

## ARGUMENTAÇÕES INICIAIS SOBRE O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO: ENTRE A REALIDADE E A SUPERFICIALIDADE

Jonathan Guedes da Silva Ricardo<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal refletir sobre a necessidade da constituição de um sistema educacional brasileiro. Esse sistema será baseado na forte articulação entre os entes federativos que formam a União, com a demarcação de papéis e um planejamento conjunto que deve ser cumprido por todas as instâncias envolvidas, concedendo espaços para outras ações na medida em que as tarefas pré-estabelecidas para cada parte não sejam prejudicadas. Dentro desse pacto devem estar bem claras questões relacionadas ao financiamento da educação, a definição do que seria cada documento que orientará o sistema que se pretende implantar, a constituição de órgãos que darão respaldo à sociedade civil em não só participar do processo, mas fiscalizar ao longo de seu desenvolvimento, dentre outros. É necessário salientar que não se buscará esgotar a discussão acerca do assunto, e sim a construção de uma base que permitirá observar como se organiza atualmente a educação nacional, seus desafios, carências e particularidades, bem como a importância da consolidação de um sistema nacional.

**PALAVRAS-CHAVES:** Sistema educacional brasileiro; organização da educação; articulação; planejamento educacional; regime de colaboração.

### RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo principal reflejar sobre la necesidad de la construcción de un sistema educacional brasileño basado en la fuerte articulación entre los entes federativos que forman la Unión, con la demarcación de papeles y un planeamiento que debe ser cumplido por todas las instancias, concediendo espacios para otras acciones en la medida en que las tareas preestablecidas para cada parte no sean perjudicadas. Dentro de

---

<sup>1</sup> Licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduando de Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador em Educação e migração (Universidad de Guadalajara - México), Economía e estudos internacionais.

ese pacto deben estar bien claras cuestiones relacionadas al financiamiento de la educación, la definición de lo que sería cada documento que orientará el sistema que se pretende implantar, la construcción de órganos que darán respaldo a la sociedad civil en no solo participar del proceso, pero fiscalizar al largo de su desarrollo, entre otros. Es necesario decir que no se buscará agotar la discusión acerca del asunto, y si la construcción de una base que permitirá observar cómo se organiza actualmente la educación nacional, sus desafíos, carencias y particularidades, así como la importancia de la consolidación de un sistema nacional.

**PALABRAS-CLAVE:** Sistema educacional brasileño; organización de la educación; articulación; planeación educacional; régimen de colaboración.

### **SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO: FICÇÃO?**

Refletir sobre a necessidade da consolidação de um sistema educacional estabelecido por diretrizes e bases pela União e cujo vigor se dará em todo o território nacional será o pano de fundo deste trabalho. Esse sistema deverá ser fruto de uma forte articulação e cooperação entre os entes federativos (instância federal, instâncias estaduais e do Distrito Federal e instâncias municipais), com a demarcação firme de papéis e um planejamento que deve ser cumprido por todas as instâncias envolvidas, concedendo liberações de atuações posteriores na medida em que as tarefas pré-estabelecidas pelo coletivo não sejam prejudicadas, conforme os dispositivos presentes na Constituição Federal e nos outros documentos a partir dela gerados.

É necessário destacar que esse sistema do qual me refiro, e que é debatido por vários teóricos da Educação como Dermeval Saviani, não representa simplesmente uma medida de implantação de um modelo único de educação em nosso país, mas um projeto que valoriza uma diversidade dentro da unidade, integrando os *uns* ao *todo*, num encontro das especificidades que compõem o coletivo integrado.

Antes de continuar, e como já se deve ter percebido, partir-se-á do pressuposto de que, em nosso país, não temos um sistema de ensino, e sim uma estrutura de educação. Defensores desse pensamento, Libâneo, Oliveira e Toschi (2009, p. 227) nos apontam que:

[...] Quando se faz referência a sistema de ensino, a tendência é considerá-lo o conjunto das escolas das redes; nesse caso, fala-se de sistema de ensino estadual, municipal e federal. Sistema, então, seria o conjunto das escolas sob a responsabilidade do município ou do estado, por exemplo. O significado de sistema extrapola, porém, o conjunto de escolas e o órgão administrador que as comanda.

