam a descentralização do ensino impedindo que a legislação no âmbito federal consagrasse o princípio organizacional do sistema nacional de educação.

A era atual tem início com a Constituição de 1988 e, após algumas alterações da legislação do período militar durante a Nova República, tivemos as reformas dos anos de 1990 em cujo centro se encontra a nova LDB, de 1996, e o Plano Nacional de Educação aprovado em janeiro de 2001.

A marca da descontinuidade na política de educação atual se faz presente na meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. O Brasil chegou ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental, com a conseqüente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o FUNDEF com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se a aprovação em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estenderia por dez anos. No final de 2006, ao se esgotarem os dez anos do prazo do FUNDEF, foi instituído o FUNDEB, com prazo de 14 anos, ou seja, até 2020. Em 2007, quando mais da metade do tempo do PNE já havia passado, veio um novo Plano, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que estabeleceu um novo prazo,

desta vez de quinze anos, projetando a solução do problema para 2.022. Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo Plano que será lançado em 2022 prevendo, quem sabe, mais 20 anos para resolver o mesmo problema.

### **7.3 Os obstáculos filosófico-ideológicos: a resistência no nível das idéias**

A idéia de sistema nacional de ensino foi pensada no século XIX como forma de organização prática da educação, constituindo-se numa ampla rede de escolas abrangendo todo o território da nação e articuladas entre si segundo normas comuns e com objetivos também comuns. A sua implantação requeria, pois, preliminarmente, determinadas condições materiais dependentes de significativo investimento financeiro, o que se constitui no primeiro desafio, conforme já foi analisado. Além disso, a implantação do sistema nacional de educação requeria também determinadas condições políticas, o que igualmente já foi analisado ao se abordar, no segundo desafio, a questão da descontinuidade nas reformas educacionais.

Mas além das limitações materiais e políticas cumpre considerar, também, o problema relativo à mentalidade pedagógica. Entendida como a unidade entre a forma e o conteúdo das idéias educacionais, a mentalidade pedagógica articula a concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional. Assim, numa sociedade determinada, dependendo das posições ocupadas pelas diferentes forças sociais, estruturam-se diferentes mentalidades pedagógicas. Na sociedade brasileira da segunda metade do século XIX três mentalidades pedagógicas se delinearam com razoável nitidez: as mentalidades tradicionalista, liberal e cientificista. Destas, as duas últimas correspondiam ao espírito moderno que se expressava no laicismo do Estado, da cultura e da educação (BARROS, 1959, pp.21-36). Nesse contexto, era de se esperar que os representantes dessas mentalidades de tipo moderno, empenhados na modernização da sociedade brasileira, viessem a formular as condições e prover os meios para a realização da idéia de sistema nacional de educação. No entanto, a mentalidade cientificista de orientação positivista, declarando-se adepta da completa "desoficialização" do ensino, acabou por se converter em mais um obstáculo à realização da idéia de sistema nacional de ensino. Na mesma direção se comportou a mentalidade liberal que, em nome do princípio de que o Estado não tem doutrina, chegava a advogar o seu afastamento do âmbito educativo.

Nessas circunstâncias, embora os debates do final do império apontassem na direção da construção de um sistema nacional de ensino colocando-se a instrução pública, com destaque para as escolas primárias, sob a égide do governo central, o advento do regime republicano não corroborou essa expectativa. Seja pelo argumento de que, se no Império, que era um regime político centralizado, a instrução estava descentralizada, "a fortiori" na República Federativa, um regime político

descentralizado, a instrução popular deveria permanecer descentralizada; seja pela força da mentalidade positivista no movimento republicano; seja pela influência do modelo norte-americano; seja principalmente pelo peso econômico do setor cafeeiro que desejava a diminuição do poder central em favor do mando local, o certo é que o novo regime não assumiu a instrução pública como uma questão de responsabilidade do governo central, o que foi legitimado na primeira Constituição republicana. Ao estipular, no artigo 35, que incumbe ao Congresso Nacional, ainda que não privativamente, “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” (Inciso 3º) e “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (Inciso 4º), a Constituição, embora omissa quanto à responsabilidade sobre o ensino primário, delegava aos Estados competência para legislar e prover esse nível de ensino.

