

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

LARISSA COSTA LINS PIRES

**EDUCAÇÃO BRASILEIRA DE QUALIDADE: A FALTA DE
UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM FOCO.**

**SÃO PAULO
2014**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

LARISSA COSTA LINS PIRES

**EDUCAÇÃO BRASILEIRA DE QUALIDADE: A FALTA DE
UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM FOCO.**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), apresentado à Faculdade de Educação, curso de Pedagogia, como exigência parcial para obtenção do diploma de Pedagogo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Anita Viviani Martins

**SÃO PAULO
2014**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família, aos meus verdadeiros amigos e ao meu namorado, por toda ajuda e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me conduziu até aqui, a minha irmã que me inspirou a fazer o curso de Pedagogia, a minha família e ao meu namorado que sempre estiveram ao meu lado.

RESUMO

PIRES, Larissa Costa Lins. Educação Brasileira de qualidade: A falta de um Sistema Nacional de Educação em foco. 2014. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Educação, Curso de Pedagogia, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP 2014.

No presente texto, efetua-se um balanço das políticas públicas para educação que marcaram a história do Brasil, desde o século XIX, com foco na influência legislativa sobre a qualidade da educação brasileira, de forma a retratar como a falta de um Sistema Nacional de Educação decorre de uma herança histórica do Brasil. Primeiramente define-se o que é Sistema Nacional de Educação seguido de uma breve história a respeito de como e porque os sistemas nacionais de educação se constituíram em outros países. Na sequência trata-se do entendimento sobre o fato do Brasil não ter um Sistema Nacional de Educação até os dias atuais e quais os entraves para implantá-lo. Dando continuidade a essa mesma linha o trabalho aborda a questão da descontinuidade das políticas legislativas voltadas para a educação brasileira. Por fim, é retomada a discussão sobre a falta de um SNE e a qualidade na educação no contexto atual.

Palavras-chave: sistema nacional de educação; plano nacional de educação; qualidade.

ABSTRACT

PIRES, Larissa Costa Lins. **The quality of Brazilian education: the absence of National Education System in focus**. 2014. 48 p. Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Educação, Curso de Pedagogia, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP 2014.

The present essay aims to consider the result of a review of public policies for education that marked the history of Brazil, since the XIX century, focusing the legislative influence on the quality of education in Brazil. It delineates how the lack of a National System of Education is related to a historical inheritance from Brazil. Firstly, it defines what a National System of Education is, followed by a short story about how and why the national education systems were formed in other countries. Then, it deals with the understanding of the fact that Brazil does not have a National System of Education even nowadays and also considers the drawbacks to implement it. In the same line of thought this essay also address the issue of discontinuity of legislative policies aimed for Brazilian education. Finally, it recaptures the controversy of the lack of a National Education System and the quality of education in the current context.

Keywords: national education system; national education plan; quality of education.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 CAPÍTULO 1: O QUE É UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO?	11
1.1 BREVE HISTÓRIA – COMO E PORQUE OS SISTEMAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO SE CONSTITUÍRAM EM OUTROS PAÍSES.....	13
2 CAPÍTULO 2: PORQUE O BRASIL NÃO TEM UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ATÉ OS DIAS DE HOJE?	17
2.1 OS ENTRAVES PARA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	17
2.2 A DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA LEGISLATIVA VOLTADA PARA EDUCAÇÃO	20
3 CAPÍTULO 3: COMO A FALTA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AFETA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	33
3.1 A FALTA DE UM SNE E A HERANÇA HISTÓRICA BRASILEIRA	37
3.2 RETOMANDO A DISCUSSÃO NO CONTEXTO ATUAL A FALTA DE UM SNE E A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO	39
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

O fato do Brasil não ter um SNE é algo tão cristalizado em nossa sociedade, que raramente reflete-se sobre o significado e consequências dessa circunstância. A partir dessa constatação optou-se por ter como tema de trabalho o Sistema Nacional de Educação no Brasil, acreditando que por meio do conhecimento e da pesquisa é possível implementar mudanças na educação.

A presente pesquisa foi baseada em três questões intimamente relacionadas: O que é um Sistema Nacional de Educação (SNE)? Porque o Brasil não tem um SNE? Como a falta de um Sistema Nacional de Educação no Brasil afeta a qualidade do ensino? Essas perguntas são o ponto de partida do presente trabalho que tem como objetivo demonstrar como a falta de um SNE reflete na qualidade do ensino no Brasil.

Esse estudo tem um viés político, uma vez que seria impossível falar em educação sem falar em política, e também devido ao fato de que políticas públicas tem ligação direta com o cenário educacional atual e com a construção de um SNE.

Primeiramente é preciso esclarecer, que nesse trabalho ficam de lado discussões filosóficas e ideológicas, as quais acabaram por dominar o debate educacional ao longo da história brasileira. O foco está na história legislativa, nas leis e políticas públicas voltadas à educação do país. Pretende-se esboçar um amplo cenário sobre a inexistência de um Sistema Nacional de Educação no Brasil, fundamentando-se nos estudiosos que são referência no tema.

O primeiro capítulo do presente trabalho inicia-se definindo o termo sistema, para depois apresentá-lo no contexto da educação e, finalmente, abordar o assunto central do capítulo, o Sistema Nacional de Educação (SNE).

O SNE se constitui em um instrumento para garantir o direito à educação pública de qualidade para todos e está intimamente ligado ao Plano Nacional de Educação (PNE) ao passo que o desenvolvimento de um SNE ocorre de acordo

com as diretrizes previstas no PNE. O PNE, por sua vez, depende do SNE, pois é por meio deste que as metas previstas no PNE se tornam realidade.

O capítulo 1 coloca em questão a situação híbrida presente em nosso país. Se por um lado procura-se organizar a educação por meio da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), do Fundo de aplicação de recursos e do Conselho Nacional de Educação (CNE). De outro, existem desigualdades visíveis na dispersão e diferenciação de currículos escolares, onde predominam os interesses das classes dominantes.

Por fim, fica clara a intenção desse capítulo em mostrar que infelizmente a educação no Brasil não é vista como primordial, bem como que há muitos obstáculos a serem superados para obtermos uma educação de qualidade.

Os obstáculos para implantação de um SNE no Brasil, com base nas publicações de Demerval Saviani e Carlos Roberto Jamil Cury são assunto do capítulo dois, que tem como foco as barreiras e discontinuidades da legislação no âmbito das políticas públicas voltadas para educação.

Após os dois primeiros capítulos fica nítido que não há como se construir um SNE sem um Plano Nacional de Educação, pois a formulação do PNE é uma exigência para que o SNE mantenha suas características próprias, uma vez que o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Educação ocorre de acordo com o Plano Nacional de Educação.

O terceiro capítulo busca apresentar como a descontinuidade das políticas públicas para educação conduzem a tentativa de implementação do SNE ao fracasso, adiando as metas de universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo, assim como rebaixando a qualidade da educação no Brasil. Corroborando para a falta de uma educação de qualidade no Brasil o fato de não existir um regime de colaboração entre as organizações educacionais Federal, Estadual e Municipal, marcadas por fortes segmentações.

Nesse capítulo, coloca-se a educação de qualidade social como meio e objetivo para o desenvolvimento e diminuição das desigualdades educacionais brasileiras. Com a finalidade de formar indivíduos de forma sólida, crítica, criativa, visando a emancipação, a educação de qualidade social é uma educação com sentido humano. Essa concepção de qualidade é colocada em contraposição a ideia de qualidade total da educação, a qual tem como objetivo único preparar trabalhadores e consumidores eficientes para a sociedade neoliberal, economicista e mercadológica, traduzindo-se em uma educação com sentido utilitário. Baseada na competitividade, a educação de qualidade total percebe qualidade como sinônimo de alta pontuação e, para isso, utiliza-se de rankings e diversos tipos de classificação como instrumentos de manutenção do neoliberalismo.

Com base no neoliberalismo há no Brasil a ideia equivocada de que a qualidade da educação será alcançada, tão somente, com a ampliação do acesso ao ensino. No entanto, sabe-se que não há adequada e suficiente distribuição de recursos para oferecer educação a todos em nosso país, quanto mais uma educação de qualidade social universalizada e obrigatória. Em outras palavras, a ampliação do acesso à escola não garante que o ensino esteja em consonância com formação integral do ser humano.

Depreende-se do trabalho que infelizmente há uma enorme diferença entre aquilo que as leis asseguram para a educação e a realidade. Há um abismo entre aquilo que deveria acontecer – as escolas deveriam presar pela qualidade da educação e por uma educação democrática, com gestão democrática – e o que de fato acontece – escolas que se dizem democráticas, porém, escondem vagas para não “superpovoar” o estabelecimento de ensino, escolas que possuem gestões centralizadoras que restringem a autonomia e dificultam a participação dos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem.