E continuam levantando essa bandeira:

A legislação educacional brasileira, embora traduza normativamente determinada concepção, não expressa o significado de sistema de ensino. Na Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – a primeira LDB –, o termo sistema é orientado pelo critério administrativo, aplicado ao ensino, ocorrendo o mesmo com a Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Na nova LDB, o termo sistema refere-se à administração, em diversas esferas: sistema de ensino federal, estadual ou municipal. Conclui-se que não existe um sistema de ensino, [...] mas apenas estruturas administrativas às quais a lei se refere. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2009, p. 235).

Não é necessário ir muito longe para perceber que o atual modo de organização da educação brasileira, mesmo tendo bases importantes como o Plano Nacional de Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, os Fóruns Nacionais de Educação e outros tantos, ainda não logrou a consolidação de um articulado sistema nacional de educação por mínimo que fosse.

Muito se tem discutido sobre o assunto ao longo dos anos, sobretudo após o início dos anos mil novecentos e trinta com os Pioneiros da Escola Nova, mas

nenhum avanço na idealização da escola que se pretende foi alcançado por completo (e está bem longe de ser).

São muitas as barreiras encontradas para essa concretização, que esbarrará em interesses de ordens diversas: as intensas discussões<sup>2</sup> entre as dialéticas centralização X descentralização, público X privado, laico X religioso, a própria proposta neoliberal de alguns setores da sociedade em redefinir o papel do Estado sobre a administração da Educação (com discursos inúmeros, que vão desde a filosofia da liberdade para a sociedade traçar seu próprio caminho até a evidência da incapacidade do Estado que, em crise, não dará conta de tudo sozinho) etc.

Para Fernandes, Brito e Peroni (2012, p. 566),

A definição acerca do que seria um SNE<sup>3</sup>, nas condições peculiares à educação no Brasil, é um dos temas a ser enfrentado no próximo decênio. Apesar da incorporação do próprio conceito no aparato jurídico brasileiro, indefinições ainda estão presentes na atual conjuntura, entre elas destacamos aquelas que se referem ao papel do SNE ante a escola privada ou aquelas relativas ao regime de colaboração entre os entes federados.

---

<sup>2</sup> Essas discussões, sem dúvidas, acabam por fragmentar ainda mais uma possível constituição do sistema. Os setores que têm forte interesse em participar dessa área tão lucrativa chamada educação enxergam a centralização desta nas mãos do Estado como um perigo para seus interesses econômicos e de influência. Por estas e outras razões, as discussões deliberativas sobre esses assuntos demoram anos nas mesas de negociações ou são congeladas pelos representantes políticos daqueles setores citados anteriormente, como foi o caso da aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1961: foram treze anos de discussões acirradas para que entrasse em vigor, dez deles devido ao poder de veto do deputado Gustavo Capanema que, sentindo-se contrariado à mudança de um item que ele mesmo havia elaborado, utilizou-se de sua influência política para imobilizar a regulamentação do plano geral.

<sup>3</sup> Sistema Nacional de Educação.

Diante desse cenário, e como já foi apontado, afirma-se que no Brasil há uma estrutura nacional de educação, com distribuição de tarefas entre os entes que compõem o estado brasileiro que, por não se comunicarem para além do que se deveria, acabam por não fazer um planejamento mais aprofundado, cumprindo a responsabilidade de quem estará formando (informando e transformando) indivíduos.

Essa ausência de um sistema único de ensino acaba por levar a múltiplas formas de organização do ensino, que muitas vezes não dialogam, desconsiderando a importância de um conjunto dinâmico e de uma vivência a partir da interação entre seus componentes, “para que se tenha um sistema com intencionalidade, unidade, variedade e coerência interna e externa” (COSTA, 2010, p. 115).

Por outro lado, há quem defenda que no Brasil há sistema educacional, embora deficiente ou deformado. Tomando esse posicionamento, Rodrigues (1986, p. 37) já nos revelava que:

[...] é preciso mencionar a deformação crônica de que padece o sistema educacional brasileiro, o qual se encontra invertido na sua forma de ser administrado. De um lado, a União assume a responsabilidade de determinar as diretrizes da educação através de processos administrativos, bem como a gestão dos recursos para a educação; de outro, a União mostra-se incapaz de estabelecer essas diretrizes no que se refere à determinação dos objetivos sociais e políticos da educação, do essencial da tarefa pedagógica da escola e da clareza a respeito do educando que se quer formar.