A partir da década de 1930, com o avanço da industrialização e urbanização do país, a educação começa a ser tratada como questão nacional. No entanto, apesar do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” ter advogado a formulação de um plano de reconstrução educacional convergente com a idéia de sistema nacional de educação, os renovadores, organizados no âmbito da ABE, se posicionaram recorrentemente em favor da descentralização. Isto os levou a preconizar, no projeto de LDB elaborado em 1947, a instituição de sistemas estaduais de ensino, elidindo a questão do sistema nacional. Levando mais longe essa posição Anísio Teixeira se manifestou como um fervoroso adepto da municipalização chegando, mesmo, a preconizar a vinculação distrital. Essa posição fica clara quando ele considera que os sistemas educacionais não são algo abstrato referido à população de todo o país, “mas conjuntos de escolas vinculadas às unidades da população e, em rigor, a cada comunidade local” concluindo que sua vinculação “ao município é o mínimo que temos de admitir – pois poderíamos considerá-lo vinculado ao distrito” (TEIXEIRA, 1962, p.101). Com certeza essa posição decorre do comunitarismo americano presente no ideário pedagógico de Dewey. Com todo o respeito pela enorme folha de serviços prestados à educação brasileira, o que o torna, em minha opinião, o único brasileiro a merecer o título de “estadista da educação”, essa visão de Anísio Teixeira não deixou de ter efeitos negativos para o ensino em nosso país. Essa resistência dos liberais à idéia de sistema nacional de educação persistirá nos anos subseqüentes estendendo-se até os dias de hoje sendo, agora, de certo modo exacerbada no contexto do chamado neoliberalismo.

Conclui-se, pois, que as dificuldades para a realização da idéia de sistema nacional de ensino se manifestaram tanto no plano das condições materiais e políticas como no âmbito da mentalidade pedagógica. Assim, o caminho da implantação dos respectivos sistemas nacionais de ensino, por meio do qual os principais países do Ocidente lograram universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, não foi trilhado pelo Brasil. E as conseqüências desse fato se projetam ainda hoje

deixando-nos um legado de agudas deficiências no que se refere ao atendimento das necessidades educacionais do conjunto da população.

#### **7.4. Os obstáculos legais: a resistência no plano da atividade legislativa**

Do ponto de vista lógico resulta evidente a relação de implicação entre os conceitos de “lei de diretrizes e bases da educação nacional” e de “sistema nacional de educação”. Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns. E a organização educacional com essas características é o que se chama “sistema nacional de educação”. Essa situação se encontra ainda mais tipificada no caso da Constituição atual que estabeleceu, no artigo 211, o regime de colaboração.

O fato de que, por se tratar de uma República Federativa, a Constituição reconheça também a competência dos Estados para legislar em matéria de educação, em nada afeta o enunciado anterior. Com efeito, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à idéia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema.

Considerar, pois, como inconstitucional a inclusão do tema relativo ao sistema nacional de educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é uma “*contradictio in terminis*”, é a própria contradição lógica. E isto porque a LDB implica o sistema.

Como demonstrei em outro trabalho (SAVIANI, 2008a), há uma estreita relação entre a LDB e a sistematização da educação. A educação assistemática não é objeto de legislação específica. Veja-se, por exemplo, as questões referentes ao pátrio poder, às diversões públicas etc., que podem ser consideradas atividades educativas segundo o próprio conceito adotado no Título I da nova LDB; no entanto, tais questões são reguladas pelo Código Civil. Quando, no entanto, se pensa numa lei específica para a educação, é porque se está visando à sua sistematização e não apenas à sua institucionalização. Antes de haver leis de educação, havia instituições educativas. Isso não implica, entretanto, a vinculação necessária da sistematização à legislação, ou seja: não é necessário que haja lei específica de educação para que haja educação sistematizada; esta poderá existir mesmo não existindo aquela. O que fica claro é a vinculação necessária da lei específica de educação à sistematização. Tal

lei visará consolidar o sistema ou reformá-lo (caso exista), ou então, instituí-lo, ou pelo menos, determinar as condições para que ele seja criado (caso não exista).

Ora, em se tratando de uma lei que se propõe a fixar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mais ainda se impõe a conclusão acima apresentada. Com efeito, se por diretrizes e bases se entendem fins e meios, ao serem estes definidos em termos nacionais pretende-se não apenas indicar os rumos para onde se quer caminhar, mas organizar a forma, isto é, os meios através dos quais os fins serão atingidos. E a organização intencional dos meios com vistas a se atingir os fins educacionais preconizados em âmbito nacional, eis o que se chama “sistema nacional de educação”.

