

**Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
Ministério da Educação**

O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos¹

Binho Marques, Flávia Nogueira, Antônio Roberto
Lambertucci e Geraldo Grossi Junior²

“... para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de ideias abstratas e de princípios gerais, com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos.”

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino foi criada no Ministério da Educação com o desafio de estimular e ampliar o regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação³.

Revisitar o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é para nós uma tarefa estratégica e enriquecedora. O Manifesto contribui e qualifica decisões relativas ao trabalho de buscar consensos sucessivos em torno dos temas mais caros à organização do Sistema Nacional de Educação. A atualidade do Manifesto, no sentido do necessário entrelaçamento de todos os esforços para uma visão global do problema educativo, reconhecendo o direito de cada indivíduo, faz com que a SASE/MEC esteja presente na organização da conferência comemorativa do 80º Aniversário do Manifesto e na composição desta publicação. Não é demais lembrar o chamado dos Pioneiros para a cooperação de todas as instituições sociais, considerando a educação como uma função social e eminentemente pública.

Alimentados por estes princípios tão atuais e premidos pela certeza de que a sociedade brasileira exige com urgência uma cooperação federativa mais orgânica para a educação nacional, chegamos aos dias atuais com a tarefa de instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação. E esta tarefa terá dois anos para ser realizada, contados da publicação do novo Plano Nacional de Educação, que por força da Emenda

¹ Texto a ser publicado como capítulo do livro: “*O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação*”, em fase de elaboração como produto da Conferência “*O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação*”, promovido pelo MEC/Comissão Organizadora do 80º Aniversário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova/Faculdade de Educação da USP, no período de 11 a 13 de março de 2013.

² Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)

³ Decreto no. 7.690, de 02 de março de 2012

Constitucional nº 59/2009 foi elevado à condição de articulador do Sistema Nacional de Educação.

Buscar consensos em torno de temas estruturantes de um modelo de federalismo educacional que atenda as atuais necessidades do nosso país neste curto período de tempo não será um desafio pequeno e exigirá grande esforço, principalmente se considerarmos que o Federalismo brasileiro foi conformado num contexto histórico marcado por forte pressão política para a descentralização de poder. O modelo definido na Constituição de 1988 foi escolhido para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional, a ponto de levar o município à condição de ente federativo autônomo, o que é inédito entre as federações (Abrúcio, 2010) e resulta em elevada complexidade.

Da realidade federativa brasileira decorrem grandes lacunas nas políticas sociais: descontinuidade, fragmentação de programas, ausência de padrões de qualidade, ineficiência de órgãos gestores e insuficiência de recursos. São situações especialmente visíveis no campo da educação básica, agravadas em função do histórico distanciamento da União com a oferta deste nível de ensino. Aliadas a estes fatores apresentam-se como pano de fundo as marcadas desigualdades econômicas e sociais também históricas no Brasil, que potencializam a complexidade e as tensões próprias do nosso contexto federativo.

E é nesse cenário complexo, com três esferas administrativas autônomas dispostas de forma não hierárquica, que a CONAE 2010 apontou para a necessária regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que define competências comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, estando, entre elas, a tarefa de proporcionar os meios de acesso à educação.

As alternativas legais para a regulamentação do sistema, suas oportunidades e limitações, são temas cujo debate ainda não está completamente esgotado, mas parece haver cada vez mais acordo no sentido da regulamentação de um “sistema de sistemas” por lei complementar ao Artigo 23 da Constituição Federal (Cury, 2010, Abicalil, 2010). Este debate é importante e deve permanecer na pauta nacional, sendo estimulado inclusive pelo próprio MEC, dada a sua relevância.

Existe um aspecto central, que logicamente não pode ser abordado de maneira isolada dos aspectos legais, que precisa ser mais explorado. Trata-se do debate sobre o desenho, ou *modelo*, do sistema que queremos. Este debate deve estar vinculado, inclusive, à construção de condições efetivas para que cada ente federativo possa cumprir suas responsabilidades. Numa esfera mais ampla e complexa de atores, há a expectativa de que este debate envolva inclusive o tema da equalização fiscal (Resende, 2010).

