

Construindo o sistema nacional articulado de educação

Prof. Carlos Augusto Abicalil

Deputado Federal – PT-MT

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) constitui uma nova oportunidade de avaliação e de formulação das políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e a complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual. Movimento social, gestores públicos, estudantes, profissionais, representantes dos poderes da república, formuladores da crítica acadêmica e científica, somos convocados à discussão da educação brasileira em torno do tema central: *“Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação”*.

Estamos, portanto, diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão que tem a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que responda aos objetivos e finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (CF). Não será demasiado lembrar que há uma riqueza vocabular muito expressiva em torno do verbo conferir: inferir, interferir, aferir, auferir, diferir, deferir, preferir, proferir, referir. A Conferência é um fato social e político que viabiliza a realização de todas essas expressões da sensibilidade humana motivada pelo mesmo fenômeno: a educação escolar brasileira.

Genuíno Bordignon(1), ao tratar as bases da organização da educação brasileira, propõe o desvelamento de sua lógica histórica a partir de algumas questões: *“Por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, como já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco pegam entre nós? Por que o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda?”*

Apontando uma janela compreensiva, acrescenta: *“herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundí-los nas pessoas”*.

O *Documento Referência (2)* aponta cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, a saber (pp. 6 e 7, *Documento Referência*):

“a) promover a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação;

b) manter constante debate nacional, orientando a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica e superior, por meio da definição de referências a concepções fundamentais em um projeto Estado responsável pela educação nacional, promovendo a mobilização dos diferentes segmentos sociais e visando a consolidação de uma educação efetivamente democrática.

c) garantir os acordos e consensos produzidos na CONAE redundem em políticas públicas de educação que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar o panorama educacional no Brasil;

d) propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino promovam: o direito dos alunos à formação integral com qualidade; o reconhecimento e a valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação.

e) indicar, para o conjunto das políticas educacionais implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica e superior, bem como da democratização de sua gestão.”

A nova oportunidade realizada pela CONAE não é a única, não é a primeira, não será a última. Entretanto, não terá cumprido sua tarefa se for apenas a mais recente; se não cumprir a ousadia inovadora!

Se um pressuposto inicial deste tema é o da ausência, por um lado, é o da experiência histórica, por outro. Daí o desafio. O imperativo da construção se coloca sobre uma complexa realidade de relações no interior de cada um dos termos e entre eles: educação/Estado/sociedade. Qualquer abordagem, portanto, não será completa, nem definitiva. Não pode, entretanto, deixar de lançar sondas sobre o solo, perscrutar fundamentos, desenhar o projeto, selecionar materiais, colocar a mão à obra.

Assim, a primeira definição exigida ao propor a organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação é o conceito da educação que validamos.

O conceito de educação construído coletivamente ao longo destes anos, desde o Manifesto dos Pioneiros, encontrou expressão recente no Programa de Governo do Presidente Lula apresentado ao povo brasileiro em 2006. Afirma: “*A educação é um direito de todos, que deve ser assegurado ao longo da vida*”(3). Uma educação visa que a emancipação da sociedade brasileira e a promoção contínua da justiça, da igualdade e da liberdade.

“[...] garantir esse direito é hoje o mais importante desafio estratégico do país. A educação é uma das condições para o desenvolvimento sustentável, a distribuição de riquezas e a soberania da nação e se constitui a um só tempo, em meio e objetivo do desenvolvimento e diminuição das desigualdades. A educação, sozinha, não pode promover a transformação necessária. Sem ela, essa transformação será impossível. (pp.64).”

Esta primeira assertiva traz a noção de movimento, de processo histórico, de conflito. Assim, divergindo das concepções do neoliberalismo recente, não se trata da medida de um produto, de uma mercadoria.

“[...] Sem dúvida, esta concepção implica que a escola, sempre influenciada pelas dinâmicas e relações sociais, seja um espaço de investigação e pólo de construção e organização da cultura, que interaja e valorize as várias experiências sociais e culturais de seus alunos e comunidades. (pp.64)”.

Também a consideração dos fundamentos e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (segundo os artigos 1º. e 3º. da Constituição de 1988) coloca em inevitável confronto a proclamação do direito e sua atualização em política pública.

“[...] Segundo essa visão, o acesso às condições de produção do conhecimento, em todos os campos, é um direito sem o qual não poderá haver diminuição das desigualdades, superação da exclusão e produção de conhecimento. A produção e a apropriação de conhecimento é condição insubstituível do desenvolvimento econômico e social e o compromisso em garanti-la implica que o debate sobre as políticas educacionais levado a efeito no país é uma das condições para a democratização desse direito. (pp.65)”.