Esse antagonismo qualidade *versus* quantidade infelizmente perpassa toda a história da educação brasileira, sendo o presente trabalho a tentativa de mostrar a importância e o impacto que um Sistema Nacional de Educação teria para a qualidade social da educação brasileira.

CAPÍTULO 1: O QUE É UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO?

O termo sistema é muito recorrente quando se fala em educação, “sistema de ensino”, “sistema escolar”, “sistema educacional”, ademais, “sistema” é um termo polissêmico. Portanto faz-se necessário uma breve explicação prévia sobre esse vocábulo, para que depois seja possível a compreensão do conceito de sistema na educação.

A palavra "sistema" tem origem grega e significa reunir, ordenar, coligir, ou seja, dar unidade a multiplicidade de vários elementos. O dicionário etimológico (Aulete, Caldas, 2012, p. 804) nos ensina: “sistema s.m. conjunto de elementos interdependentes que funciona como uma estrutura organizada”.

O conceito de "sistema" na educação evidencia um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista um determinado fim, ou seja, sistema de educação, implica na reunião de várias unidades de ensino que formam um todo organizado, sob normas próprias e endogenamente comuns.

Conforme publicado no documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) o Sistema Nacional de Educação (SNE) é a expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais em todo o País.

O SNE deve compreender as organizações de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como outras instituições públicas e privadas de natureza educacional. Dessa forma, também conforme o documento da CONAE 2010 compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias comuns, além de assumir a articulação, a normatização e a regulamentação da educação nacional pública e privada no país.

Segundo Saviani (2010), no Brasil não há um Sistema Nacional de Educação (SNE) logo, a oferta de educação obrigatória e, portanto, pública não é centralizada. O SNE poderia ser um instrumento para garantir e concretizar o

direito à educação pública de qualidade¹ para todos, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996.

De forma resumida:

A instituição do SNE como posição política e forma de gestão, pode propiciar organicidade e articulação na proposição e na materialização das políticas educativas, pautadas pela garantia da educação pública como direito social e humano, via universalização do acesso, ampliação da jornada escolar e garantia da permanência bem sucedida de crianças, adolescentes, jovens, adultos, em todas as etapas e modalidades da educação brasileira. (GRACINDO, Regina Vinhaes, 2010, p.55).

Assim, ao falar em sistema automaticamente fala-se em unidade da diversidade, em um todo articulado, o qual une uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo e integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Nas palavras de Saviani:

Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. (SAVIANI, Demerval, 1999, p.120).

Assim, para se instituir um Sistema Nacional de Educação deve-se primeiro organizar os rumos a serem seguidos (meios), ou seja, é preciso organizar uma forma de articular os entes federados em regime de colaboração, para se chegar ao fim (instituição do SNE). O cumprimento da LDB é um dos meios necessários para se chegar à concretização do Sistema Nacional de Educação, no Título IV, artigo 8º da referida lei está colocada a tarefa da união, estados e municípios de organizar o regime de colaboração entre suas organizações de ensino:

¹ A educação de qualidade para todos é entendida ao longo do presente trabalho, como educação de qualidade social, que se apresenta como meio e objetivo do desenvolvimento e diminuição das desigualdades, garantindo a promoção e a atualização histórico-cultural e a formação de indivíduos de forma sólida, crítica, criativa. Ou seja, uma educação que visa à emancipação dos indivíduos e, portanto, da sociedade brasileira e a promoção contínua da justiça, da igualdade e da liberdade.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. (BRASIL, LDB, 1996).

A LDB reforça o que já estava colocado no caput do artigo 211 da Constituição Federal de 1988:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

É preciso reafirmar que um dos principais objetivos da instituição de um SNE é garantir o direito à educação e a um padrão mínimo de qualidade social nas instituições educacionais brasileiras públicas e privadas. Também é essencial destacar que a construção do SNE está intimamente ligada à construção efetiva de um Plano Nacional de Educação como política de Estado. Essa política de Estado deve envolver todas as esferas do governo em um regime de corresponsabilidade e utilizar mecanismos democráticos para atender à população em todas as etapas e modalidades de educação.

No entanto, em nosso país vivemos uma situação híbrida na qual, por um lado há uma lei nacional de diretrizes e bases (LDB/1996), há um Conselho Nacional de Educação (CNE), há um Plano Nacional de Educação (PNE - PL 8035/10), há um Fundo que rege a aplicação dos recursos em educação, ou seja, há uma organização da educação nacional. Porém, por outro lado, há, por exemplo, uma dispersão e diferenciação dos currículos educacionais, o que indica que há necessidade de uma maior presença e poder da União para atribuir melhor uma direção para os currículos de modo que tenham um padrão, sem, com isso, retirar a autonomia dos entes federados.

1.1 BREVE HISTÓRIA – COMO E PORQUE OS SISTEMAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO SE CONSTITUÍRAM EM OUTROS PAÍSES

Diferente do Brasil, nos países europeus, o movimento iluminista do século XVIII – caracterizado pela exaltação da razão como sendo responsável

pela libertação das mentes e, portanto, crença de que a educação da época, feita pelos padres, promovia a superstição, ignorância e fanatismo – e o nascimento da sociedade moderna, lhes mostrou a necessidade de difundir a instrução a toda a sociedade.

A passagem do ensino individual ministrado em espaço domiciliar por preceptores privados para o ensino coletivo ministrado em espaços públicos e sistematizados (escolas) deixou evidente a necessidade de sistematização do funcionamento dessas instituições o que foi traduzido na defesa da escola pública, gratuita, universal, laica e obrigatória. Nesses países, então, a organização social passou a reger-se por meio de contratos (sociedade contratual) que supõe registros escritos, assim o domínio da cultura intelectual se impôs como exigências por meio de seu componente mais elementar, o alfabeto.

Dessa forma, a aquisição da cultura escrita passou a ocorrer de maneira deliberada e sistemática, ou seja, institucionalizada, assim, na sociedade moderna (europeia do século XVIII) a escola ocupou o posto de principal e dominante forma de educação.

Como consequência, passou a ser dever do Estado, organizar, manter e mesmo impor a educação a todos, tendo como meta acabar com analfabetismo e universalizar a escola elementar (Ensino Fundamental). Para que esse objetivo fosse cumprido, em toda a Europa, ao longo de todo o século XIX os Estados Nacionais foram se constituindo e cada país foi tomando a iniciativa de organizar os respectivos sistemas nacionais de ensino. Exemplo disso é a Itália, país no qual, ao final do século XIX, o Estado Nacional assumiu a responsabilidade pelo ensino primário permitindo a instalação de um Sistema Nacional de Educação e possibilitando a erradicação do analfabetismo.

Porém, o Brasil demorou-se na iniciativa de construir um SNE e foi acumulando, ao longo dos anos, um histórico déficit no âmbito das políticas públicas dentro do campo educacional. O nosso déficit histórico também está contido no fato de que a educação não é nem nunca foi considerada primordial em nosso país.

Infelizmente o país continua adiando a construção do SNE e, por conseguinte as metas de universalizar o Ensino Fundamental e erradicar o

analfabetismo. É curioso perceber que o investimento do Estado brasileiro na educação, desde a colônia até os dias atuais, ocorre majoritariamente no ensino superior. Outra herança colonial que se confirmou no Império e em todas as outras normas de educação escolar subsequentes é a descentralização, cabe destacar que a Educação Infantil e o ensino fundamental 1º ciclo são de competência dos municípios, o Ensino Fundamental 2º ciclo e o Ensino Médio são prioridades dos estados, mas não há definição com relação às atribuições da União, que atua no Ensino Superior predominantemente. Percebe-se que, lamentavelmente, nunca na história do nosso país se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade sobre a escolarização das maiorias.

Contraditoriamente a esse fato, como anteriormente já citado, no Brasil a educação é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º) e um direito humano garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. XXVI). A obrigatoriedade e universalização da educação de quatro a dezessete anos estão estabelecidas na Emenda Constitucional nº 59/2009, enquanto, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e o Plano Nacional de Educação vigente estão em sintonia com relação à garantia do direito social à educação de qualidade Constituição Federal 1988.

Portanto, cabe ao Estado brasileiro garantir o direito à educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade para todos, conforme a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Plano Nacional de Educação (PNE - PL 8035/10). Pois, a construção e institucionalização do SNE seriam instrumentos para concretização dos principais objetivos educacionais do país, erradicação do analfabetismo e universalização do Ensino Fundamental, renegados até hoje.