A construção deste modelo deve ser dialógica e aí está o papel do MEC neste cenário: coordenar o esforço nacional de pactuação em busca do equilíbrio, porque sem um alinhamento mínimo de ideias fundantes do sistema não será possível evitar a dispersão. É neste espírito que apresentamos o presente documento, procurando contribuir de forma propositiva ao adensamento do diálogo. Partimos do acúmulo construído ao longo de muitos anos de lutas e avanços na educação brasileira, reforçado pelos inúmeros espaços de participação estimulados pelo MEC na última década. Nosso desafio é atrair para o diálogo os mais diversos atores, com os mais diversos interesses,

dos mais diversos setores, assumindo que será sempre um debate inacabado, mas no qual as pessoas se reconheçam. A expectativa é que tenhamos um cenário em que várias visões sobre o sistema estejam presentes e que ao mesmo tempo indique caminhos para construir a viabilidade da articulação no sentido de garantir qualidade com equidade no país.

O caminho necessário: um pacto em torno dos propósitos maiores do sistema

Buscar a definição de um modelo de Sistema Nacional de Educação leva à necessidade de construir acordos complexos. Neste caso, o caminho parece ser o de pactuar primeiro as linhas estratégicas que unem os atores envolvidos, construindo acordos em aproximações sucessivas em torno dos princípios constitucionais. Neste sentido podemos começar pela pergunta: quais são os propósitos maiores do sistema que pretendemos instituir?

A razão de um esforço de organização nacional não pode deixar de ser a garantia do direito à educação, previsto na Constituição Federal de 1988 como dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. A concepção de educação à qual a Constituição se refere vincula-se à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, com pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e com garantia de padrão de qualidade. A coexistência de instituições públicas e privadas de ensino está constitucionalmente prevista, mas com gratuidade e gestão democrática nos estabelecimentos públicos. Aos estabelecimentos privados cabe o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a condição de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. A valorização dos profissionais também é tida como princípio constitucional para a qualidade, concretizando-se na previsão de planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e piso salarial profissional nacional estabelecido em lei para as redes públicas.

A razão está dada e a concepção de qualidade está posta; é fácil observar quanto o pensamento dos Pioneiros e as bandeiras defendidas em nossos fóruns foram incorporados à nossa legislação. Porém, em se tratando de uma federação, e sendo esta federação o Brasil, ainda estamos longe de efetivar estes propósitos, especialmente se considerarmos as desigualdades de oferta e qualidade, entendidas como chaves, bases e princípios da superação das desigualdades sociais. Sem a organização do sistema não enfrentaremos a desigualdade e não haverá equidade; políticas descontínuas de governo não equalizarão oferta e qualidade.

Ter acordo nacional em torno destes propósitos é uma questão chave porque por eles é que diferentes governos, instituições, famílias, enfim, toda a sociedade deverá se mobilizar. A organização do Sistema nada mais é do que este esforço nacional de pactuação para superar as desigualdades e garantir o direito à educação com os princípios constitucionalmente previstos, entendendo que a gestão democrática do sistema, em todas as esferas de organização, é um princípio basilar a partir do qual se fortalecem espaços de participação e de pactuação já instituídos e por instituir.

Reafirmados estes propósitos maiores, então qual seria o tipo de sistema capaz realizá-los? Aqui a resposta não é simples. Em qualquer movimento dedicado à construção de um modelo de relação política e social há disputas de projetos, de visões de sociedade e

interesses diversos. Estas disputas estiveram presentes no debate educacional brasileiro ao longo da nossa história e concretizaram-se em obstáculos econômicos, políticos, filosófico-ideológicos e legais (Saviani, 2010) para a construção da organicidade da política educacional. Não se pode perder de vista que a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade (Dourado, 2007).