Não é demais lembrar as superações necessárias para chegarmos até aqui, num exigente processo político-formativo que amadurece o desenvolvimento desta concepção e que pressupõe mudanças estruturais no desenvolvimento da educação nacional. Para além da conquista histórica do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (4) – o FUNDEB* – nascido do movimento social, há um conjunto de iniciativas voltadas à valorização e interação entre os níveis e modalidades do ensino, com políticas nacionais nitidamente dirigidas pela garantia da qualidade social, pela universalização do acesso e pela democratização da gestão pública.

Neste contexto, as 39 ações do *Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE(5)*, vistas inicialmente como concorrentes ao *Plano Nacional de Educação – PNE(6)*, apontaram para a definição de estratégias de ação e programas que visavam o cumprimento das diretrizes e metas exigíveis na década. Com este viés, pode-se observar um novo compromisso de tornar a educação uma prioridade do governo e da sociedade, aperfeiçoando a relação federativa e colocando a política educacional num outro patamar de envolvimento social.

A convocação da Conferência Nacional de Educação Básica, longe de representar o fechamento deste processo, alargou as perspectivas de arejar as ações do estado brasileiro, galvanizar a mobilização social e constituir as novas instâncias de formulação, planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de educação doravante. Sua perspectiva, portanto é a de superação da ação política de um governo para alcançar a consolidação da ação política de estado.

Seu desdobramento na CONAE, entre 2009 e 2010, deve estar no horizonte deste mesmo compromisso, mantendo seu nexos fundamental com a afirmação da educação como direito universal, como dever do estado e como compromisso da sociedade.

A CONAE é um espaço privilegiado para que se possa avaliar e articular as definições da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB(7)*, do PNE e do próprio PDE, propondo-se alterações e mudanças nestes instrumentos de política pública.

Entre as mudanças necessárias está a realização plena de um regime de cooperação entre as diversas instâncias da gestão educacional. A regulação do regime de cooperação e das

formas de articulação entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação, torna-se indispensável.

A publicação do Ministério da Educação (MEC), mesmo que posterior ao lançamento das ações, *“O PDE – razões, princípios e programas”*(8) é um valioso instrumento para a compreensão do alcance do desafio invocado para a CONAE. Afirma o documento (pp.11):

“Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: I) visão sistêmica da educação; II) territorialidade; III) desenvolvimento; IV) regime de colaboração; V) responsabilização e VI) mobilização social que são desdobramentos conseqüentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace entre educação, território, e desenvolvimento, por um lado, e o enlace entre qualidade, eqüidade e potencialidade, de outro. (...) ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional e nacional.”

Entre as novas ferramentas de cooperação federativa, chamam atenção a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (instituída pela Lei 11494/2007 – FUNDEB) e o Plano de Ações Articuladas nos municípios e nos estados para efeito das transferências voluntárias de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estas ferramentas servem à disciplina das transferências de recursos da União para o financiamento da educação básica no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios. Obrigatórios, no caso do FUNDEB e voluntários, no caso do FNDE.

Igualmente, pode-se registrar o fortalecimento institucional das organizações representativas destas instâncias: pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (CONSED) e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), no âmbito do Poder Executivo, assim como pelo Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e pela União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), no âmbito dos colegiados normativos respectivos, responsáveis pelo credenciamento de instituições educacionais, autorização e reconhecimento de cursos, formulação de normas complementares ao funcionamento das instituições e pela fiscalização e controle dos serviços prestados, em alguns casos.

Por outro lado, a CONAE deve, também, responder à demanda estrutural reclamada no V Congresso Nacional de Educação – CONED(9). Assim como os demais CONEDs, sua configuração como movimento social de alta representatividade, consistente, diverso, plural, legítimo assim se pronunciou, no Manifesto:

“O Sistema Nacional de Educação articulado e o Fórum Nacional de Educação deliberativo ainda não foram constituídos, como também não foram reformuladas a composição e as atribuições do Conselho Nacional de Educação.” (Manifesto do V CONED – Congresso Nacional de Educação/2005)

O mesmo Manifesto expressa a concepção de gestão democrática da educação assimilada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), avançando no desenho das instâncias públicas derivadas desta concepção. Tais formulações vêm se aprofundando desde as mobilizações pró Constituinte, depois, na LDB, no PNE e não será diferente, agora, no contexto da CONAE. Estes marcos orientaram governos democráticos e populares, influenciaram mudanças na legislação; influíram em políticas públicas de educação nos municípios e nos estados; transformaram-se em projetos de leis e leis, diretrizes e normas

nos diferentes níveis; alimentaram e deram protagonismo político às mobilizações populares de elevada representatividade.