Não obstante essa evidência, na trajetória da nova LDB houve aqueles protagonistas que incidiram nessa “*contradictio in terminis*”, opinando pela inconstitucionalidade do Título relativo ao Sistema Nacional de Educação que integrava o Substitutivo Jorge Hage. Em conseqüência, a referida denominação foi substituída por esta outra: Organização da Educação Nacional.

Em verdade, essa resultou uma solução de tipo nominalista já que os que a postularam se satisfizeram com a mudança do nome sem se preocupar com a manutenção do mesmo conteúdo. O viés nominalista talvez tenha tido mesmo algum peso, pois se argumentava que na Constituição não aparecia a expressão “sistema nacional de educação”, mas apenas “sistemas de ensino”. Aos que defendiam o sistema nacional, em contrapartida, preocupava exatamente o seu conteúdo, secundarizando a terminologia o que permitiu, nas negociações, que se abrisse mão da denominação.

Efetivamente, no projeto aprovado na Câmara o Capítulo que tratava “Da Organização da Educação Nacional” preservava os mecanismos básicos do sistema entre os quais desempenhava papel central o Conselho Nacional de Educação secundado pelo Fórum Nacional de Educação. Com a prevalência do Substitutivo Darcy Ribeiro manteve-se a denominação (Organização da Educação Nacional), mas o conteúdo foi fortemente alterado.

O Título IV - Da Organização da Educação Nacional, da lei finalmente aprovada, está calcado no Substitutivo Darcy Ribeiro. Em conseqüência, desaparece o Fórum Nacional de Educação, assim como a regulamentação criteriosa dos artigos 209 e 213 da Constituição. Recorde-se que esses artigos versam respectivamente sobre a liberdade de ensino conferida à iniciativa privada e a destinação de recursos públicos às instituições de ensino de caráter comunitário, confessional e filantrópico.

O Conselho Nacional de Educação que estava inteiramente ausente do primeiro projeto D. Ribeiro, no texto da lei é apenas mencionado no § 1º do inciso IX do artigo 9º. E isso era inevitável, uma vez que já se encontrava em vigor, homologada pelo Congresso, a medida provisória originária do Presidente Itamar Franco e reeditada por Fernando Henrique. Foi excluído, assim, o detalhamento referente à composição e atribuições do CNE que figurava no projeto aprovado pela Câmara.

A razão invocada para a exclusão do Conselho Nacional de Educação do texto da LDB foi a denominada “inconstitucionalidade por vício de iniciativa”. Remete-se, então, ao art. 61, § 1º, alínea ‘e’ (são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis de “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”) e ao art. 84, VI (“compete privativamente ao Presidente da República: dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei”) e XXV (“prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei”). Mas essa interpretação não é tranqüila. Ela parte do entendimento prévio do Conselho Nacional de Educação como sendo meramente um órgão administrativo federal. Na concepção de LDB que prevaleceu na Câmara o CNE tinha outro caráter: era uma instância com funções deliberativas no âmbito da educação análogas àquelas exercidas pelo Legislativo e Judiciário no âmbito da sociedade como um todo.

Fica claro, no entanto, que não era esse, propriamente, o problema. Digamos que, de fato, estava configurado o “vício de iniciativa”. Isso não impediu que o governo Itamar Franco referendasse o CNE tal como proposto no projeto da LDB sanando, assim, o vício de iniciativa.

A questão, aí, era o caráter deliberativo do CNE que, segundo a interpretação do governo Collor como do governo FHC, secundarizaria o MEC na tarefa de formular a política nacional de educação. O que se pretendia, no entanto, era instituir uma instância com representação permanente da sociedade civil para compartilhar com o governo a formulação, acompanhamento e avaliação da política educacional. Tanto assim que na versão aprovada pela Câmara metade dos membros do CNE era escolhida pelo Presidente da República.

E deve-se destacar que com esse encaminhamento se pretendia evitar a descontinuidade que tem marcado a política educacional, o que conduz ao fracasso as tentativas de mudança, pois tudo volta à estaca zero a cada troca de equipe de governo, como se mostrou na análise dos obstáculos políticos.