Tomando qualquer um dos posicionamentos, a verdade é que há uma carência de um sistema educacional em nosso país como aqueles vistos em países como Finlândia e Coréia do Sul, embora não se devam olvidar as particularidades que são próprias a cada um desses países, como a maneira

que a educação é valorizada, o tamanho da população dentro do espaço escolar, as regiões onde são analisados os índices educacionais, os fatores sociais, políticos e econômicos, dentre outros.

Outro ponto que é essencial para o sistema pretendido é seu caráter de zelo pela transparência. Começamos a analisar o tema do investimento na educação. Sabe-se, por exemplo, que parte dos impostos são destinados à área da educação por meio da vinculação constitucional e de outros repasses. Mas a sensação é de que a população perde o controle dos processos posteriores. Não temos as cifras divulgadas de forma mais ampla, objetiva, detalhada. Vê-se apenas o dinheiro voando, sem saber aonde pousará. Visto isso, Davies (2006, p. 754) examina os problemas ligados ao financiamento da educação:

Inicialmente, cabe ressaltar que este financiamento enfrentou, ainda enfrenta e possivelmente continuará enfrentando, com ou sem fundos, problemas como as perdas provocadas pela inflação, a renúncia fiscal, a sonegação fiscal, a política fiscal/ econômica, a não-aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino [...], a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado.

Posto isso, evidencia-se que está mais do que na hora de os Governos tomarem para si o dever que lhes cabem como representantes do povo: mostrar eficiência e transparência. No entanto, agem literalmente como servos dos empresários e dos grupos dominantes.

O povo, por sua vez, deve pressionar e exigir mais participação na tomada de decisões no que se refere às diversas vertentes que tanto pipocam para todos os lados, em particular na educação. Políticas públicas só vão para mesa de

negociações quando se tornam demanda da maioria, estando na *agenda* da sociedade e principalmente da política, sempre com muita luta. Coutinho (2006, p. 195) já defendia a premissa de que:

[...] a principal tarefa da esquerda é lutar por um modelo de Estado que coloque o interesse público como principal norte de sua ação. Para isso, a esquerda deve começar redefinindo o que entende por 'público'. [...] a esquerda não pode abandonar a idéia de um Estado forte, mas deve agora combiná-la com a necessidade de tornar esse Estado permeável às pressões que vêm de baixo, ou seja, de uma sociedade civil que se torne cada vez mais hegemônica pelas classes subalternas. [...]

Observando com um pouco mais de cautela a atual situação da organização da educação nacional, não é difícil perceber desfalques no cumprimento de medidas estabelecidas pela União. A própria instância maior, por exemplo, se omite da responsabilidade de manter o ensino superior na medida em que não há documento legal que prove a definição dessa prioridade. É como viver na incerteza de algo que pode se desfazer a qualquer momento. Daí a importância de se bater na tecla várias vezes que as tarefas devem ser fixadas de forma clara, sem que se dê a chance de se fazer segundas interpretações, e que devem ser conhecidas por todas as instâncias a fim de evitar futuros choques.

Além disso, há muitos casos em que se joga a responsabilidade das funções a outras instâncias. Na falta de um sistema que demarca os papéis, o que se pode fazer para não “gastar” dinheiro com a educação se faz mesmo que para isso se burle o contrato. A implantação de um sistema nacional, pelo contrário, instigará a lógica da cooperação, onde o mais forte contribui para que o mais fraco alcance seu patamar.

A instância federal deve ser a responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos para a melhoria do funcionamento das escolas e dos órgãos governamentais pertencentes ao sistema, e as instâncias estaduais e municipais devem, em colaboração, auxiliar aquele primeiro no trabalho de elaboração do planejamento e organização desta extensa rede educacional, bem como cobrar, aconselhar, se reunir sempre que preciso visando à superação de desafios, etc.