“Para o V CONED, a gestão democrática da educação brasileira deve ter como preceito básico a radicalização da democracia, que se traduz no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização do poder, no direito à representação e organização diante do poder, na eleição direta de dirigentes, na socialização dos conhecimentos e das decisões colegiadas e, muito especialmente, na construção de uma atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada. Assim, o processo de construção da gestão democrática da educação pressupõe autonomia, representatividade social e formação para a cidadania.

A concepção de gestão democrática defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública está fundamentada na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade social, garantir estrutura material que viabilize um atendimento educacional de boa qualidade, criar um ambiente de trabalho coletivo com vistas à superação de um sistema educacional fragmentado, seletivo e excludente.

Para viabilizar essa concepção de gestão democrática, o V CONED reafirma que devem ser constituídos órgãos colegiados, com ampla participação de setores organizados da sociedade civil e dos governos, em cada uma das esferas administrativas - o Fórum Nacional de Educação e os Fóruns Estaduais e Municipais de Educação; o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. No nível institucional, os Conselhos Escolares e os Conselhos Universitários ou Diretores, que também devem ser constituídos com representação paritária dos vários segmentos das comunidades escolares. Cada um desses colegiados tem atribuições específicas, de natureza deliberativa, envolvendo elaboração, acompanhamento, avaliação e reorientação de políticas educacionais. Deve ser considerada, também, a necessária articulação de tais conselhos com os conselhos sociais de controle de políticas, como os Conselhos Tutelares, os Conselhos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Desenvolvimento Sustentável, entre outros.”

Estas inspirações destacadas, entre tantas outras, nos impõem o exercício de – conhecendo as condições do solo, alguns fundamentos essenciais – observar os materiais disponíveis, observar as vertentes e avançar no projeto. Neste percurso, vamos nos valer de uma importante contribuição do *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP*, nas palavras do *prof. Dr. Jamil Cury*(10), ainda em 1992, entre a nova Constituição Federal e a LDB.

“(…) Embora a Constituição não escreva em seu texto a expressão Sistema Nacional de Educação, já vimos que ele pode ser facilmente inferido, sobretudo do lugar e do modo onde se assinala a competência privativa da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

(…) Face ao projeto original, as emendas acolhidas ampliam a extensão da descentralização. Isto pode representar, na ausência de quadros preparados, competentes e críticos, uma improvisação que poderá redundar em duplicação de meios e mesmo em uma visão menos ampla das mudanças que se processam em âmbito científico-pedagógico.”

Estes comentários, escritos em 1992, referem-se ao substitutivo do projeto de LDB, do relator Jorge Hagge, apreciado na Sala da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 28 de junho de 1990. Muitos destes dispositivos não prosperaram nas etapas seguintes de tramitação da LDB. Mesmo assim, é conveniente que se faça sua memória, base de diagnóstico para a conclusão a que o Prof. Jamil Cury chegava naquele momento:

“As implicações de um sistema nacional de educação parecem ser maiores com o sistema de ensino dos municípios.

Ainda que possa restar uma controvérsia jurídica sobre o município como unidade mais administrativa que político-administrativa ou vice-versa, não se pode esquecer a realidade multifacetada dos municípios, a sua experiência histórica e sua inserção na questão federativa.

Há hoje uma tendência claramente definida pela descentralização. Mas não se pode esquecer que, hoje, a idéia de descentralização se reforçou e se potencializou com a idéia de mercado e de estado-mínimo.

Esta vertente, mesmo em países desenvolvidos, vem sendo questionada porque, ao deixar sua função social ao sabor do mercado, a idéia de interesse coletivo ou de bem público é também minimizada.

(...) Por outro lado, não se pode deixar de apontar as experiências inovadoras que municípios, de grande e médio portes, conduzidos por prefeitos mais compromissados com a função pública do poder, vêm trazendo à nossa consideração.

Muitas dessas iniciativas são reveladoras da importância do regime de colaboração que deve presidir o caráter federativo da educação nacional.

Por isso mesmo, tomadas de decisão precipitadas podem conduzir a uma verdadeira fragmentação do sistema e pulverização de esforços.

Finalmente, a idéia de sistema conta com a de sujeito interessado na realização de finalidades comuns.

Embora a sociedade capitalista não possa fugir à contradição entre um regime privado de economia e um regime político que pode incorporar a maioria como sujeito de decisões, o direito à educação foi sendo incorporado como um direito de todos.

Neste sentido, sua realização universal só pode se efetivar se os sujeitos nele interessados cobrarem do estado o exercício concreto de sua face pública.”