Apesar dos inúmeros avanços já conquistados, os obstáculos continuam. Por esta razão é fundamental que nos organizemos para fazer um debate articulado, evitando a fragmentação dos temas. Quando tratamos do sistema educacional, emergem diversos aspectos com dimensões, natureza e formas de articulação diferentes. Como compatibilizar, no mesmo desenho de estrutura e funcionamento, os diferentes órgãos educacionais nas três esferas federativas autônomas e, ao mesmo tempo, conceber sua relação concreta com os chamados “subsistemas” apontados pela CONAE 2010 – avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção e disseminação de indicadores educacionais, planejamento e gestão e formação e valorização profissional? Há sempre o risco de se promover um debate que construa ou conceba um acordo sobre as partes isoladamente, sem guardar a coerência e a interdependência entre elas. Neste caso, pode-se instituir algo que legalmente se chame de sistema, mas que de fato não se comporta como tal, por causa da incoerência e fragmentação interna de seus elementos.

Para evitar o debate desarticulado e criar as condições verdadeiramente instituintes do Sistema Nacional, com coesão, enfrentamento dos obstáculos históricos e vitória de um modelo alinhado aos dispositivos constitucionais, precisamos buscar um conceito que nos una e que seja coerente com o Regime de Colaboração.

O Regime de Colaboração

Em todas as formas de organização federativa há uma tensão a respeito do caminho a ser seguido para a necessária superação do dilema *centralização x descentralização*. No caso da educação brasileira cabe o aprofundamento do debate sobre este tema. A possibilidade de avanço neste aspecto está na busca de acordos em torno de princípios que possam constituir a base do sistema a ser organizado. Princípios que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o que”, mas principalmente quem deve fazer, com quem e em que condições faz, com quais mediações de complementariedades, com quais regramentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações (Abicalil, 2012).

Um acordo federativo pré-constitucional a respeito de um modelo de sistema não aconteceu no campo da educação, mas a Constituição Federal de 1988 pretendeu romper a lógica do movimento pendular entre centralização e descentralização com o instituto do Regime de Colaboração (Araújo, 2010). Cabe ressaltar que esta nomenclatura só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas (Abrucio, 2010). Talvez resida aí um primeiro e mais importante aspecto que caracterizará nosso sistema e poderá contribuir para a construção do sentido conceitual articulador e unificador dos seus elementos.

Se for entendido como uma forma democrática e não competitiva de organização da gestão para enfrentar os desafios da educação pública e para regular o ensino privado, o Regime de Colaboração exige um conjunto orgânico de formas colaborativas, baseado em pactos federativos mais amplos que ainda não foram construídos no Brasil. Portanto, embora a presença deste instituto na Constituição Federal seja um grande marco definidor do método de organização da gestão, por si só não resolve o dilema federativo. Pelo contrário; sem pactos federativos que sustentem um conjunto orgânico de formas de colaboração entre os sistemas de ensino, permaneceremos na precária condição dos mecanismos de adesão e das políticas desarticuladas.

Sem a ancoragem em acordos federativos com princípios claros, o instituto do Regime de Colaboração fica sem sentido e o direito não será assegurado, pois políticas e programas descontínuos, polarizados entre extremos de centralização e descentralização resultam sempre em fragmentação. É justamente neste espírito que Araújo (2010) centraliza o desafio da organização do Sistema Nacional de Educação no debate denso e consistente sobre as relações intergovernamentais no Brasil, o que pressupõe o estabelecimento de uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a interdependência e a interpenetração dos governos nacional e subnacionais, sem que haja comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, do qual um dos elementos é a educação.

Interdependência talvez seja o conceito com maior força para alicerçar uma nova forma de organização da gestão educacional no Brasil. Este conceito é adequado porque o foco da ação pública deve ser o cidadão, no atendimento pleno de seus direitos. A responsabilização, num modelo de gestão baseado na interdependência, deve ser entendida como a obrigatoriedade de garantia deste direito. Isto significa que os sistemas precisam colaborar, partindo dos princípios de que não poderão realizar todas as tarefas sozinhos e que no caso da impossibilidade de um sistema garantir o direito, outro sistema o fará.