Segundo Saviani (2010), ao se adotar uma perspectiva histórica da educação é possível perceber que não há países somente na Europa, mas também na América do Norte e na América Latina - Argentina, Chile e Uruguai - que instalaram de forma bem sucedida, seus respectivos Sistemas Nacionais de Educação nos últimos dois séculos. Nesses países há uma coesão nacional, um padrão comum de educação e um programa curricular

educacional para todos. No entanto, no Brasil é visto uma organização educacional na qual, ficam nítidas as desigualdades sociais e a predominância dos interesses das classes dominantes.

A partir de uma perspectiva lógica é clara a ligação entre Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Sistema Nacional de Educação. A Constituição Federal ao determinar que União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional pressupõe que a educação seja organizada em todo país sobre diretrizes e bases comuns, tendo como objetivo garantir um mesmo padrão de qualidade educacional a toda população do Brasil. Uma organização com tais características é o que pode ser chamado de Sistema Nacional de educação.

A adesão de estados e municípios ao SNE necessita ser uma consequência da participação efetiva desses entes federados na sua construção, em decorrência disso estarão automaticamente submetidos às regras do Sistema Nacional de Educação.

É importante ter clareza de que a implantação de um Sistema Nacional de Educação tem caráter público, as instituições privadas integrarão o sistema mantendo sua natureza particular, dessa forma, instituir o SNE é tarefa do Estado e de toda sociedade, na medida em que o Estado deveria representar os interesses sociais e, portanto, priorizar a educação de qualidade para todos. Para construir um SNE é necessário ter como referência o regime de colaboração recíproca, entre os entes federados, estabelecido na atual Constituição Federal.

Com relação à organização, funcionamento e regulação do SNE, as normas básicas de regulação ficam a cargo da União baseadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no PNE (a formulação do PNE é uma exigência para que o SNE mantenha suas características próprias, já que o desenvolvimento de um SNE ocorre de acordo com o PNE e esse por sua vez depende do SNE, pois é por meio dele que suas metas previstas se tornam realidade), conforme Jamil Cury:

A importância do PNE se confunde com a necessidade de uma educação de qualidade e, como função do Estado, se impõe para a consciência cidadã como um pilar para que as finalidades da educação se efetivem. (CURY, Jamil, 2009, p.8)

Isto posto, desvenda-se o porquê da necessidade de se construir um SNE levando em consideração principalmente os Planos Estaduais e Municipais de Educação articulados com o PNE, a normatização de um regime de colaboração entre os entes federados e a aprovação de uma lei de responsabilidade educacional.

Assim, é impossível a existência de um Sistema Nacional de Educação sem um Plano Nacional de Educação. As funções normativas, deliberativas e de avaliação do SNE devem ser exercidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão representativo da sociedade civil no campo educacional.

Assim, a iniciativa para criação de um SNE deveria vir do Congresso Nacional ou da presidência, por conseguinte, só uma Emenda Constitucional pode dar resguardo adequado à constituição de um Sistema Nacional de Educação, ou seja, apenas uma alteração na legislação do nosso país ratificaria a existência de um SNE.

CAPÍTULO 2: PORQUE O BRASIL NÃO TEM UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ATÉ OS DIAS DE HOJE?

2.1 OS ENTRAVES PARA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

No presente capítulo, com base em publicações de Demerval Saviani e Carlos Roberto Jamil Cury, serão elencados os principais obstáculos à implantação do Sistema Nacional de Educação - SNE no país, com destaque para as barreiras legislativas no âmbito das políticas públicas para educação.

O cenário educacional atual visto no Brasil é resultado de uma construção social histórica que edificou uma lógica organizativa fragmentária e

desarticulada do projeto educacional do país. A situação da educação brasileira, ineficiente e díspar, está diretamente ligada à definição do Brasil como uma sociedade de capitalismo dependente e de desenvolvimento desigual. Segundo Gaudêncio Frigotto (2010) a educação no Brasil deve ser tratada como constituída e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade cindida em classes e grupos sociais desiguais.

Partindo dessas premissas, tem-se que um dos maiores empecilhos para construção do SNE consiste no temor pelos entes federativos de que haja uma perda de sua autonomia, devido à intervenção do Governo Federal. De outro lado, com relação ao segmento privado há o receio de se ferir a liberdade de ensino e há, ainda, os que apontam para o perigo do monopólio estatal sobre a educação. Por fim, a própria União também recente no que diz respeito à hipótese de uma presença mais efetiva no setor, haja vista que tal atitude resultaria em assumir uma grande responsabilidade política e econômica.

Mas não é só. Barreiras filosóficas ideológicas, ou seja, a resistência no campo das ideias, igualmente dificultam a construção de um SNE. No Brasil, os liberais defendem o afastamento do Estado da educação e resistem à ideia de um Sistema Nacional de Educação Este sentimento persiste desde o século XIX e se exacerbou no contexto atual do neoliberalismo.

Como não poderia deixar de ser, entraves econômicos são mais um dos empecilhos para implantação de um SNE no país. O Brasil é marcado por uma história de resistência à manutenção da educação pública. A evolução de recursos investidos na educação ao longo da história reflete o descaso com o setor.

Para que se ter uma ideia, durante o segundo império a média dos recursos investidos em educação foi de 1,8% do orçamento do governo imperial, sendo apenas 0,47% destinados à educação primária e secundária.

Na 1ª República o ensino permaneceu praticamente estagnado. Entre 1900-1920, 65% da população era analfabeta e os investimentos federais, estaduais e municipais em educação continuavam a ser baixíssimos e esta foi a toada nos períodos que viriam a seguir.

A Constituição de 1934 determinou que a União e os municípios deveriam aplicar não menos de 10% e os Estados 20% da arrecadação de

impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais, o que jamais ocorreu.

Ainda no que diz respeito à aplicação de recursos na educação, a Constituição de 1937 (Estado Novo) retirou a vinculação orçamentária prevista na Carta anterior que acabaria sendo retomada pela carta constitucional de 1946. Este último texto constitucional previu a aplicação da arrecadação de impostos na educação em 20% para Estados e municípios e 10% para União, meta esta que nunca foi atingida.

A Constituição do Regime Militar de 1967, por sua vez, voltou a excluir a vinculação orçamentária e a destinação de verbas da União para educação diminuiu de 9,6% em 1965 para 4,31% em 1975.

Finalmente, a Constituição de 1988 restabeleceu a vinculação orçamentária, tendo estipulado que 18% dos impostos arrecadados pela União e 25% pelos Estados e Municípios deveriam ser reinvestidos na educação pública, conforme redação do caput do artigo 212:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Porém, o caput do artigo 212 jamais foi respeitado e estes percentuais mínimos com relação à receita resultante de impostos nunca foram acatados.

Além da inobservância à Carta Magna, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado um artifício para driblar essa exigência. Trata-se da criação pelo governo de fontes de receita alternativas denominados de 'contribuição' e aos quais não se aplica a vinculação orçamentária dirigida à educação. É o caso, por exemplo, da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira).

Como se observa, em que pese os diversos obstáculos para implantação de um Sistema Nacional de Educação, o principal deles encontra raízes legislativas e acaba por influenciar todas as demais políticas públicas voltadas para o setor.

2.2 A DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA LEGISLATIVA VOLTADA PARA EDUCAÇÃO

A história da educação brasileira do ponto de vista legal é marcada por descontinuidades. Em 1824, durante a vigência do regime imperial, o Brasil teve a sua primeira Constituição imposta por D. Pedro I. Dessa mesma época, precisamente no ano de 1827, data a primeira lei geral de educação que, em seu artigo 1º, atribui como competência plena dos poderes centrais do Império (corte) a jurisdição sobre a instrução primária, determinando que em todas as vilas, cidades e lugares mais povoados deveria haver as escolas de primeiras letras.

Como se nota, essa lei esboça uma limitação de ordem demográfica e espacial e, portanto, conclui-se que as escolas não eram para todos, mas para aqueles que viviam nas cidades e nos lugares de maior densidade demográfica, o que acarreta em outro problema, ou seja, não existiam vagas para todos.

Em 1834, enquanto o Brasil ainda era um Império, foi formulado o Ato Adicional a Constituição (Lei nº16 de 12/08/1834) que em seu artigo 10, parágrafo 2º, previu a descentralização do ensino primário ao atribuir as províncias competência para legislar sobre o tema. Enquanto isso, o Ensino Superior continuava a ser de responsabilidade dos poderes centrais.