Boa parte das considerações listadas aqui não foi incorporada à LDB, sancionada em 1996. Foram inúmeras as tentativas posteriores em resgatá-las e atualizá-las, muitas das quais de inspiração direta do movimento social. Para quem tiver a oportunidade de aprofundá-las, vale a pena reler a publicação *“LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam”*, organizada por Iria Brzezinski (11). Tanto em propostas de alteração da LDB, de iniciativas legislativas autônomas, de emendas constitucionais, quanto do próprio PNE, do FUNDEB, do Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Nacionais de Carreira ou do Piso Salarial

Profissional Nacional. Foram-se os anos de resistência. Entramos no tempo de mudança. A oportunidade da CONAE nos chama a agilizar a batalha contra o tempo.

Por isso, o Documento Referência da CONAE lembra que:

“O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e a para a frágil escolarização formal de sua população (...). Vários foram os obstáculos que impediram (...), sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram um sistema nacional próprio.” (pp.10 e 11)

O prof. Dr. Dermeval Saviani(12) chama-nos a atenção: “é preciso ter presente que o sistema não é um dado natural, mas é, sempre, um produto da criação humana. (...) é possível ao homem sistematizar porque ele é capaz de assumir perante a realidade uma postura tematizadamente consciente. Portanto a condição da possibilidade da atividade sistematizadora é a consciência refletida. É ela que permite o agir sistematizado, cujas características básicas podem assim ser enunciadas:

- a) Tomar consciência da situação;*
- b) Captar os 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.”*

Com a mesma lucidez, a contribuição de Saviani para o debate principal da CONAE lista os principais obstáculos para a tarefa de construir o Sistema Nacional de Educação, entre as quais o financiamento da educação pública ganha grande destaque. A atual pauta política neste assunto tem como horizonte a complexa reforma tributária, a disputa dos recursos futuros oriundos da principal nova fonte de riqueza nacional (na camada pré-sal do mar territorial brasileiro), o fim da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre os impostos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como a imunidade tributária constitucional para as instituições privadas sem fins lucrativos. A necessidade de alcançar outro patamar de investimento para recuperar o atraso educacional aponta obrigatoriamente para ampliação progressiva, continuada e consistente de recursos públicos nos dois níveis da educação nacional. O CONED apontava 10% do produto interno bruto, por uma década. O PNE vigente apontava 7%, antes do veto presidencial, em 2001. De qualquer modo, ambas as previsões muito superiores aos 4,7% atuais.

AS PROPOSIÇÕES EM ATIVO POLÍTICO

Estas inspirações destacadas, entre tantas outras, nos deixam em condições de observar as vertentes presentes e avançar na construção a que somos desafiados pela CONAE. A recuperação conceitual que ensaiamos neste texto permite afirmar que há proposições que se apresentam, agora, como um ativo político importante.

Assim, pode-se reiterar que:

a) a expressão Sistema Nacional de Educação, embora não escrita na constituição, pode ser inferida, especialmente pela prerrogativa exclusiva da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional;

b) necessariamente, neste sistema deve haver totalidade para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa;

c) a unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos;

d) a clara divisão de competências entre os diferentes níveis do sistema nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas;

e) a regulação e o controle da oferta privada de ensino é prerrogativa irrenunciável em se tratando da observância de um direito público;

f) o princípio da gestão democrática deve ser praticado em todas as instâncias do sistema;

g) dada a organização federativa do Brasil, é indispensável considerar a relevância do acúmulo de experiências inovadoras e emancipatórias geradas no âmbito de estados e municípios, cujas gestões político-administrativas expressaram elevado compromisso com sua função pública;

Embora boa parte das considerações listadas aqui não fora incorporada à LDB, sancionada em 1996, ocorreram inúmeras tentativas posteriores em resgatá-las e atualizá-las, muitas das quais de autoria inspirada nas demandas das entidades nacionais constitutivas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. O fato da LDB já computar mais de 50 alterações nestes doze anos não é produto do acaso. Tanto em propostas de alteração da LDB, de iniciativas legislativas autônomas, de emendas constitucionais, quanto do próprio PNE, do FUNDEB, do Conselho Nacional de Educação - CNE, das Diretrizes Nacionais de Carreira ou do Piso Salarial Profissional Nacional (13). Foram doze anos de resistência. Entramos no sétimo ano de mudança. A oportunidade da CONEB nos chama a agilizar a batalha contra o tempo.

UM SISTEMA NACIONAL ARTICULADO

A tarefa de uma administração de âmbito federal não pode se reduzir a uma proposta de gestão restrita à própria rede. Ao estado cabe a gestão de sua rede, é claro. Porém, seu horizonte de atuação é sobre todo o sistema. A gestão democrática como princípio constitucional da educação é elemento constitutivo de todo o sistema - em todos os níveis,

nas redes públicas a ele vinculadas, na rede privada em atividade. Uma proposta avançada, portanto, estrutura a gestão democrática em todo o sistema, nos seus órgãos, em cada nível.