Aspectos de um modelo de gestão ancorados no conceito da interdependência

Pelo menos seis aspectos devem estar presentes no debate de um modelo de gestão pautado pela interdependência: (i) o papel central da União na indução da qualidade na educação básica; (ii) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas; (iii) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (iv) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (v) a valorização dos profissionais da educação; e (vi) o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem.

i. O papel central da União na indução da qualidade da Educação Básica

Do ponto vista legal já estão definidas as atribuições da União: coordenar a política nacional de educação, exercer função supletiva e redistributiva e gerir a própria rede de instituições de ensino. Portanto, além de assistência técnica e financeira para o enfrentamento das desigualdades, é papel da União coordenar a execução de acordos previamente construídos, seja no nível do pacto federativo (leis e diretrizes nacionais), seja no nível da pactuação de formas de colaboração específicas para que, em um

mesmo território, estejam presentes ações coordenadas entre as diferentes esferas de gestão.

Algumas reflexões são, entretanto, necessárias. Não há dúvida que a União deve exercer o papel indutor das políticas educacionais, mas as formas como estas políticas são elaboradas e decididas ainda não estão suficientemente resolvidas.

A questão da qualidade é talvez o aspecto mais relevante. É fato que a concepção de qualidade está posta na Constituição Federal, quando no Artigo 206 foram definidos os princípios que devem orientar a educação nacional. Mas o padrão que deve ser garantido, como princípio, não está ainda definido.

Todos concordam com a necessária definição de padrões de qualidade, mas precisamos saber até que ponto a visão de padrão de qualidade se confunde com a qualidade padrão, que é o oposto do que se pressupõe de um federalismo educativo. Para definir padrão nacional de qualidade não podemos nos deter a listar, de maneira uniforme, itens que devem compor as condições de cada escola ou cada sistema, como se fossem todos iguais. A padronização excessiva é nefasta do ponto de vista da valorização das diversidades. A autonomia dos sistemas subnacionais, garantidas as condições para o exercício de suas competências, é fundamental para que sejam capazes de se ajustar às diferentes características de sua cultura, de sua história, de suas relações sociais, além de torná-los resilientes a ponto de enfrentarem os desafios que a realidade cotidiana apresenta. Quando a ação ou a decisão é padronizada ao extremo, o sistema perde a capacidade de reagir ao inevitável e permanente imprevisto. Ao mesmo tempo, a autonomia precisa ser limitada, a ponto de garantir que os sistemas possam fazer parte de uma identidade nacional que tem papel equalizador.

A qualidade obviamente não se restringe ao estabelecimento de padrões mínimos de condições materiais, embora este seja sem dúvida um importante aspecto do conceito polissêmico, uma vez que tem reflexos nas condições de trabalho, na segurança, salubridade, autoestima, entre outros.

No mesmo sentido, as decisões no campo pedagógico, por exemplo, deveriam ter por base as diretrizes nacionais do Conselho Nacional de Educação. Mas qual seria efetivamente o papel CNE no avanço em acordos federativos para a elaboração de diretrizes nacionais que possam interagir cada vez mais com as realidades locais? Uma possibilidade seria construí-las de forma mais articulada com os Conselhos Estaduais, que as complementarão. Seria também desejável envolver gestores estaduais e municipais na sua conformação, tendo em vista os desdobramentos administrativos que delas decorrerão. Desta forma, haveria mais segurança de que as escolas as tomariam como referência para a construção de seus projetos.

Com relação às decisões no campo da gestão, por sua vez, há carência de fóruns de pactuação intergovernamental definidores de políticas, embora alguns espaços temáticos de negociação estejam inclusive previstos em lei. A institucionalização de fóruns de negociação federativa tem sido citada como uma importante medida para criar um ambiente nacional de pactuação, visando propor normas de cooperação e formas de colaboração que fortaleçam o caminho de construção do Sistema Nacional (Abrucio, 2010).