Iniciava-se em um Brasil imperial e centralizado, uma descentralização educacional caracterizada por uma duplicidade de sistemas de ensino. De um lado, os poderes centrais ficavam responsáveis pela rede de Ensino Superior, apanágio das elites. De outro lado, a instrução primária ficou a cargo das Províncias, na medida em que o ato adicional de 12/08/1834 desobrigava o "Estado Nacional" de cuidar da educação básica da população.

Após a proclamação da República em 1889, no ano de 1891 foi promulgada a 1ª Constituição do Brasil. Conforme leciona Carlos Roberto Jamil Cury, com a Constituição de 1891 o Brasil tornava-se uma República Federativa, representativa e presidencialista. Neste momento de nossa história destaca-se a organização republicana do país por meio do federalismo que

nada mais é do que “uma forma de governo em que uma união de Estados reconhece a soberania de uma autoridade central, ainda que mantida a autoridade local”².

Durante o período chamado de "Velha República", ocorreram tentativas legais, além da pressão social pela afirmação nacional e constitucional da gratuidade do ensino, bem como de uma maior presença da União na educação obrigatória, porém, todas em vão.

Com efeito, durante os primeiros 25 anos da República, a educação no país permaneceu igual a como era no Império. A política era dominada pelos donos de terra (oligarquias rurais estaduais) que pouco se interessavam com a instrução do povo. O pouco desenvolvimento que se observou no ensino do país nesse período concentrou-se na região centro-sul, devido ao eixo econômico ali localizado, e o fato de se ter instrução consolidou-se como um privilégio das elites. Originam-se, assim, as disparidades no atendimento escolar entre as regiões brasileiras.

Após este período, durante a primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi desencadeado no Brasil um sentimento nacionalista, renovando-se ideais republicanos e democráticos de universalização do ensino elementar e ampliação da educação para o povo, com o objetivo político de formar maiores contingentes eleitorais.

As ideias de “tecnificação” absoluta e homogênea da educação em todo país eram dominantes e a educação ainda não era vista como promotora de mudanças sociais até que surgiu o Manifesto dos Pioneiros em 1932.

O Manifesto dos Pioneiros da educação nova lançou a ideia de Plano de Educação como um instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional com a finalidade de dar-lhe a forma de sistema. O manifesto entendia que a reconstrução nacional da educação deveria se dar por meio de um plano.

Segundo Saviani, esse documento diagnosticou a falta de unidade na educação brasileira:

O "Manifesto" após diagnosticar o estado da educação pública no Brasil afirmando que todos os nossos esforços, sem unidade de

² Aulete, Caldas, 2012, p. 403.

plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país (Manifesto 1984, p.407), irá enunciar as diretrizes fundamentais e culminar com formulação de um "Plano de reconstrução educacional". (SAVIANI, Demerval, 1999, p. 125).

Da leitura do documento é possível perceber que a ideia de organização dos planos de educação é introduzida juntamente com a ideia de Sistema Nacional de Educação. O Manifesto pela primeira vez coloca a ideia de Plano de Educação aproximada à ideia de Sistema Nacional de Educação, ou seja, a organização das atividades educacionais em um país, de modo coerente e eficaz com um objetivo determinado.

Além do Manifesto, outro acontecimento importante da década de 1930, que impactaria a ideia de um sistema nacional de educação, consiste na criação do Conselho Nacional de Educação – CNE por meio do Decreto n. 19.850 de 1931, o qual tinha como principal atribuição elaborar o Plano Nacional de Educação – PNE.

Também nessa década, outro fato relevante foi a promulgação da 2ª Constituição da República datada de 1934, a qual aponta pela necessidade de um conjunto de normas educacionais válidas para todo país. A Lei maior daquele ano teve por objetivo organizar a educação em forma de sistema, estabelecendo como competência da União colocar em vigor um PNE a ser elaborado pelo CNE, tendo por base o princípio da educação como um direito de todos.

Exemplo disso pode ser observado no artigo 150 da Constituição de 1934 que dispunha sobre a competência da União em fixar o PNE, bem como sua responsabilidade de coordenar e fiscalizar sua execução em todo território nacional. Esta Carta Magna, portanto, assume a educação como direito, rompendo com o conflito social: educação como privilégio das elites *versus* educação como um direito de todos e de cada um.

Contudo, no ano de 1937, com a instalação da Ditadura do Estado Novo e o conseqüente fechamento de todos os poderes representativos, uma nova Constituição foi imposta, impedindo a continuidade dos estudos sobre o PNE.

Nesse momento da história do país, a sociedade e a educação passam a ser vistas a partir de uma ótica organicista, hierárquica e elitista. As escolas públicas voltam-se para as classes menos favorecidas, “que são colocadas em

seus devidos lugares”, por meio da educação primário-profissional, uma educação considerada adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. Já a educação superior continua a ser prerrogativa das elites.

Neste contexto, observa-se que, muito embora o Brasil tenha tido uma primeira chance de organizar um SNE com o Manifesto dos pioneiros da educação nova em 1932 e, posteriormente, com a Constituição de 1934, essa oportunidade se perdeu com a implantação do Estado Novo em 1937. Isto se deu, entre outros fatores, principalmente, porque na concepção de Getúlio Vargas o plano de educação não passava de uma ferramenta para revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional.

Apesar disso, vale destacar o legado positivo da década de 1930, uma vez que, a partir da Constituição de 1934, todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 1937, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um Plano Nacional de Educação e, como visto no capítulo anterior, o PNE é item indispensável para instituição de um SNE.

Com o fim do Estado novo e a promulgação da Constituição Federal de 1946, que retomou a linha democrática da Constituição de 1934, abriu-se uma segunda chance para Brasil organizar o SNE, a partir da exigência constitucional para que a União assegurasse diretrizes e bases para a educação nacional.

No entanto, em que pese o que previa texto constitucional, prevaleceu à época o temor por parte das escolas particulares com relação ao suposto monopólio estatal do ensino, o que culminou com o esquecimento momentâneo no que diz respeito à implantação do SNE.

Os anos entre 1946 a 1964 foram marcados pelo embate entre duas ideias sobre o plano de educação. A primeira nacionalista-desenvolvimentista defendia o plano de educação como ferramenta do Estado para promover o desenvolvimento econômico do país e a segunda colocava o plano de educação como instrumento da política educacional, cujo objetivo era apenas distribuir os recursos com a presunção de estar preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional.

Neste período, mais especificamente em 1961, destaca-se a edição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB que acabou incorporando a segunda tendência. Com efeito, o parágrafo 2º do artigo 92 desse documento, previu a necessidade de se estabelecer um Plano de Educação como instrumento da política educacional.

É preciso destacar, ainda, que a LDB de 1961 deixou brechas para que o ensino obrigatório não fosse integralmente cumprido. Isso porque, em seu artigo 30, dispôs, por exemplo, que o indivíduo que tivesse pai em estado de pobreza comprovado ou que possuísse alguma doença ou anomalia grave, estaria privado das virtudes de um direito proclamado como essencial para vida social, a educação.

No ano seguinte, 1962, foi construído o primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 1961). Este Plano não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC), iniciativa esta aprovada pelo então Conselho Federal de Educação (CFE). A proposta consistia, basicamente, em um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos, mas acabou se tornando, tão somente, um plano de aplicação dos recursos federais para educação.

Dois anos após, em 1964, surgiram os convênios entre o Ministério da Educação - MEC e a Agency for International Development dos Estados Unidos - USAID. Os diversos acordos firmados entre esses dois Órgãos comprometeram a política educacional do país, sobretudo porque, seguindo as orientações dos técnicos americanos, a escola foi atrelada ao mercado de trabalho, em uma clara demonstração de que a preocupação era alinhar a educação a política econômica da época. Esses acordos refletem uma clara submissão da nossa educação aos interesses do país norte americano da época.

No período que se estendeu após 1964, devido à conjuntura político-social que se instalou no país, assim como em decorrência da burocracia estatal dominante, o Plano de Educação passou a ser pensado como uma forma de introduzir a racionalidade tecnocrática na educação. Dessa maneira,

os planos educacionais eram decorrentes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Ou seja, uma vez mais, o PNE deixou de ser prioridade.

Além disso, o Golpe Militar de 1964 acentuou o federalismo, de modo que as diretrizes e bases da educação ficaram sob responsabilidade da União, bem como a rede de ensino superior. Em contraposição, passou a ser da competência dos estados e municípios a efetivação do direito à educação no âmbito do que hoje se denomina de educação básica, embora os estados também pudessem investir no ensino secundário e superior.

Neste momento da história da educação brasileira é possível observar que a cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos Estados no âmbito da educação básica, consolidou uma organização da educação nacional e, não, um Sistema Nacional de Educação.