Neste sentido, não basta configurar um desenho de participação no nível da escola somente. Este é um nível fundamental. Centro da atividade educativa. Porém, não suficiente para contemplar outros princípios constitucionais como o da qualidade, da universalidade, da pluralidade de concepções, do controle público da oferta. Mais ainda, se tivermos em conta a contemporaneidade da formulação de Planos Estaduais e Municipais de Educação que devem fundar-se nestes princípios de maneira articulada, não pulverizada. Na tradição histórica brasileira, este papel tem sido primordialmente do âmbito estadual na construção de seus sistemas de ensino.

A tendência de pulverização de iniciativas e competências concorrentes entre estado e municípios coloca em risco a unidade da educação básica duramente conquistada depois de décadas a fio de lutas de setores populares e civis. O papel de construção hegemônica da iniciativa pública não pode ser desperdiçada. Por aí deveriam passar a criação de instâncias integradoras destas iniciativas, como a criação dos Fóruns de Educação encarregados de organizar e promover as Conferências Municipais, as Conferências Estaduais e a Conferência Nacional de Educação, de caráter periódico para construir e propor, avaliar e acompanhar a execução dos Planos em cada esfera. Será de todo conveniente reestruturar os Conselhos de Educação de modo a torná-los mais representativos das instâncias da administração pública nos diversos níveis, dos profissionais da educação e da sociedade, notadamente das organizações de defesa de direitos de cidadania e de interesses de classe.

A proposta de sistema nacional articulado de educação, com relações democráticas e de Planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos, deve transformar-se em Projetos de Lei (municipal, estadual e federal) de iniciativa do Poder Executivo, com status de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os Artigos 23, 206, 211 e 214 da CF.

Cury (14) lembra, ademais:

“Assim, o pacto federativo dispõe, na educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o 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 da educação escolar,

. com assinalação de recursos vinculados.”

Os processos de delegação de poderes e de representação nos órgãos do sistema, no nível escolar, municipal, estadual e nacional devem ser claramente definidos de modo a não gerar disputas de representação dos diversos segmentos envolvidos, com mandatos expressos e condições de cessação explícitas.

O conceito de autonomia tem sido muito confundido com o de parceria e de exercício de gestão de pessoal e de serviços, fundado na atividade gerenciadora de instituições de caráter privado. Ao se eleger os colegiados de escola, criados pelas leis de gestão, como sendo portadores desta figura jurídica, uma administração pública que pretenda manter essa característica, necessariamente deverá estabelecer em lei seu caráter de exclusividade (sem concorrência com as Associações ou Centros de Pais e Mestres, entidades de natureza privada) na administração de recursos públicos e os limites de contratação excetuando serviços educacionais regulares e objeto dos Planos de Carreira e de ingresso por concurso público. Restringir a terceirização da merenda escolar, a sublocação de prédios e de equipamentos, as concessões de espaços para atividades de empresa privada e controlar a exploração econômica das cantinas e das atividades de reprografia e multi-meios, etc.

O financiamento com recursos públicos diretamente voltados para a manutenção de prédios, instalações e equipamentos, deve ser também objeto de regulamentação a partir da definição de um custo-qualidade por aluno, por tipo de escola, por turnos de funcionamento, por localização e tempo de uso. A periodicidade dos repasses e os critérios de prestação de contas devem ser rigorosos e de fácil compreensão, extensivos a todos os níveis da administração - da instituição de ensino, de cada uma das redes, no município, nas instâncias intermediárias, em todos os órgãos do sistema. Para que tais procedimentos sejam cumpridos faz-se imperativa a devida qualificação profissional por parte do Poder Público.

O sistema "é uma realidade educacional complexa e, muitas vezes, ao extremo diversificada, que adquire unidade, coerência e sentido na medida em que trabalha pelas normas traçadas pela autoridade competente, se deixa conduzir em direção aos fins que esse país julgar dever atingir pela educação" (15). O "conjunto de elementos materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado" (16).