O Conselho Nacional de Educação, pensado como um órgão revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, enquanto uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade distintos daqueles que vigoram no âmbito da política partidária, estaria, senão imune, pelo menos não tão vulnerável aos interesses da política miúda.

Infelizmente mais uma vez a vitória foi da política miúda o que nos deixa à mercê do vai-e-vem da política educacional. E o obstáculo legal à construção do sistema nacional de educação não foi removido.

## **8. A retomada do tema do sistema nacional de educação no contexto brasileiro atual**

Ao longo de minha exposição procurei esboçar o quadro em que se situa o problema do sistema nacional de educação em nosso país. Diante desse quadro qual o significado da retomada dessa questão

no atual contexto? Se esse fato não deixa de ser auspicioso, é forçoso também reconhecer que as dificuldades ainda persistem.

Assim, permanece a questão da imprecisão. No prefácio à 10ª edição do livro *Educação brasileira: estrutura e sistema*, redigido em janeiro de 2008, observo que, na esteira do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007, o próprio MEC induz à retomada da discussão sobre o sistema nacional de educação. Pela Portaria n. 11, baixada pelo ministro no mesmo dia 24 de abril de 2007, foi constituída a Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação Básica a ser realizada em abril de 2008, para a qual deveriam confluír as Conferências Estaduais de Educação previstas, na mesma portaria, para serem realizadas no segundo semestre de 2007. E o Regimento Interno da Conferência Nacional da Educação Básica estabeleceu como primeiro objetivo “promover a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação”. Por sua vez, o documento denominado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, lançado pelo MEC, contempla, no ponto 3, “o plano de desenvolvimento da educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional de educação”, justificado com esta consideração: “a visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação...” (p. 39).

Como se vê, o debate, já no seu lançamento, aparece eivado de problemas e imprecisões. Com efeito, formula-se o objetivo de construção de um sistema nacional de educação no âmbito de uma conferência nacional de educação básica. Por que não uma Conferência Nacional de Educação que, portanto, abrangesse, também, a educação superior? Dada a restrição do âmbito em que o problema é formulado surgem, também, enunciados do tipo “sistema nacional de educação básica”. Ora, o sistema se refere ao conjunto que articula, num todo coerente, as várias partes que o integram. Como, então, falar de um sistema de educação básica se esta deveria ser, na verdade, uma das partes do sistema? Igualmente, resulta pleonástica a expressão “sistema articulado de educação”, que vem freqüentando os documentos, uma vez que só se pode falar em sistema se, efetivamente, suas partes estiverem articuladas. Um passo importante foi dado em 2008 quando, após a realização da Conferência Nacional de Educação Básica, programou-se a realização de uma Conferência Nacional de Educação, em 2010, sendo precedida de um amplo processo de preparação consubstanciado nas Conferências Municipais e nas Conferências Estaduais a serem realizadas respectivamente no primeiro e no segundo semestre de 2009. Eis aí a oportunidade para, finalmente, encaminhar de forma adequada e abrangente a questão da construção do sistema nacional de educação no Brasil.

No texto citado do MEC que apresenta as razões, princípios e programas do PDE estabelece-se uma aproximação da noção de sistema com o “enfoque sistêmico”. No entanto, não podemos perder de vista que a organização dos sistemas nacionais de ensino antecede historicamente em mais de um

século ao advento do chamado “enfoque sistêmico”. Portanto, trata-se de coisas distintas. O enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente, ao método estrutural-funcionalista. Portanto, quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado. Além do mais, o “enfoque sistêmico”, inspirado na Cibernética (WIENER, 1964), tende a considerar o “sistema” como algo mecânico, automático, instaurando um processo em que os homens, em vez de sujeitos passam à condição de meros objetos do “sistema”, cujos pontos de referência básicos são os “input” e “output”. Um exemplo referido por Churchman é particularmente ilustrativo ao referir-se a um “sistema de saúde” que pretende eliminar o sarampo: o sucesso do sistema “resultará na redução da mortalidade infantil, e conseqüentemente produzirá um ‘intolerável’ aumento da população nas áreas subdesenvolvidas” (CHURCHMAN, 1971, p. 56). Para evitar esse efeito indesejável o autor invoca a competência do ‘pensador de sistemas totais’: “talvez seja ‘melhor’ deixar o sarampo fazer sua feia obra do que permitir a fome resultante da explosão populacional” (idem, ibidem).