Um futuro fórum intergovernamental poderia ser formado pelos gestores dos sistemas de ensino nas três esferas: a União, representada pelo MEC; os estados, representados pelo CONSED; e os municípios, representados pela UNDIME e caracterizado como uma instância de negociação e pactuação das políticas e programas para a educação. Para evitar a fragmentação e dar mais qualidade às decisões no Sistema, será necessário buscar uma estratégia de articulação deste novo espaço com os diversos espaços já existentes.

ii. a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas

Os estados e municípios têm responsabilidades definidas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB. Cabe refletir, entretanto, se seria possível promover a ampliação da liberdade de escolha dos gestores com contínua descentralização dos mecanismos de gestão e financiamento. Para que isto seja possível, é preciso reconhecer que entre os estados e entre os municípios há profundas diferenças e que nem todos têm condições técnicas para assumir plenamente as atribuições que indistintamente lhes são definidas.

Poderíamos refletir se seria adequado pensarmos em uma espécie de tipologia, tendo por base a concepção sistêmica e interdependente de gestão. Neste contexto, a reflexão poderia ser feita considerando as premissas de resguardar as capacidades já consolidadas nos diferentes sistemas subnacionais e identificar investimentos necessários para desenvolvê-las nas redes e sistemas em que elas ainda não estão presentes. Este processo é fundamental para que cada ente federativo possa realizar plenamente suas competências.

Porém, há ainda outra pergunta tão relevante quanto a primeira: seria possível aperfeiçoar formas de operacionalização e financiamento, considerando que um município ou estado pode eventualmente não garantir o direito?

Nos deparamos, então, com a necessidade de uma nova concepção nacional de avaliação vinculada a padrões de qualidade, que possa promover ajustes no nível ou tipo de apoio da União (e por vezes também do estado). É importante definir se este é um bom caminho para ampliar o modelo de avaliação, tornando o processo avaliativo útil para o aprimoramento do funcionamento do sistema.

É importante ainda ressaltar que, embora a coordenação, articulação e a proposição da política e do Plano Nacional de Educação sejam atribuições da União, é preciso estimular os estados para que exercitem plenamente o papel de instâncias gestoras da política educacional em seu território.

iii. o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade

A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo. O equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais (Resende, 2010).

Um equilíbrio desta natureza depende de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos do que o próprio Sistema Nacional de Educação. Neste contexto, é fundamental encontrar uma solução para o financiamento educacional, considerando que o FUNDEB termina em 2020.

O novo quadro a ser construído poderia considerar dois aspectos: uma possível ampliação de equalização e a vinculação do Valor Aluno Ano (VAA) a um padrão de qualidade a ser nacionalmente pactuado.

É importante observar que a ampliação do aporte da União para a equalização no FUNDEB pode implicar em redução do financiamento de programas e transferências voluntárias. Neste caso, seria importante criar mecanismos para um maior equilíbrio entre os programas focalizados (para a superação de problemas específicos) e os programas universais. Esta seria uma forma de aperfeiçoar a função supletiva da União e dos estados, evitando que programas universais cristalizem as desigualdades.

iv. o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo

O Plano Nacional de Educação deve indicar, decenalmente, fundamentos, diagnósticos e diretrizes que darão suporte a metas nacionalmente pactuadas, que visam avançar cada vez mais na garantia do acesso e na qualidade da oferta. As metas nacionais refletem os valores prioritários para a nação avançar em universalização da etapa obrigatória com qualidade, com responsabilidade de todos os entes federativos.

Um sistema federativo de educação necessita de formas obrigatórias de alinhamento entre os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Estes mecanismos, por sua vez, deverão evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, dada a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades regionais.

É também importante articular de forma definitiva o planejamento educacional decenal a outros instrumentos de planejamento de governos tais como os Planos Plurianuais, os Planos de Ações Articuladas (Lei 12.695/2012) e outros mecanismos de financiamento.

v. a valorização dos profissionais da educação

Não se pode falar em um padrão nacional de qualidade efetivo sem um grande esforço de valorização e profissionalização. Em um Sistema Nacional que cumpra a responsabilidade de oferecer um serviço com a mesma qualidade para toda a população, independentemente do lugar do país onde ela viva, é imprescindível que a carreira do profissional seja igualmente valorizada em todo o território brasileiro. Um quadro de profissionais motivado e comprometido com os estudantes de uma escola é um dos elementos mais importantes do Sistema Nacional de Educação; eles atuarão na escola e fora dela, nos órgãos de gestão e nas representações nos conselhos de controle social.