As análises internacionais podem trazer referenciais importantes para nossa síntese(17). A vontade estatal de promover a educação tem sido um fator de identidade nacional. Em muitos lugares, a maneira mais eficaz de vencer obstáculos e desigualdades foi a centralização. Em outros casos, comunidades locais regionais, por razões ideológicas, culturais ou políticas, disputaram com o poder central a conformação de sistemas locais. De todo modo, o desenho dos sistemas tem seguido o mesmo modelo da composição do estado (federal, unitário, de comunidades autônomas, etc.). Os aspectos mais fundamentais devem estar presentes, a saber:

1. A gestão democrática do sistema, envolvendo as diversas forças sociais implicadas no processo, em todos os níveis, com regras estáveis para composição das instâncias de decisão, de avaliação e de planejamento;

2. A promoção de igualdade e a promoção da justiça social supõem a conjunção de diversos fatores, entre os quais:

- 2.1. as orientações estratégicas e a regulamentação;

- 2.2. os programas, registros, certificações e métodos de reconhecimento e autorização;

- 2.3. os critérios de financiamento;

2.4. o estatuto de contratação do trabalho e de desenvolvimento profissional, bem como as normas de gestão;

3. Assegurar a qualidade e a eficácia do processo, com investimentos pesados e com um trabalho de fortalecimento das relações voltadas à consolidação da nação e para além das fronteiras nacionais, a partir de uma matriz de desenvolvimento humano;

4. Gerar condições para que as escolas e as equipes de trabalho possam assumir suas responsabilidades correspondentes à resposta às expectativas comuns, aos planos pedagógicos, às famílias e aos estudantes, ao entorno econômico e cultural. Portanto, com uma forte marca de abertura à prática e à exigência de cidadania;

5. Articular o nível local, regional, nacional e, inclusive, supranacional (importante na formação dos blocos contemporâneos e nas relações internacionais, em geral), fortalecendo o caráter público do sistema.

O próprio texto constitucional abre as condições para amadurecer a proposição de um sistema nacional articulado. O mais abrangente está relacionado às competências comuns e da cooperação entre os entes federados.

“Art. 23 É competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios:

V - promover o acesso à cultura, à educação e à ciência;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Parágrafo Único: Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

A fórmula de lei complementar exigida deve ter por referência os princípios e objetivos da educação nacional, conforme o artigo 206 da mesma Constituição. Dada a origem fortemente descentralizada da oferta da educação pública brasileira e a chamada coexistência entre redes públicas e a rede privada, é importante resgatar elementos da carta magna que balizam o pacto federativo e sintetizam a possibilidade de convivência humana na frágil nação brasileira (*Bordignon, op. cit.*). As competências prioritárias de cada esfera administrativa, entretanto, são relacionadas no artigo 211 da CF. A previsão do Plano Nacional de Educação expressamente menciona a articulação e a integração de ações (*conforme o artigo 214 da mesma CF*).

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a descentralização da oferta da educação obrigatória não é novidade. Essa descentralização é herança colonial, confirmada no império e em todas as normas de educação escolar desde então. Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A esta característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou a sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo. O poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente(18).

Por esta razão mesmo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), descreveu, sob a orientação constitucional, incumbências de cada esfera administrativa. Em todas, o princípio da colaboração se repete, subordinado ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de estado e ações de governo, à superação de desigualdades, à formação básica comum e a consolidação de um padrão de qualidade. Chama particular atenção a previsão do Parágrafo Único do artigo 11:

“Parágrafo Único – Os Municípios poderão optar, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

Assim, é pertinente salientar que convivemos com um determinado cenário de organização em que temos bases conceituais e legais dadas pela Constituição e pela LDB que definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e modalidades e, dentro destes marcos, enfrentamos, tanto os obstáculos como as brechas para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Por esta razão é oportuna a recuperação daquele ativo de proposições legislativas para servir de atualização crítica e de superação histórica na direção do que a CONAE pretende consolidar. Este ativo está fortemente vinculado às propostas assumidas pelo FNDEP e poderia ser representado, incipientemente, nas disposições aqui sugeridas.

PROPOSTA EMBRIONÁRIA

Art. O sistema nacional articulado de educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela superação das desigualdades através da educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas prestadoras de serviço de natureza educacional.

Parágrafo Único – Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, referidas neste artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres sujeitos à certificação pública.

Art. O sistema nacional articulado de educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando as seguintes características:

I – promoção da qualidade social pela valorização da competência e pela garantia das condições de trabalho correspondentes;

II– coordenação, planejamento, gestão e avaliação democrática da política educacional;

III – participação da sociedade civil, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

IV – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades de ensino;

V – cooperação entre as diversas esferas do poder público e entre as unidades de ensino e outras agências educacionais públicas e privadas;

VI – articulação entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

VII – integração entre a educação escolar formal e as ações educativas produzidas pelo movimento social;

VIII – flexibilidade para o reconhecimento da experiência extra-escolar;

IX – valorização do processo de avaliação institucional.