Como aceitar um raciocínio como esse quando Josué de Castro já havia demonstrado, vinte anos antes da publicação do livro de Churchman, que o mundo já era capaz de produzir alimentos “pelo menos para o dobro da população” (CASTRO, 1967, p. 13) que vivia naquela época? Por que, então, o hipotético pensador de ‘sistemas totais’ permite o aumento da mortalidade infantil? Que ‘sistemas totais’ são esses? Por que as referidas populações se tornam objetos do processo que se inscreve no âmbito do ‘enfoque sistêmico’?

Esses problemas se tornam particularmente agudos quando se trata do contexto educacional, uma vez que a idéia segundo a qual a tarefa primordial da educação é a promoção do homem é aceita de modo geral.

Para além da questão conceitual, os obstáculos também persistem. Como foi evidenciado ao longo da exposição, o desafio econômico ligado ao financiamento da educação continua presente. Considerando-se que a fonte principal e quase exclusiva do financiamento do PDE está constituída pelo FUNDEB, é preciso reconhecer que o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros. Ao contrário. Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões de reais, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%. Esse fundo passa a abarcar toda a educação básica sem que, em sua composição, entrem todos os recursos que estados e

municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação. O que estados e municípios farão com os 5% que lhes restam dos recursos educacionais? Se, em razão da criação do FUNDEB, esses entes federativos se sentirem estimulados a investir em outros setores para além de suas responsabilidades prioritárias (educação infantil e ensino fundamental para os municípios e ensino fundamental e ensino médio para os estados) esses recursos, com certeza, farão falta para a manutenção da educação básica. Também a complementação da União não implicou em acréscimo. Com efeito, antes a União deveria entrar com pelo menos 30% de seu orçamento. Ora, o orçamento do MEC para 2007, após o corte de 610 milhões imposto pela Fazenda, foi de 9 bilhões e 130 milhões de reais. Logo, 30% corresponderiam a 2 bilhões e 739 milhões. No entanto, a importância prevista como complementação da União para 2007 se limita a 2 bilhões. E, para 2008, esse desafio não só se manteve como tendeu a se agravar. Isso porque o governo anunciou a necessidade de cortes no orçamento da educação para adequar as contas da União à extinção da CPMF. Não bastasse isso, um dos itens da reforma tributária que se pretende aprovar é a extinção do salário-educação, cujo montante superou, em 2007, a casa dos 7 bilhões de reais.

Mantém-se igualmente o obstáculo da descontinuidade, o que se patenteia no alto grau de fragmentação das ações que compõem o PDE e nas disputas políticas que marcam os partidos nas instâncias federal, estadual e municipal. Em consequência, persistem também os obstáculos ideológicos, pois a idéia de sistema nacional de educação permanece sujeita a considerável controvérsia, o que interfere no ordenamento legal que continua sendo um grande desafio para se chegar a uma normatização comum, válida para todo o país, condição indispensável à implantação do sistema nacional de educação.

## **9. Conclusão: algumas indicações para a construção do sistema nacional de educação no Brasil**

Foi acertado o encaminhamento da organização da Conferência Nacional de Educação ao articular, no tema central, a questão da construção do Sistema Nacional de Educação com o Plano Nacional de Educação. Há, efetivamente, uma íntima relação entre esses dois conceitos. Como se mostrou, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se “*sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante*”(SAVIANI, 2008a, p.80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam

que o sistema se organize e opere segundo um plano. Conseqüentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação.

Considerando que o prazo de vigência do atual PNE se esgota em 9 de janeiro de 2011, será necessário, o quanto antes, elaborar uma nova proposta e encaminhar ao Congresso Nacional o projeto do novo Plano Nacional de Educação. É preciso proceder a uma revisão detida e cuidadosa do atual PNE refazendo o diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema Educacional. E esse trabalho deverá, evidentemente, ser realizado já em perfeita sintonia com os encaminhamentos relativos à construção do Sistema Nacional de Educação.