É necessário ter em mente, ainda, que se a própria instância central não atua como uma base sólida e, mais, exemplar, as demais instâncias não se fortificam em suas ações sejam elas políticas, sociais, econômicas e, em particular, educacionais.

Dentro desse sistema haveria os órgãos independentes dos governos que seriam os olhos da sociedade nessa organização toda: fiscalizariam, contribuiriam, avaliariam, tornariam as informações públicas de forma o mais transparente possível. Numa mesma mesa de negociação estariam autoridades competentes pela legislação da educação, diretores, professores, alunos e responsáveis dos alunos enquanto representantes da sociedade civil, debatendo e construindo juntos, naquela forma de gestão fundada na concepção autogestionária, que Libâneo (2008, p. 122) apresenta como baseado na “responsabilidade coletiva, ausência de direção centralizada e acentuação da participação direta e por igual de todos” que pisam no chão da escola e que estão em seu entorno, deixando de lado a afirmação da autoridade e da acentuação de hierarquias.

Já havia citado anteriormente os “espaços” que poderiam ser dados aos entes que compõem a União sem o prejuízo de suas funções pré-estabelecidas na coletividade. Esses espaços representam legislações complementares que

podem ser planejadas por um dos integrantes do sistema geral que podem ter a pretensão de implantar medidas que busquem melhorar ainda mais o serviço prestado, investindo mais ou auxiliando outros integrantes.

Vamos supor que o município do Rio de Janeiro, atendendo a todas as exigências legais dos dispositivos do sistema educacional do país, cria mais um programa (que não consta no pacto geral) para melhorar cada vez mais a qualidade da educação oferecida a seus alunos. Este, por sua vez, pode servir como modelo para outros estados e inclusive para o país todo. Para tanto, o Rio pode auxiliar outros municípios do próprio estado ou de outros tantos.

Quando evidenciamos o papel que cada uma das três instâncias possui dentro dessa então estrutura no qual nos encontramos, muitas vezes considera-se como “simples” o papel desempenhado pelos municípios. Não obstante, considerando-se a forte proximidade dos órgãos municipais numa fiscalização mais rigorosa do que acontece na escola que está ali, em seu território, o município torna-se parte essencial do processo. Isso sem contar com as políticas públicas relacionadas ao transporte, merenda, materiais mais básicos, etc.

Finalmente, é necessário que dentro deste sistema que se pretende construir como fortaleza para uma educação mais bem planejada, eficaz e de qualidade, tenha-se em mente uma filosofia que reflita sobre os cidadãos que se pretende formar, com Currículos que abordem temáticas críticas sobre os assuntos que nos rodeiam, com didáticas que chamem os alunos para a atividade no sentido total da palavra, constituída de metodologias criativas e professores preparados para lidar com a pós-modernidade do qual estamos. Continuar numa estrutura como a que estamos não é caminhar para a construção de um modelo educacional eficiente. O trabalho começa num planejamento sério, ético e estético, pedagogicamente falando, e tendo noção

também que o planejamento é inconcluso, já que “as situações de ensino não se repetem”, e “as escolas não são iguais” (Libâneo, 2008, p. 153).

Olhar para a complexidade dos eventos que ocorrem na sociedade atual permitirá observar os pontos já ultrapassados nesse atual modelo de organização da escolar. Nesse sentido, há de se concordar com Saviani (2010, p. 783) quando afirma que:

[...] para que o sistema permaneça vivo e não degenera em simples estrutura, burocratizando-se, é necessário manter continuamente, em termos coletivos, a intencionalidade das ações. Isso significa que em nenhum momento se deve perder o caráter racional das atividades desenvolvidas. E o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema.

É de suma importância trazer à luz as seguintes proposições que merecem ser refletidas quando se discute a temática da constituição de um sistema nacional de ensino: primeiro o caráter burocrático que o sistema deve evitar ao máximo. Aproveitamos esse ponto para salientar a importância de uma construção conjunta que deve haver dentro da escola.

A escola, cumprindo seu essencial papel social, deve eliminar os muros que ela mesma ergueu ao longo do tempo ao não instigar a participação coletiva e deve, assim, trazer toda a comunidade escolar para dentro de seu espaço. Aliás, ela não está tampouco funciona sozinha. Mas não se engane: este muro construído pela escola fez e continua fazendo parte de um projeto maior que tem por filosofia formar sujeitos subalternos, acríticos, que atendam aos interesses exclusivos dos grupos dominantes da sociedade como um todo.