Art. O sistema nacional articulado de educação tem como órgão normativo o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo e coordenador o Ministério da Educação.

§ 1o. O sistema nacional articulado de educação contará, ainda, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, com o Fórum Nacional de Educação.

§ 2o. O sistema nacional articulado de educação organizará sua atuação de acordo com os objetivos, metas, estratégias de operacionalização e avaliação de resultados fixadas no Plano Nacional de Educação.

Art. O sistema nacional articulado de educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando as seguintes características:

I – promoção da qualidade social pela valorização da competência e pela garantia das condições de trabalho correspondentes;

II– coordenação, planejamento, gestão e avaliação democrática da política educacional;

III – participação da sociedade civil, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

IV – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades de ensino;

V – cooperação entre as diversas esferas do poder público e entre as unidades de ensino e outras agências educacionais públicas e privadas;

VI – articulação entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

VII – integração entre a educação escolar formal e as ações educativas produzidas pelo movimento social;

VIII – flexibilidade para o reconhecimento da experiência extra-escolar;

IX – valorização do processo de avaliação institucional.

Art. Cabe ao Conselho Nacional de Educação:

...

Art. O Conselho Nacional de Educação terá a seguinte composição:

...

Art. O Fórum Nacional de Educação, órgão colegiado de caráter consultivo e de assessoramento do Sistema Nacional Articulado de Educação, será responsável pela organização e coordenação da Conferência Nacional de Educação, precedendo à elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se sobre suas diretrizes, seus objetivos, suas metas, suas estratégias de operacionalização, bem como sobre acompanhamento e avaliação dos resultados.

§ 1o. O Fórum Nacional de Educação será organizado e convocado pelo Ministério da Educação, com a participação do Conselho Nacional de Educação e das Comissões de Educação da cada uma das casas do Congresso Nacional.

§ 2o. O Fórum Nacional de Educação será constituído pelas seguintes organizações de âmbito Nacional:

(pode-se ter por referência a composição dos segmentos estratificados para a Coordenação Nacional da CONAE)

.....

§ 3o. As organizações constitutivas do Fórum Nacional de Educação, propõem as normas de funcionamento interno a serem aprovadas na primeira reunião plenária.

§ 4o. Cabe ao Fórum Nacional de Educação estabelecer a composição e o regulamento das Conferências Nacionais de Educação quinquenais.

(pode-se ter por referência a composição dos segmentos estratificados para a CONAE)

§ 5o. As despesas relativas às ações e responsabilidades do Fórum Nacional de Educação deverão ser previstas no orçamento do Ministério da Educação.

Art. As Conferências Nacionais serão precedidas de Conferências Estaduais, Distritais, Regionais e Municipais com finalidades e organização equivalentes em suas respectivas jurisdições.

Art. As ações de cooperação entre a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios, deverão ser constituídas em Planos de Ações Articuladas, com base na territorialidade municipal ou regional, coincidentes com a vigência do Plano Nacional de Educação.

§ 1o. Os Planos de Ações Articuladas deverão estabelecer claramente as responsabilidades de cada ente federado na garantia de oferta educacional local ou regional, distrital e estadual.

§ 2o. A cooperação técnica e financeira de natureza voluntária entre os entes federados levará em conta a pactuação federativa retratada nos Planos de Ações Articuladas.

§ 3o. São disposições obrigatórias dos Planos, a fixação de critérios e normas para o financiamento; a formação inicial e continuada, a carreira e a remuneração profissional; a gestão democrática das instituições educacionais; a estrutura e o funcionamento dos órgãos dos sistemas de educação; a organização curricular; o padrão de qualidade social; o investimento em infra-estrutura e recursos tecnológicos; a alimentação, o transporte do escolar e o material didático; a assistência estudantil; a avaliação do desenvolvimento educacional.

Há muito ainda a se acrescentar num diploma legal na forma de alteração da LDB, na forma da lei complementar exigida pelo artigo 23 da CF, ou na forma do novo PNE. Obviamente que muitas das proposições da lei nacional devem obter reflexos correspondentes em legislações estaduais e municipais, especialmente referentes à expressão das responsabilidades específicas e encargos financeiros de cada esfera da administração e os instrumentos de seu compartilhamento cooperativo; os organismos democráticos de consulta, de normatização e de controle social; as instâncias de formulação política e de planejamento, entre outros.