No ano que antecedeu os “Anos de Chumbo”, por exigência do regime militar, foi aprovada pelo Congresso a Constituição de 1967 que rompeu com a vinculação constitucional financeira para educação escolar e, em razão disso, mais do que nunca, o PNE passou a ser um assunto secundário.

Atravessando esse período “trágico” de nossa história e chegando ao chamado período de redemocratização do país, nos anos compreendidos entre 1985 e 1989, o pensamento predominante era o de combate ao autoritarismo. Bem por isso, se pretendeu introduzir uma política educacional baseada na “racionalidade democrática”. Todavia, essa tentativa fracassou e acabou resultando na dispersão e descontrole de recursos, o que também contribuiu para práticas que envolviam a concessão de benefícios públicos, em troca de apoio político (clientelismo). De qualquer forma, de 1985 em diante, tem-se que a ideia de Plano de Educação começa a ser vista como uma ferramenta de racionalidade tecnocrática, conforme a concepção tecnicista de educação.

Seguindo na história, a Constituição de 1988 (Constituição cidadã), trouxe para o país uma nova esperança, na medida em que em seu artigo 21 inciso IX, dispôs sobre a competência da União em elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A Constituição de 1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração, recíproco e descentralizado com

funções compartilhadas entre os entes federados, conforme se depreende dos artigos 1º, 18, 23, e 211. Essa Constituição dispôs pela união das organizações educacionais municipais, estaduais, do Distrito Federal e da União, que teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa, articulada por um regime de colaboração entre todos os entes federados até como modo de se evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação.

Segundo o artigo 211 da Carta Magna de 1988, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino obrigatório e em regime de colaboração, os municípios devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil; os Estados e o DF devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Com relação à União, o parágrafo 1º do artigo 211 determina:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Ainda, previu-se que o Ensino Fundamental I seria gratuito e obrigatório, adquirindo status de direito público. O documento também determinou que caberia a União, formular a política nacional de educação, estabelecer um núcleo comum de conhecimentos que deveriam constituir a formação escolar nacional básica, da qual, todo cidadão deveria ter acesso.

Igualmente, passou a ser da alçada da União enfeixar em um todo orgânico o Sistema Nacional de Educação, que deveria ser constituído pelo conjunto de seus sistemas de ensino com vista a assegurar a continuidade e a articulação horizontal e vertical entre os diferentes cursos e níveis, em um regime de colaboração, desde a educação básica até a universidade. O artigo 214, da referida Constituição, prevê, ainda, que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Ainda no ano de 1988, o MEC elaborou o documento Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (RCNEI), para servir de guia de reflexão de cunho educacional às instituições e aos profissionais que atuam na área. No ano seguinte o Ministério da Educação iria editar a Portaria 342, oportunidade em que nomeou uma comissão para formular o PNE no prazo de um ano.

Apesar dos aparentes avanços ocasionados a partir da Constituição de 1988, essa melhora pode ser considerada irrelevante diante do quadro educacional do país. Prova disso é o fato de que ainda em 1988, os censos escolares passaram a incluir todos os dados sobre a Educação Infantil, concluiu-se que a taxa de atendimento da população de 4 a 6 anos havia aumentado para mais de 50%. No entanto, esse número ainda era pífio diante do total da população nessa faixa etária.

Já na década de 1990, a educação pública foi marcada pela expansão da Educação Infantil, pelas políticas de universalização do Ensino Fundamental sob a égide do neoliberalismo e, portanto de acordo com os interesses e qualidade neoliberal.

A partir deste período, com o neoliberalismo cada vez mais consolidado no país, a "racionalidade financeira" passou a dominar as políticas educacionais, cujos objetivos são ditados pela globalização e baseados na redução de gastos públicos. Ficava cada vez mais nítida a tendência de atrair o país ao capital financeiro internacional. No Brasil da década de 1990, a redemocratização do país ocorria ao mesmo tempo em que a implementação do projeto neoliberal, no qual o público deve dar lugar ao privado, pois segundo essa linha de pensamento, esse último tem mais qualidade.

Dessa forma, com a efetivação do projeto neoliberal, ocorre uma expansão das privatizações e o Estado passa de provedor de direitos a provedor de serviços não exclusivos, portanto, a educação se torna um serviço. A contradição colocada acima, simultaneamente ocorria à redemocratização e a estabilização de um projeto neoliberal, influenciou todas as leis de Estado

subsequentes e inclusive as leis no âmbito das políticas públicas para educação.

O projeto neoliberal no Brasil desvalorizou o saber que não tivesse utilidade imediata, ou seja, a função da escola tornou-se preparar os indivíduos para o mercado de trabalho, no qual só os conhecimentos técnicos tem valor, assim certificados também passam a ser mais valorizados do que o conhecimento. Por sua vez, os professores foram desvalorizados e perderam sua autonomia, a máxima da concepção neoliberal na área de educação está no fato de que educar significa investir no indivíduo com o único objetivo de prepara-lo para o mercado de trabalho e portanto aumentar a produtividade.

Com o neoliberalismo, enfim, o Estado de direitos estava falido e a sua única preocupação passou a ser lutar contra a concepção crítica e a visão democrática de educação, não havia porque atentar-se para o fato de não termos uma educação universalizada, afinal, a ideia dominante era a de que quanto mais universal é a educação menos qualidade possui.

Como dito anteriormente, a década de 1990 foi caracterizada pelo discurso de expansão da Educação Infantil e implementação das políticas públicas de universalização do Ensino Fundamental tanto por parte da União quanto por parte dos estados e municípios. Para que fosse possível concretizar essa meta eram necessários mais recursos.

Como resultado dessa necessidade de maior quantidade e melhor distribuição de recursos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, que previa que dos 25% dos recursos arrecadados das receitas dos Estados e Municípios à Educação (previsto na Constituição de 1988) 60% desse total (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficariam reservados ao Ensino Fundamental.

Esse fundo trouxe como inovação a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, tendo sido instituído em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, com o objetivo de distribuir de forma mais equitativa os recursos públicos para o Ensino Fundamental tendo por base o número de alunos matriculados.

Da mesma época que o FUNDEF a nova LDB (Lei nº 9.394, de 1996), foi influenciada pela Constituição Federal de 1988, e proporcionou que ocorresse à terceira chance de organização de um SNE no Brasil. Os artigos 9º e o parágrafo 1º do artigo 87 da LDB dispõem que cabe à União a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Impôs, ainda, como responsabilidade da União encaminhar o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, o que, na prática, não ocorreu.

Também não se efetivou o compromisso assumido pelo Brasil no ano de 2000, durante Reunião das Américas para Avaliação da Educação para Todos, promovida pela Unesco e pelo Banco Mundial. Nesse importante encontro o Brasil assinou compromissos internacionais voltados ao setor educacional. O documento fruto da reunião definiu a atenção com a educação pré escolar como o primeiro dos "12 compromissos" da educação para Todos, e a Unesco atribuiu prioridade para a pré-escola, de competência dos municípios. Contudo, desde 1995, nenhum dos últimos prefeitos aplicaram os 31% da receita de impostos em educação exigidos pela Lei Orgânica do Município, que dispõe em seu artigo 208:

O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva. (SÃO PAULO, Lei Orgânica, 1990).

Neste ponto, é importante destacar que, no final do ano de 2006, foi instituído o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação com prazo de 14 anos. A principal novidade do FUNDEB passar a investir recursos não só no Ensino

Fundamental, mas também na Educação Infantil, no Ensino Médio e na Educação de Jovens e Adultos.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, bem como pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. Em 2007, quando mais da metade do tempo do PNE 2001 – Plano Nacional de Educação já havia passado veio um novo PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação com prazo de mais 15 anos para a solução do problema. No entanto, o Brasil não cumpriu com os seus compromissos estabelecidos para educação. Prova maior disso é o enorme déficit de vagas em creches e em pré-escolas municipais, a falta de infraestrutura das escolas e, sobretudo, a situação do atual PNE, que será melhor detalhada no próximo capítulo.

Com efeito, após três oportunidades de construção do SNE perdidas, em 2010 abriu-se uma nova possibilidade com a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), na qual um espaço de diálogo, mobilizador e democrático aflorou. As conclusões e encaminhamentos, bem como o novo PNE, aprovados nessa conferência, apontam pela instituição de um SNE. Contudo, alguns requisitos devem ser cumpridos. Por exemplo, o Projeto de Lei 8035/10 que trata do novo PNE está em tramite desde dezembro de 2010. O referido Diploma Legal sofreu alterações na Câmara dos Deputados, em seguida foi encaminhada para o Senado, onde também sofreu modificações no texto, tendo retornado a Câmara dos Deputados, onde está em sua etapa final de tramitação.