A burocracia, ora, tem justamente essa função intencional de erguer muros. Bertussi e Ouriques (2011) já discutiam esse ponto em suas reflexões, defendendo que “a escola que foi “democratizada” não foi a escola que a sociedade brasileira lutou para ter acesso”, mas que “a escola que foi “democratizada” foi uma escola precarizada pedagogicamente, financeira, infraestrutural e politicamente”.

A consolidação de um sistema teria que dar as mãos à uma proposta de participação coletiva, onde, em uma mesma mesa, professores, diretores, autoridades competentes, funcionários da instituição e os responsáveis pelos alunos debatam, enfrentem desafios e concretizem ações visando o bem coletivo. Só assim a escola retratará, fielmente, as aspirações e interesses do pessoal que está ao seu redor, que a compõe.

Por outro lado, é impossível falar de plano educacional sem as intenções. Na educação, tudo é intenção. Aliás, se está lidando com a formação de terceiros, e os interesses já se fazem presentes aí. Finalmente, e só para fixar essa idéia, observa-se o antagonismo entre sistema e improvisação. Ou se está numa condição, ou noutra. Nosso modelo educacional (ainda) não é um sistema. Logo...

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Através do presente trabalho, se buscou refletir sobre o quão importante será a constituição de um sistema educacional brasileiro que articule as instâncias federais, estaduais e municipais, através da demarcação de papéis e de planejamentos contínuos, para a construção de uma escola de mais qualidade, não mais sucateada, que deixe de lado a burocracia e traga o aluno

e a comunidade para participarem de um espaço mais democrático, que transforme a escola em um lugar que tenha sentido e significado concreto. Não obstante, percebemos, num mesmo cenário, escolas que pedem socorro e outras que, ao lado, são modelos para todo um território nacional. Típico exemplo da falta de diálogo e planejamento de uma estrutura de educação que possui sub formas diferentes de atuar. Enquanto não se ter a consciência que a educação é um tema essencial a ser tratado em conjunto, buscando sua valorização e melhora, não apenas com simples fundos econômicos, mas com uma construção muito mais ampla, estaremos vivendo num “território da educação fragmentada”.

Nessas discussões, que a de se reconhecer que são complexas, devem estar claras questões ligadas ao financiamento da educação, reformulação de currículos que estejam de mãos dadas com os avanços do pós-moderno no qual nos encontramos, zelando sempre pela transparência e garantia da democracia e da participação social.

Aliás, ao longo dos anos, a escola brasileira mais tem sido contra o social do que a favor deste. Mudar essa realidade e discutir, de forma séria e responsável, essas e outras questões apontadas ao longo deste trabalho é, sem dúvidas, fundamental para a implantação de um sistema que seja resultado da afirmação de que a União está, realmente, colocando a educação num patamar de prioridade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BERTUSSI, G. T.; OURIQUES, N.D (coord.). *Anuário educativo brasileiro: visão retrospectiva*. São Paulo: Cortez, 2011.

COSTA, A. C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. *RBPAE*. v.26, n.1, p.105-121, jan./abr. 2010.

COUTINHO, C. N. O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativa. In: LIMA, J.C.F.; NEVES, L.M.W. (org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz/ EPSJV, 2006.

DAVIES, N. FUNDEB: A redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* Campinas, v.27, n.96, p.753-774, out. 2006.

FERNANDES, M. D. E.; BRITO, S. H. A.; PERONI, V. M. V. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v.93, n. 235, p. 565-578, set./dez. 2012.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5ª ed. Revista e ampl. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. A estrutura do sistema de ensino: federal, estadual e municipal. In: *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Princípios da organização conforme a LDB/96. In: *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2009.

RODRIGUES, N. A gestão pública da educação – responsabilidade da União, dos Estados e dos municípios. *Em Aberto*. Brasília, ano 5, n. 30, p. 37-40, abr./jun. 1986.



SAVIANI, D. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educ. Soc. Campinas*, v.31, n.112, p.769-787, jul.-set. 2010.