

Módulo - Organização da educação nacional e estrutura dos sistemas de ensino

Sistemas de Ensino

Nalú Farenzena

Já foi referido no Tópico 2 deste módulo que os sistemas de ensino previstos na legislação brasileira são o sistema federal, os sistemas estaduais e os sistemas municipais. Nesse tópico, serão identificados os componentes de cada sistema, assim como a sua integração à organização nacional da educação. Vejamos, antes disso, quais as possibilidades de formação de sistemas de ensino na legislação anterior à atual.

A Constituição de 1967 estabelecia, no artigo 177, a organização dos sistemas de ensino respectivos pelos estados e pela União; cabia à União prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais de ensino. Ao sistema federal de ensino era atribuído caráter supletivo, este significando uma atuação da União na oferta de educação escolar “nos estritos limites das deficiências locais”.

A Lei N.º 4.024/61, a primeira LDB, preceituava a organização de sistemas de ensino pela União e pelos estados, assim como a ação federal supletiva, versando, mais longamente, sobre condições e responsabilidades para o reconhecimento e inspeção dos estabelecimentos de ensino pelos estados e pela União. Essa Lei também afirmava que as atribuições do poder público federal em matéria de educação seriam exercidas pelo Ministério da Educação e da Cultura, ao qual caberia “... velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação”(art. 7º); essa Lei definia características da composição e mandato dos conselheiros do Conselho Federal de Educação, este um órgão com várias atribuições normativas, de fiscalização, consultivas e de planejamento.

A Lei N.º 5.692/71, que modificou a LDB no que diz respeito a diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, não contemplava segmento específico sobre a organização político-administrativa dos sistemas de ensino. De outra parte, tratava de aspectos organizacionais concernentes às relações entre União, estados e municípios no atendimento à educação escolar. Determinava a elaboração de planos nacionais setoriais, em consonância com o Plano-Geral do Governo, para nortear os programas federais e a assistência aos estados, assim como a decorrente formulação de planos de educação estaduais e municipais. Essa lei preceituava como objetivo do apoio financeiro do governo central aos sistemas de ensino estaduais a correção de diferenças regionais de desenvolvimento socioeconômico (art. 54, §1º). A legislação dos estados deveria estabelecer as responsabilidades do estado e seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e tal legislação deveria visar “... à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”(art. 58, parágrafo único). Ou seja, essa Lei continha uma orientação para a descentralização, via municipalização, da oferta de 1º grau.

No texto constitucional promulgado em 1988, ficou definido que a União, os estados e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Nesta formulação fica explícita a inovação da possibilidade de constituição de sistemas municipais de ensino, coerente com a nova posição dos municípios como entes da federação, como vimos no Tópico 1. A atual LDB lista os componentes do sistema de ensino federal, sistemas de ensino dos estados e sistemas de ensino dos municípios, respectivamente nos seus artigos 16, 17 e 18.

Cabe fazer um parêntese aqui para explicitar o que é sistema de ensino. Na literatura acadêmica, diversos trabalhos se debruçaram sobre o tema, buscando conceituar sistema de ensino. No Parecer 30, de 2000, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, encontra-se uma revisão muito bem elaborada desse conceito. O Parecer teve como relator o Prof. Carlos R. Jamil Cury. Assim, recomendo a você a leitura desse Parecer. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf (atos normativos; pareceres; câmara de educação básica).

Na seqüência, cito trechos do Parecer que considero os mais esclarecedores para a compreensão do conceito de sistema.

Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.

A maioria dos estudiosos do assunto parece convergir para uma noção de sistema tal como expressa por CORBISIER (Corbisier, Roland Enciclpédia filosófica, Petrópolis : Vozes, 1974, p.122) quando diz ser um conjunto ou totalidade de objetos, reais ou ideais, reciprocamente articulados e interdependentes uns em relação aos outros. Este é também o sentido proposto por SAVIANI (Saviani, Dermeval. Educação e Sociedade, n. 69, Campinas, 1999, p. 121): sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada.

Assim, um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos.

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes.

Cada sistema de ensino, teoricamente, forma um conjunto articulado de competências e atribuições. Havendo, contudo, uma educação “nacional”, fundamentada em valores e finalidades comuns, pressupõem-se uma articulação entre os sistemas. Seria essa articulação ou integração um sistema nacional de educação? Nesse texto, optamos por chamar essa integração entre os sistemas de **organização nacional da educação**, resguardando, assim, o termo Sistema Nacional de Educação, este com um significado

bastante específico presente em projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional que tramitaram no Congresso Nacional até 1994.

A LDB aprovada em 1996 esboça uma organização da educação nacional com a previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, os quais têm responsabilidades próprias ou compartilhadas entre si, devendo organizar-se em regime de colaboração. São três conjuntos que, pelas determinações da Lei, articulam-se num conjunto maior, nos campos do planejamento, do financiamento, da gestão e da avaliação, por competências coordenadas pela União. A esse conjunto maior estamos denominando organização nacional da educação. Esta articulação está prevista sem que, no entanto, estejam estabelecidos suficientes meios institucionais articuladores que confeririam maior funcionalidade à colaboração/cooperação entre os sistemas de ensino.

A atual LDB preceitua que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os sistemas de ensino e "... exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais" (art. 8º, §1º). As atribuições que conferem às normas e ações da União o estatuto de coordenação da política nacional de educação estão listadas no artigo 9º desta Lei e, entre elas, é oportuno mencionar: a elaboração de plano nacional de educação, em colaboração com estados e municípios; a assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, o estabelecimento de diretrizes para as etapas da Educação Básica, com a colaboração dos estados e municípios; a implementação de processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior.

Cabe mencionar que na organização da educação nacional funciona o Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse conselho exerce funções específicas voltadas às instituições do sistema federal de ensino. Contudo, ele é, efetivamente, um conselho "nacional" pois suas competências e sua área jurisdição atingem todos os sistemas de ensino, incluindo os sistemas estaduais e municipais. Várias das atribuições da União que constam na LDB são exercidas pelo CNE. As atribuições do Conselho Nacional constam na Lei 9.131/1995.

Vejamos um exemplo de uma atribuição do CNE que atinge o conjunto da educação nacional. Cabe ao CNE elaborar as diretrizes curriculares das etapas e modalidades da Educação Básica. Essas diretrizes, por exemplo, as diretrizes curriculares nacionais da Educação de Jovens e Adultos, devem ser seguidas por todas as escolas do país, sejam elas estaduais, municipais ou particulares. É certo que os órgãos normativos de cada sistema de ensino podem complementar essas diretrizes nacionais. Mas, como diz a palavra, podem complementar, sem, contudo, contraditar as normas nacionais.