Segundo o Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão responsável por monitorar a efetividade das deliberações da CONAE-2010, o texto do PNE modificado pelo Senado Federal representa um retrocesso em relação ao debate realizado no contexto da discussão da PL nº 8035 de 2010. A principal diferença entre o projeto PNE (PL 8035/2010) proposto pela Câmara dos Deputados com relação ao texto aprovado pelo Senado diz respeito ao destino das verbas públicas aplicadas no setor. A proposta que retornou à Câmara dos

Deputados, e lá está pendente de aprovação é privatista, segregacionista e não contribui para fortalecer o Sistema Nacional de Educação.

Devido ao fato do PNE ainda se encontrar em tramitação o MEC decidiu transferir a CONAE de 2014, que deveria ter sido realizada no mês de fevereiro para novembro, pois, assim, a tramitação do PNE terá chegado ao fim e as eleições presidenciais também já terão sido realizadas.

Assim, segundo Saviani (2009), fica nítido que não há como se construir um SNE sem um Plano Nacional de Educação, pois, a formulação do PNE é uma exigência para que o SNE mantenha suas características próprias, uma vez que o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Educação ocorre de acordo com o Plano Nacional de Educação.

Por sua vez, para que ocorra a construção de um Sistema Nacional de Educação há necessidade da aprovação de uma emenda constitucional. Conforme o ordenamento jurídico brasileiro, a aprovação de um Projeto de Emenda Constitucional - PEC está a cargo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que também é mais um obstáculo legislativo a ser superado.

Há um longo processo para aprovação de uma emenda constitucional, procedimento este que passa primeiro pela elaboração de uma PEC (Projeto de Emenda Constitucional), de autoria de um ou mais parlamentares. O segundo passo é a apresentação da PEC à Câmara dos Deputados, inicialmente ela é enviada a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJ). Caso a análise da CCJ não identifique irregularidades no projeto, a emenda é novamente apreciada por uma Comissão Especial.

Para ser aprovada uma Emenda Constitucional depende de três quintos dos votos dos membros das duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado) em duas sessões de votação (equivalente a 308 votos na Câmara e 49 no Senado).

Segundo, Demerval Saviani (2008) e como visto ao longo da história do nosso país, a descontinuidade das políticas educativas é também considerada uma das principais barreiras à implantação de um SNE. Isso porque, desde que o Brasil tornou-se independente, as reformas educacionais se sucedem em caráter pendular onde se alternam centralização e descentralização da educação.

Percebe-se que a marca principal da descontinuidade na política de educação atual se faz presente na meta recorrentemente adiada de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Corroboram para isso, o fato de não existir um real regime de colaboração entre os entes federados. Observa-se uma constante guerra fiscal entre os Estados, o chamado “federalismo competitivo” e, como se não bastasse, os parlamentares ainda não elaboraram a lei complementar exigida pela constituição de 1988 em seu parágrafo único do artigo 23:

Leis complementares fixarão 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. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

A descontinuidade que tem marcado a política educacional brasileira, a falta de clareza das competências de cada ente federados e a pouca colaboração entre esses, são determinante para conduzir ao fracasso as tentativas de mudanças educacionais e de implementação de um SNE, visto que, tudo volta à estaca zero a cada troca de equipe de governo.

A educação no Brasil é caracterizada pela descontinuidade das políticas públicas para educação, a cada troca de governo muda-se o que havia sido iniciado na gestão anterior, ou seja, as tentativas de mudança estão fadadas ao fracasso. As consequências recaem sobre a população, pois as suas necessidades educacionais acabam sempre adiadas. Nas palavras de Jamil Cury uma das pragas da educação do nosso país é a continuidade da descontinuidade com relação às políticas públicas educacionais no âmbito federativo.

Segundo Jamil Cury, é possível falar em uma sucessiva construção de projetos, inclusive o PNE, que são desconstruídos à medida que um novo governo assume o poder. Exemplo disso é o fato de que desde o Império prevalece à tendência de nomear as reformas educacionais pelo nome dos seus proponentes para indicar que quem chega ao poder procura imprimir sua marca, desfazendo o que estava em curso e projetando a ideia de que com essa reforma o problema será resolvido.

A descontinuidade das políticas públicas para educação conduzem a tentativa de implementação do SNE ao fracasso, adiando as metas de universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo e rebaixando a qualidade da educação no Brasil.

CAPÍTULO 3: COMO A FALTA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AFETA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL?

Antes de mais nada é preciso retomar o conceito de educação de qualidade tendo como pano de fundo as dimensões política, econômica e social do país. Embora sejam muitos os aspectos que envolvem o conceito de qualidade na educação, o presente texto se restringirá a esse contexto.

Quando se fala de qualidade da educação, diversas variáveis podem influenciá-la, sejam elas internas (formação dos professores, gestão escolar), sejam externas (políticas públicas, problemas sociais) à escola.

O presente estudo tem por escopo educação de qualidade, em sua acepção social. A educação de qualidade sob esse ponto de vista, não se limita a garantir o acesso à escola, mas exige que a instituição de ensino adote uma prática democrática³, emancipadora e capaz de transformar a realidade e de desenvolver o ser social em todas as suas dimensões.

Em outras palavras, a educação de qualidade tendo por base o aspecto social abrange um processo de ensino-aprendizagem que possibilita o crescimento humano, o qual só é possível quando se permite ao aluno ser capaz de apropriar-se e produzir bens culturais, o que, por sua vez, apenas é viável por meio de uma prática democrática de educação. A educação de qualidade social, nas palavras de Paulo Freire:

³ O objetivo de uma escola democrática é formar para democracia, é uma escola centrada no educando (respeita a autonomia), que visa uma sociedade garantidora de direitos, que possibilita uma formação ampla e crítica, na qual não há contradição entre a formação do cidadão e a formação profissional.

Possibilita a construção de cada indivíduo como pessoa, dotando-o de cultura, [...] aquisição sistemática da experiência humana, mas uma aquisição crítica e criadora, e não uma justaposição de informações armazenadas na inteligência e na memória e não incorporadas no ser total e na vida plena do homem. (FREIRE, 1980, p. 38)

Contudo, como visto no capítulo anterior, o custo da ampliação da educação em nosso país, sob a égide da racionalidade financeira, notadamente durante a década de 1990, se manifesta na redução de recursos direcionados para educação e na busca da maior eficiência, deixando a qualidade social da educação de lado.

Na atualidade, a visão neoliberal da educação tornou-se preponderante. A educação é vista não mais como um direito social, mas traduzida em mercadoria ou um serviço que deve ter qualidade total⁴. Para atingir esse patamar, a competitividade, a eficiência e a produtividade são promovidas ao máximo. A educação de qualidade total apresenta-se sob a influência de organismos financeiros internos e externos como o Banco Mundial e tem por objetivo único preparar trabalhadores e consumidores para a sociedade economicista e mercadológica, baseada no consumo.

A concepção de educação de qualidade adotada pela maioria das escolas brasileiras está intimamente relacionada com a nossa sociedade neoliberal e capitalista e, portanto, na qualidade total, que está assentada em índices de desempenho.

Essa visão de qualidade das escolas resulta na adoção de uma posição social, econômica e política, pois indica o tipo de indivíduo e de sociedade que se pretende formar, ou seja, pessoas competitivas e orientadas para a produtividade e para o consumo, capazes de gerar lucro.

As exigências burocráticas tais como provas, testes e vestibulares são utilizadas para mascarar o verdadeiro descaso com a educação em nosso país. Esses tipos de avaliações, ao contrário do que é estabelecido pelo senso comum, não refletem o que os alunos sabem ou não fazer, não mostram realmente o conhecimento que fora adquirido, mas apenas servem para estabelecer rankings e acabam por espelhar nosso sistema político e

⁴ A qualidade total é uma característica que está baseada na produtividade, eficiência e competitividade, adotada pelo neoliberalismo e aplicada à educação.

econômico, no qual a qualidade da educação é sinônimo de alta pontuação. Qualidade essa que é avaliada (medida) por meio de provas estandardizadas, tendo por único intuito classificar os alunos.

Dessa forma é possível concluir que educação de qualidade, no contexto das atuais políticas públicas brasileiras, nada mais é do que uma educação que se limita a treinar e preparar os indivíduos para provas e, posteriormente, para o ingresso no mercado de trabalho, perpetuando-se, assim, a concepção neoliberal de educação.

Exemplo disso são as chamadas políticas públicas visando melhorar a qualidade da educação, adotadas em nosso país e valorizadas pelas autoridades tanto nacionais como internacionais, na medida em que todas elas têm origem na economia e valorizam a qualidade neoliberal da educação.