No que se refere à construção do Sistema Nacional de Educação propriamente dito, o ponto de referência é o regime de colaboração entre a União, os Estados/Distrito Federal e os Municípios, estabelecido pela Constituição Federal. A implementação do regime de colaboração implicará uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população brasileira. Assim, deixam de ter sentido os argumentos contra o sistema nacional baseados no caráter federativo que pressupõe a autonomia de estados e municípios. O regime de colaboração é um preceito constitucional que, obviamente não fere a autonomia dos entes federativos. Mesmo porque, como já afirmei, sistema não é a unidade da identidade, mas unidade da variedade. Logo, a melhor maneira de preservar a diversidade e as peculiaridades locais não é isolá-las e considerá-las em si mesmas, secundarizando suas inter-relações. Ao contrário, trata-se de articulá-las num todo coerente, como elementos que são da mesma nação, a brasileira, no interior da qual se expressam toda a sua força e significado.

Na repartição das responsabilidades os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação. Os Estados/Distrito Federal poderão expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a eventuais particularidades locais.

O financiamento do sistema será compartilhado pelas três instâncias, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional. Assim, além do FUNDEB, que deverá ser aperfeiçoado, cabe criar também um Fundo de Manutenção da Educação Superior (FUNDES). Se no caso do FUNDEB a maioria dos recursos provém de estados e municípios cabendo à União um papel complementar, em relação ao FUNDES a responsabilidade da União será dominante, entrando os estados apenas em caráter complementar, limitando-se aos casos de experiência já consolidada na manutenção de universidades.

A responsabilidade principal dos municípios incidirá sobre a construção e conservação dos prédios escolares, assim como sobre a inspeção de suas condições de funcionamento. Efetivamente são esses os aspectos em que os municípios têm experiência consolidada o que, obviamente, não impede que eles assumam, em caráter complementar e nos limites de suas possibilidades, responsabilidades que cabem prioritariamente aos estados e à União. Estão nesse caso, por exemplo, a formação, definição das condições de exercício e a remuneração do magistério de todos os níveis de ensino.

### **Referências bibliográficas:**

- BARBAGLI, M. (1974). *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Itália*. Bologna, Il Mulino.
- BARROS, Roque Spencer Maciel (1959). *A ilustração brasileira e a idéia de universidade*. São Paulo, Boletim n. 241 da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP.
- BASTIDE, Roger (coord.) (1971). *Usos e sentidos do termo estrutura*. São Paulo, Herder; Edusp.
- BRASIL-MEC (s/d.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, MEC.
- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H.L., *Constituições do Brasil*. 6a. ed., São Paulo, Atlas, 1983.
- CASTRO, Josué (1967). *Geografia da fome*. 10ª ed. São Paulo, Brasiliense.
- CATARSI, Enzo (1985). *L'educazione del popolo*. Bergamo, Juvenilia.
- CHAIA, Josephina (1965). *Financiamento escolar no segundo império*. Marília, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília.
- CHURCHMAN, Charles West (1971). *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis, Vozes.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1988, 48 p.
- FORCELLINI, A. (1940). *Lexicon Totius Latinitatis*. Patavii, Typis Seminarii.
- HUE, Sheila Moura (2006). *Primeiras cartas do Brasil (1551-1555)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- RIBEIRO, Maria Luísa Santos (2003). *História da educação brasileira*. Campinas, Autores Associados.
- ROMÃO, José Eustáquio (1997). *A LDB e o Município: Sistema Municipal de Educação, 1997* (mimeo).
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo (1975). *Filosofia da práxis*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SARTRE, Jean-Paul (1968). “Jean-Paul Sartre responde”. *Sartre, Hoje*. São Paulo, L’Arc/Documentos.
- SAVIANI, Dermeval (2007). “Estruturalismo e educação brasileira”. In: SAVIANI, D., *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. Campinas, Autores Associados, 17ª ed., pp. 143-156.

SAVIANI, Dermeval (2008a). *Educação brasileira: estrutura e sistema*, 10ª ed. Campinas, Autores Associados.

SAVIANI, Dermeval (2008b). “Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação”. *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 6, n. 2, jul.-out., 2008, p.213-231.

TAMBARA, Elomar e ARRIADA, Eduardo [Orgs.], (2005). *Coletânea de leis sobre o ensino primário e secundário no período imperial brasileiro: Lei de 1827; Reforma Couto Ferraz – 1854; Reforma Leôncio de Carvalho - 1879*. Pelotas: Seiva.

TEIXEIRA, Anísio Spínola (1962). “Bases preliminares para o plano de educação relativo ao fundo nacional do ensino primário”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.38, n.88, out./dez. 1962. p. 97-107.

WIENER, Norbert (1964). *Cibernética e sociedade*. São Paulo, Cultrix.