Carreiras equilibradas colaboram para a atração de bons profissionais, para o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional e para a valorização da profissão. É possível construir uma visão nacional de que o Piso Salarial seja reconhecido como um elemento de superação de desigualdades no Sistema Nacional (Vieira, 2012), mas será necessário fazer uma vinculação mais estreita entre o Piso e os planos de carreira.

Como cada profissional hoje se vincula a uma condição diferenciada de trabalho dada a autonomia administrativa do ente federativo que o contratou, as situações podem variar desde a ausência de planos de carreira até a existência de planos aprovados mas não efetivados, e uma gama imensa de planos com lógicas distintas em execução (Gouveia e Tavares, 2012). A diversidade de modelos (elevada variação entre o maior e o menor salário, tipos diferentes de gratificações, regras muito diferenciadas de promoção) dificulta a viabilidade dos objetivos da Lei do Piso (11.738/2008). Portanto, parâmetros de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção são requisitos para reconhecer a valorização dos profissionais da educação como parte integrante e articuladora do Sistema Nacional; estes aspectos não podem ser tratados de forma fragmentada. Isto não significa, necessariamente, construir uma carreira nacional padrão, nem uma carreira única para o país.

Além disto, dois outros aspectos também parecem importantes no caminho da construção de organicidade deste tema no contexto do Sistema Nacional. O primeiro refere-se à necessidade de buscar acordos relativos à qualificação dos processos de ingresso na carreira, entendidos tanto como melhoria nos concursos públicos quanto como diretrizes nacionais para os estágios probatórios. O segundo trata da pertinência de prevermos espaços de diálogo e de negociação que contribuam para a melhoria das relações de trabalho pela via da pactuação de parâmetros referenciais de condições adequadas de trabalho no território nacional.

vi. o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem

Uma questão importante a ser respondida no contexto do Sistema Nacional de Educação é: em uma sociedade democrática, quem define o que um estudante deve aprender? A resposta não é simples, uma vez que este parece ser um dos principais pontos de pactuação ou acordo nacional. O que queremos que nossos filhos e filhas aprendam? Com que valores? Com que visões de sociedade?

Muito embora tenhamos as diretrizes curriculares nacionais para a educação básica, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, sabemos que nem sempre elas são acolhidas nas escolas, o que se caracteriza como uma lacuna de orientação nacional para o desenvolvimento do currículo.

Esta lacuna cada vez mais vem sendo ocupada pelos chamados “sistemas estruturados”. A maioria destas ofertas, largamente disponíveis no mercado, vão além da entrega do material didático. O “sistema” envolve também a capacitação dos professores e modelos de monitoramento do trabalho nas escolas, além de acompanhamento dos resultados de aprendizagem dos estudantes.

Uma das possíveis razões para a crescente adesão a estes “sistemas” pode ser o visível desalinhamento entre as diretrizes curriculares, a formação dos professores e os processos de avaliação de aprendizagem na ação das políticas educacionais. Este quadro se agrava com as lacunas de articulação que também existem entre as diversas instituições envolvidas na política nacional e deve ser pauta prioritária no debate sobre o Sistema Nacional de Educação que queremos.

Uma melhor definição do papel da União na questão curricular talvez possa ajudar a encontrar um ponto de equilíbrio entre diretrizes curriculares que são gerais e listas de conteúdos exaustivamente prescritivas.

É fato também que esta lacuna impacta a formação de professores; sem uma base curricular nacional, dificilmente será possível avançar nas orientações necessárias para a formação, considerando, inclusive, a necessidade de regulação mais enérgica do setor privado.