Não se pode desconsiderar, por fim, uma Proposta de Emenda Constitucional – PEC 277-A(19), de iniciativa da Senadora Ideli Salvatti, aprovada em primeiro turno, na Câmara dos Deputados. A proposta originalmente voltada ao determinar o fim da incidência da Desvinculação das Receitas da União – DRU sobre os recursos vinculados manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançou uma dimensão muito mais intensa derivada da nova extensão da obrigatoriedade a toda a educação básica, à inclusão da União como ente federativo co-responsável pela educação obrigatória, pela instituição do Plano Nacional de educação, de duração decenal como eixo articulador do Sistema Nacional de Educação e da fixação de meta percentual do produto interno bruto (PIB) de investimento público em educação.

MÃOS À OBRA

Esta fase preparatória tem tarefas imediatas para qualificar a participação da CONAE na nova oportunidade.

No cenário mais próximo, é preciso ter em conta que existem projetos de lei em tramitação com forte incidência sobre a organização de sistemas de ensino e cooperação federativa. Notadamente, chamam a atenção os Projetos de Lei 7666/2006 e 1680/2007. Além de enfrentarem a difícil tarefa de regulamentação em lei federal, estão muito distantes de considerar a concepção de educação validada pelo Documento Referência, a partir do seu lastro no movimento social.

O próximo ano será muito exigente para esta disputa de projeto de nação. Desafia para o amadurecimento da proposta, a articulação de alianças estratégicas, a elaboração minuciosa da tática política para alcançá-lo, seja na forma do novo PNE, seja na atualização do ordenamento legal infra-constitucional decorrente. Não será um processo linear.

Cada segmento aqui representado sabe bem a dor e a delícia de gestar o novo.

Há quinze anos, Jamil Cury já advertia, no texto já citado:

Deste modo, quer se realize no poder público municipal, estadual ou federal, o encontro da universalidade do direito com a totalidade do sistema só se dará quando os sujeitos sociais, interessados em educação como instrumento de cidadania, se empenharem na travessia deste direito dos princípios à prática social.

Deste modo, o impacto do sistema nacional de educação pode ser lido a partir de dois pólos mutuamente inclusivos, o da legislação que adota princípios e o dos grupos sociais interessados em não ficar à margem das conquistas democráticas, entre as quais a educação pública como direito de cidadania.”

Se estamos construindo, seguramente, conjugamos uma série de atitudes que conformam a existência de um projeto capaz de co-mover pessoas, re-mover entraves, de-mover resistências, pro-mover ações e estabelecer sin-ergias, sin-tonias, sin-fonias, sin-cronias, sim-patias, afirmando a diversidade como valor, o direito à igualdade como princípio, a unidade como fio condutor.

Mãos à obra!

Notas de referência

1. BORDIGNON, Genuíno – Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação – in Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano”, no prelo, pela editora do IPF.
2. BRASIL. Ministério da Educação. CONAE 2010 Documento Referência. http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59.
3. COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO. Plano de Governo 2007/2010. São Paulo-SP.
4. BRASIL. Lei Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.494-2007?OpenDocument>
5. BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>

6. BRASIL. Lei 10.172/2001 Disponível em
[http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=359024&PalavrasDestaque=Plano%20Nacional%20de%20Educa](http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=359024&PalavrasDestaque=Plano%20Nacional%20de%20Educa%u00e7ao)

7. BRASIL. Lei 9394/1996 atualizada. Disponível em
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=362578&PalavrasDestaque=>

8. BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Op. cit.

9. V CONED – Manifesto do V Congresso Nacional de Educação. 2004, Recife.

10. CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e município: o sistema nacional de educação. Revista de Educação da CNTE, no. 1, ano I, Janeiro de 1993, Brasília.

11. BRZESINSKI, Iria org.) .LDB reinterpretada: diversos olhares se entrecruzam. Ed. Cortez. 1997, São Paulo.

12. SAVIANI, Dermeval – Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação, 2009.

13. ABICALIL, Carlos. PNE Limites e Desafios – uma avaliação necessária. Câmara dos deputados, 2007, Brasília.

14. CURY Carlos Roberto Jamil. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação, 2009.

15. in RAMOS, Maria Amélia – Sistema de Ensino – Assessoria Técnica do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso, mimeo, 1999.

16. in ARELARO, Lisete Regina Gomes – Concepção de Sistema de Ensino no Brasil e Competências Legais do Sistema Municipal, mimeo, 1999.

17. in EDUCACIÓN: cuestiones de debate – Internacional da Educação, abril/1999, Bruxelas.

18. ABICALIL, Carlos Augusto – Fundef, Municipalização e Fratura da Educação Básica, Cadernos de Educação Nº 6, CNTE, agosto / 1998, Brasília.

19. PEC277A/2008. Disponível em
http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2008&Numero=277&sigla=PEC

20. PL7666/2006. Disponível em http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2006&Numero=7666&sigla=PL

21.PL1680/2007. Disponível em http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2007&Numero=1680&sigla=PL