Políticas como mais horas de aula e prolongamento de calendários escolares nada têm a ver com uma educação, entendida como aquela em que a instituição escolar busca a transformação das pessoas e a melhora da sociedade.

Essas políticas "educativas" estão intrinsecamente ligadas à manutenção de uma educação que gere lucros baseada no "toyotismo" e na teoria do capital humano. Com efeito, não há interesse em educar para formação humana, pois uma educação que vise melhorar a sociedade poderia ser tonar num pesadelo para os neoliberais cujo pensamento domina nossa sociedade.

Neste cenário, fica clara a necessidade e o desafio do Estado em recuperar seu poder de ação e devolver à educação seu caráter de direito social. Este direito que deve ser garantido de maneira a promover o ensino de qualidade social para todos, por meio da construção de um SNE fundamentado em uma educação democrática, equalizadora, formadora e distribuidora da cidadania.

Escola não é fábrica, não é empresa, mas formação humana. É bem verdade que não há como essa instituição ignorar o contexto social, econômico e político, no qual está inserida. No entanto, não pode a escola estar subordinada ao modelo econômico ou a serviço dele. A educação deve ser

uma ferramenta para cidadania crítica e participativa, visando formar cidadãos que possam atuar criticamente.

A redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010 ao artigo 6º da Constituição de 1988 estabelece a educação como um direito. Contudo, de nada adianta existirem leis que assegurem esse direito, se não há oferta de uma educação de qualidade social para todos, ou melhor, se não há lei que assegure especificamente uma educação escolar de qualidade social.

Segundo Saviani (2009), há apenas um caminho a ser trilhado para resgatar a qualidade da educação pública em nosso país e ele passa pela introdução de uma política de racionalidade social que adeque os recursos destinados a educação, realizando, deste modo, o valor social da educação.

Portanto, a educação deve ter por finalidade o desenvolvimento da pessoa. Nas palavras de Gramsci (1975), o objetivo da educação é conduzir cada indivíduo até a condição de ser capaz de dirigir e controlar quem dirige.

Apesar disso, em nosso país existe uma ideia equivocada de que a qualidade da educação será alcançada tão somente com a ampliação do acesso ao ensino. Prova maior disso é a Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, a qual dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, que preveem a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos, assegurando, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Sabe-se, no entanto, que não há adequada e suficiente distribuição de recursos para oferecer educação a todos em nosso país, quanto mais uma educação de qualidade social universalizada e obrigatória. Dados do censo escolar de 2010 dão conta de que aproximadamente 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos ainda se encontram sem acesso a escola. Também é fato não ser interessante para a classe dominante a formação de cidadãos com base na perspectiva de qualidade social da educação.

Dessa forma, do que adianta ter acesso a um ensino que está sob a égide da racionalidade financeira e sem valor social, um ensino que não visa à emancipação, mas a manutenção do *status quo*?

No Brasil, infelizmente, há um cenário que corrobora para que a educação de qualidade social esteja muito longe de ser um direito garantido a

todos, pois o acesso à escola não está devidamente acompanhado de um ensino de qualidade social. Assim sendo, a ampliação do acesso à escola não garante que o ensino esteja em consonância com a formação integral do ser humano. É interessante perceber que contraditoriamente ao que se vê em nosso país, a atual Constituição em seu artigo 206, incisos VI e VII, assegura a qualidade de ensino e a gestão democrática das instituições educacionais:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: gestão democrática do ensino público, na forma da lei; garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

De igual modo a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 em seu artigo 3 inciso VIII, também garante a gestão democrática do ensino e no inciso IX assegura um padrão de qualidade.

No entanto, há um abismo entre aquilo que deveria acontecer – as escolas deveriam presar pela qualidade da educação e por uma educação democrática, com gestão democrática – e o que de fato acontece – escolas que se dizem democráticas, porém, escondem vagas para não “superpovoar” a escola, escolas que possuem gestões centralizadoras que restringem a autonomia e dificultam a participação dos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Esse paradoxo não é resultado do acaso, mas como visto, foi construído ao longo da história do nosso país.

3.1 A FALTA DE UM SNE E A HERANÇA HISTÓRICA BRASILEIRA

Conforme Gaudêncio Frigotto (2010) a herança histórica do Brasil culminou na formação de uma sociedade capitalista dependente ao longo do século XX. Uma sociedade que apresenta inúmeras contradições, tais como a grande quantidade de analfabetos *versus* a alta escolaridade de poucos.

Antagonismos como este se apresentam como consequências da construção ideológica edificada pela classe dominante ao longo de nossa história, a qual contrapõe quantidade e qualidade quando o assunto é a educação.

Durante o século XX, notadamente a partir de 1950, a qualidade da educação cada vez mais se submeteu a lógica do mercado. Baseada na teoria do capital humano, no final da década de 1980, a escola passou a ser o lócus de desenvolvimento desse capital. Assim, a educação passou a ter o objetivo único de formar pessoas para servirem ao mercado.

Já a década de 1990 foi marcada por redefinições, dentre essas, em decorrência da evolução da ideologia do capital humano, a noção de qualidade total é a que mais se destaca. Como já explicitado a qualidade total supõe que a educação deve preparar o trabalhador para fazer bem feito o que lhes é exigido dentro dos processos formativos reprodutores da ordem social do sistema capitalista.

Em contraposição a noção de educação de qualidade total apresenta-se a noção de educação de qualidade social. Todavia, fica nítido que ao longo da história do nosso país a noção de educação de qualidade total foi, e ainda é dominante. Em nome do ensinar eficiente (ensinar para o mercado e conforme a sua lógica) a privatização do pensamento chegou à escola básica e os critérios da competitividade privada foram inseridos entre alunos e professores.

Nos dias de hoje, o sentido humano da educação tem sido cada vez mais substituído pelo seu sentido utilitário, no qual o professor passa a ser apenas um facilitador da aprendizagem, em um processo mecânico baseado na produtividade e na adoção subordinada de políticas e reformas educativas ditadas por organismos internacionais e neoliberais como o Banco Mundial.

Gaudêncio Frigotto (2010) defende a educação de qualidade social, a qual não se preocupa com a lógica do mercado. Segundo essa noção, qualidade e quantidade da educação não são elementos antagônicos, mas sim complementares e inseparáveis. Neste conceito encontra-se a defesa da universalidade, da laicidade, da gratuidade e do caráter público e unitário da educação.

Com relação ao método de ensino para ser ter uma educação de qualidade, Frigotto (2010), defende a necessidade de se fundamentar na concepção materialista histórica. Afirma o autor, que é preciso compreender a realidade social e educacional mediante uma concepção dialética. No plano pedagógico, ele coloca que uma escola de qualidade social é aquela que mesmo em

condições sociais adversas consegue partir da difícil realidade do aluno e atingir um alto grau intelectual e cultural produzido historicamente. Dessa forma, a concepção de educação de qualidade, deve se basear em relações democráticas.

Ainda segundo Frigotto (2010), existem também bases materiais necessárias para se ter uma educação básica pública de qualidade social, tais como, infraestrutura física, recursos e materiais pedagógicos, corpo docente, trabalhadores técnicos e administrativos, serviços e pessoal de apoio.

Resumidamente a educação de qualidade social se orienta por relações democráticas e busca superar as perspectivas neoliberais de um processo educacional "idiotizante", tanto para alunos como para professores.

3.2 RETOMANDO A DISCUSSÃO NO CONTEXTO ATUAL A FALTA DE UM SNE E A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

Como dito em outra oportunidade, no Brasil não há um Sistema Nacional de educação. O país apresenta três diferentes organizações educacionais: Federal, Estadual e Municipal, sendo que não trabalham em regime de colaboração, além de serem marcadas por fortes segmentações.

O Município, ente federado mais fraco é responsável pela Educação Infantil e Fundamental primeiro ciclo. O Estado é responsável pelo Ensino Fundamental segundo ciclo e o Ensino Médio, enquanto a Federação possui atuação no Ensino Técnico e Superior.

A Educação Infantil foi universalizada por lei e passou a existir no país, apenas em 1996, conforme a redação do artigo 4º inciso IV da LDB :

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. (BRASIL, LDB, 1996).

No entanto, na base do processo educativo há déficits como, falta de vagas e falta de estrutura adequada. Diante dessa situação, o Município recebe

ajuda de ONGs que também possuem uma visão de escola e uma concepção pedagógica, para tentar suprir em partes essas deficiências.

Ocorre que no Brasil há uma negação histórica de um único sistema público de ensino de qualidade para todos os cidadãos. Um Sistema Nacional de Educação pressupõe a conjugação das redes públicas e privadas de ensino, tanto federais, quanto estaduais, municipais e do Distrito Federal. Para tanto é necessário que se estabeleça a unidade da diversidade, em um regime de colaboração que não abale a autonomia dos entes federativos.