Para aprimorar a Política Nacional (Decreto 6.755/2009) será estratégico construir mecanismos que fortaleçam a colaboração entre os sistemas de ensino, em um conjunto mais orgânico de ações integradas considerando as competências específicas das instituições e dos sistemas. Neste contexto, parecem fundamentais reflexões sobre quais ações devem incorporar, por exemplo, iniciativas que fortaleçam espaços de pactuação entre as instituições formadoras e as secretarias de educação, tanto para a formação inicial e quanto para a formação continuada, tais como os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

O debate sobre formação no contexto do Sistema Nacional tem revelado questões importantes. Na formação inicial, tem sido referida a necessidade de fortalecer os processos de regulação dos cursos de licenciatura, além da importante tarefa de avançar na revisão das diretrizes nacionais para estes cursos, desenvolvendo mecanismos para garantir seu cumprimento, com acompanhamento por parte dos conselhos de educação.

Há ainda o desafio de elaborarmos diretrizes nacionais para a formação continuada, com foco na vinculação dos programas locais aos projetos das escolas. É ainda necessário definir regras nacionais de financiamento e avaliação do processo de formação, alinhando todas estas decisões aos processos de avaliação de aprendizagem.

Uma agenda a ser construída e pactuada

No caminho da construção coletiva de respostas a todas estas questões ainda não pactuadas, um grande esforço de mobilização deverá ser feito. Julgamos especialmente importante evitarmos o risco apontado por Saviani (2010), ao tratar da possibilidade de um projeto de lei para o Sistema Nacional de Educação que se transforme apenas em mais um rótulo a frequentar o discurso educacional.

Para evitarmos este risco, uma agenda instituinte do Sistema precisa ser construída e também pactuada, em um esforço de mobilização capaz de envolver governos e sociedade. É preciso que o debate seja denso e intenso, com clara organização e coordenação do processo, para que, por intermédio de uma forte decisão política por parte do governo federal, se possa envolver governos estaduais e municipais e garantir ampla participação social. Precisamos, portanto, de decisão política, agenda pactuada, coordenação e organização de trabalho claramente definidos.

A adoção ou construção de consensos não acontecerá sem um processo de aproximação constante, em círculos concêntricos, em que os mais diferentes atores se encontrem permanentemente e construam diálogos e propostas cada vez mais orgânicas para educação nacional.

O debate articulado de todos estes aspectos do Sistema Nacional pode representar mais uma oportunidade para se definir os rumos da educação brasileira, no contexto de uma política de Estado capaz de oferecer educação de qualidade para todos. Este rico processo coletivo poderá garantir o aprofundamento da discussão sobre a responsabilidade educacional contribuindo para o delineamento de uma concepção político-pedagógica em que o processo educativo se articule à ampliação e melhoria do acesso e da permanência com qualidade para todos, consolidando a gestão democrática, o reconhecimento e o respeito à diversidade como princípios basilares da educação.

Esperamos que a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino e os aportes deste documento possam convergir para fortalecer a necessária articulação entre o MEC, as instituições educativas, os movimentos sociais e os sistemas de ensino neste processo que desejamos ver frutificar com a construção de acordos sucessivos em torno dos princípios constitucionais. A construção coletiva de procedimentos e processos de trabalho, debate e participação certamente aglutinarão esforços fundamentais para a estruturação da cooperação federativa e conseqüentemente, de formatação do Sistema Nacional de Educação.

Referências Bibliográficas

Abicalil, C.A. O federalismo e o sistema nacional de educação: uma oportunidade fecunda. **Retratos da Escola**, CNTE, v. 6, n. 10, p. 21-36, jan/jul. 2012.

Abrucio, F.L. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: Oliveira, R.P.; Santana, W. (orgs). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

Araújo, G.C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do Regime de Colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v.31, no.112, p.749-768, jul/set., 2010.

Cury, C.R.J. **A questão federativa e a educação escolar**. In: Oliveira, R.P.; Santana, W. (orgs). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 149-168. Dourado, L.F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v.28, no.100, p.921-946, out., 2007.

Gouveia, A.B. e Tavares, T.M. **Retratos da Escola**, CNTE, v. 6, n. 10, p. 185-196, jan/jul. 2012.

Resende, F. **Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo**. In: Oliveira, R.P.; Santana, W. (orgs). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 71-88.

Saviani, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Rev. Bras. Ed.*, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai/ago. 2010.

Vieira, J.M.D. Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos. **Retratos da Escola**, CNTE, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan/jul. 2012.