Retomar essa questão no contexto atual significa afirmar que as dificuldades para consolidação de um SNE ainda persistem. A Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) foi uma oportunidade de encaminhar de forma adequada e abrangente a questão da construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil.

Nessa conferência alguns indicadores para construção do SNE foram apontados. O primeiro deles é a necessidade de articulação da questão com o PNE (Plano Nacional de Educação), uma vez que as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano.

O segundo passo está previsto na Constituição Federal, pois a Carta Magna determina que haja um regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios que consiste na repartição de responsabilidades entre os entes federativos todos voltados para o objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda população brasileira. Este deveria ser o ponto de referência para construção de um SNE.

O terceiro indicador compreende o financiamento do sistema, que deve ser compartilhado pelas três instâncias conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional, o FUNDEB (O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e FUNDES (Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento Superior), sendo que as normas básicas que regulam o funcionamento do sistema são de responsabilidade da União consubstanciadas na LDB e no PNE.

Diante dos fatores elencados na CONAE 2010 é indiscutível a necessidade de se construir um SNE para garantir a qualidade social da educação no Brasil. Entretanto, ainda está em vigência o terceiro PNE aprovado pela lei nº 10.172 de 2001 e, passados dez anos de sua implementação (2010), apenas 25% de suas metas haviam sido alcançadas.

A verdade é que o plano em vigor veio desacompanhado dos instrumentos executivos para consecução das metas por ele estabelecidas e, deste modo, se une a seus antecessores em dupla dimensão: os três planos vigoraram nos tempos de regime democrático e os três planos podem ser considerados, do ponto de vista de sua efetivação, um fracasso, uma vez que não cumpriram com suas metas e todos eles não contaram com participação dos sujeitos que foram ou seriam afetados por eles.

Portanto, o novo PNE deve contar com audiências públicas, encontros e debates para dar legitimidade ao processo, pois os projetos só mobilizam quando fazem sentido e tem significado para os sujeitos que por ele serão atingidos. Também é preciso que as metas do novo PNE sejam asseguradas pelo CNE, a fim de que essas possam transcender as discontinuidades administrativas federais em nosso país.

O PNE ainda está em tramitação no Congresso. De volta ao Plenário da Câmara após ter sido aprovado pelo Plenário do Senado, poderá sofrer modificações para somente após seguir para as mãos da presidente da república. Como já afirmado no capítulo anterior, a principal diferença entre o projeto PNE (PL 8035/10) que saiu da Câmara dos Deputados, com relação ao que saiu do Senado, que se convertido em lei valerá até 2024, diz respeito ao destino das verbas públicas aplicadas no setor.

Como o PNE ainda está em tramitação o MEC optou por adiar a realização da CONAE de 2014, que já deveria ter sido realizada no mês de fevereiro, para novembro. Assim, a tramitação do PNE estará concluída ao da mesma forma que as eleições presidenciais também já terão sido realizadas.

A efetivação da CONAE de 2014 é de suma importância para a implantação de um SNE, já que o Documento Referência da CONAE 2014, elaborado pelo FNE, órgão responsável pela convocação e realização da II CONAE, tem como tema: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de

Educação - participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração” e tem entre seus principais objetivos, conforme o documento referência da CONAE 2014, avaliar a tramitação e a implementação do PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e no desenvolvimento das políticas públicas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho trata da evolução histórica da legislação voltada a aplicação de recursos na área da Educação, o que, por vezes, o torna repetitivo. No entanto, este estudo se faz imprescindível à medida que comprova que não são necessários maiores investimentos em educação, mas uma melhor distribuição dos recursos já existentes.

Por exemplo, nota-se ao longo da história do Brasil que a grande maioria dos recursos estão voltados para as universidades, o que explica a situação precária da Educação Básica no país. Este não é o único problema. Para melhoria da educação é fundamental que ocorram maiores investimentos em variáveis qualitativas, tais como formação de professores, práticas de sala de aula, avaliação, currículo e etc., pois percebe-se que os investimentos em variáveis quantitativas, como computadores, uniformes é extremamente maior.

Uma saída para ampliar a educação de qualidade social seria a implementação de uma lei única de responsabilidade educacional, cujas diretrizes já existem, mas de maneira dispersa. A referida lei congregaria todos os dispositivos (LDB, ECA, etc.) e estabeleceria novos, em favor de uma educação universal e de qualidade social. Para isso se tornar realidade é necessário regular a EC 59/2009, estabelecendo-se o Plano Nacional de Educação.

O primeiro passo foi dado com a aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE - PL 8035/2010 - pelo Poder Legislativo em junho deste ano, o qual foi finalmente foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 26/06/2014.

A principal inovação do Plano Nacional de Educação em relação ao anterior, cuja execução teve fim em 2010, diz respeito à aplicação de um mínimo de recursos públicos equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) somente em educação.

Com isso fica a cargo do poder público instituir, em até dois anos da publicação do PNE, por lei específica, o Sistema Nacional de Educação que será responsável pela articulação entre os sistemas de ensino em regime de

colaboração (previsto no artigo 7º e seus parágrafos do Plano Nacional de Educação¹ e no artigo 8º e seus parágrafos da Lei de Diretrizes e Bases²), para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Agora, resta uma esperança refletida no cumprimento das vinte metas do Plano Nacional de Educação e, de outro lado, uma incerteza, o PNE se constituirá em uma nova oportunidade para acabar com problemas antigos e, portanto, um Sistema Nacional de Educação será implementado?

¹ Art. 7º do PNE. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

² Art. 8º da LDB. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o sistema nacional articulado de educação.** Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66> Acesso em: 14 out. 2013.

ABICALIL, Carlos Augusto. **A educação no contexto atual: reflexões sobre o ensino de 1º e 2º graus.** Rev. do Sintego Educação em Revista, Goiânia, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **CONAE 2010 Documento-Referência.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/CONAE/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59> Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **CONAE 2014 Documento-Referência.** Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL. **Lei Orgânica do Município de São Paulo.** 6 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 05/02/2014.

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%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1988.

BRASIL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL, Ministério da Educação. INEP. **A Qualidade da educação: Conceitos e definições.**

CARLINI, Alda Luiza, VIEIRA, Maria Celina Teixeira e ELIAS, Marisa Del Cioppo. (Coordenadoras) **Orientações para apresentação de trabalhos acadêmicos.** Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

CASASSUS, Juan. 2009. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada. A perda da qualidade e a segmentação social. *Sisifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, pp. 71-78. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>> Acesso em: 14 out. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um SNE. 2009.** Disponível em: <http://CONAE.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf> Acesso em: 13 out. 2013.

FREIRE, Paulo. **Política e educação.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Conscientização.** São Paulo: Moraes, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.

_____. ESCOLA DO LEGISLATIVO. SEMINÁRIOS ESTADUAIS - OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. **A qualidade da educação: concepções e materialidade.** 2010.

IOSCHPE, Gustavo. **O que o Brasil quer ser quando crescer e outros artigos sobre educação e desenvolvimento.** São Paulo: Paralela, 2012.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Sistema nacional de educação e a escola pública de qualidade para todos.** *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 14 out. 2013.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.v.4.

LIBÂNEO, José Carlos. et al. **Educação escolar políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

MANIFESTO dos **Pioneiros da Educação Nova**: 1932. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago, 1984.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. Imprensa Oficial, 2005.

MENESES, João Gualberto de Carvalho. **25 anos da Constituição Federal: Município e educação**. Revista Academia Paulista de Educação, São Paulo ano 2, n. 3, p. 26-28, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e a aprendizagem na escola**. Elaboração Ignez Pinto Navarro et. Al. Brasília: MEC/SEB 2004, p.31-35 (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 2, Parte V).

OLIVEIRA, João Batista Araujo. **Elementos para uma política de alfabetização**. Revista Academia Paulista de Educação, São Paulo ano 2, n. 3, p. 5-7, 2013.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Edições Loyola, Ibrades, 1987.

RAMOS, Maria Amélia. Sistema de Ensino - **Assessoria técnica do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso**, Mimeo, 1999.

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

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. Rev. Bras. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69>>. Acesso em: 05 de fev. 2014.

_____. **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, Setembro/2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 07 fev. 2014.

_____. **Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação,** 2008.

_____. **Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil.** Apresentado na 31ª Reunião Anual da ANPEd, em Caxambu, 19-22 de outubro de 2008.

_____. **Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação,** 2009.

_____. **Ensino público e algumas falas sobre a universidade.** São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986.
