

GT 05 –Diálogos em Política, Gestão e Financiamento da Educação

DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA CONSOLIDAÇÃO DE SISTEMA DE EDUCAÇÃO E SUA ARTICULAÇÃO COM O PLANO DE EDUCAÇÃO: um enfoque sistêmico.

Manoel dos Santos, Casa Familiar das Águas - CFA,¹

Carlos Henrique de Sousa Medrado, professor municipal, Jiquiriçá - BA²

Resumo

O trabalho tem por objetivo discutir os desafios e perspectivas relacionados à institucionalização do sistema nacional de educação no Brasil e sua articulação com o Plano Nacional de Educação, criados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, a partir de sua configuração histórica busca-se estabelecer um diálogo enfatizando os elementos que se apresentam como desafios a serem superados e durante toda a tessitura do trabalho pretende-se elucidar algumas perspectivas possíveis. Como parte de uma investigação de um projeto pesquisa em andamento no âmbito da gestão de sistema municipal de educação, tem por finalidade de analisar como vêm ocorrendo o processo de interação e articulação dos órgãos que integram o Sistema de Ensino aborda a ideia de Sistema Nacional de Educação no Brasil, entendendo-o como parte do contexto, bem como o papel dos sistemas de ensino no atual regime de colaboração entre os entes federados.

Palavras-Chave: Sistema de Educação; Plano de Nacional Educação; Financiamento da Educação.

1 Introdução

As problematizações apresentadas neste artigo estabelecem como foco de pesquisa aspectos histórico em torno dos desafios trilhados pelos órgãos legislativos e executivos dos entes federados na formulação de políticas educacionais brasileira, traduzidas em diretrizes e estratégias nacionais, estaduais, distritais e municipais, visando consolidar o sistema nacional de educação em articulação com o Plano Nacional de Educação.

Dessa forma, buscou-se estabelecer um diálogo com autores que contribuem para as discussões referentes ao tema tratado, apresentando uma predominância pelas obras de Saviani (1992); Saviani (2008a); Saviani (2008b); Saviani (2009); Saviani (2011), por ser um teórico que possibilita uma maior compreensão sobre a ordenação jurídico-política da educação brasileira na contemporaneidade, bem como da sua estrutura e organização. Além disso, outros autores como Bordignon (2009) e Gadotti (1993), também contribuem para a

¹ Pós-Graduando em Gestão da Educação pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC e *Especialista em Administração Pública com ênfase em Gestão de Pessoas pela UGF; Pedagogo pela Faculdade de Ciências Educacionais, kalilmanoel@hotmail.com.*

² Pós-Graduado em Educação do Campo e o Desenvolvimento Territorial do Semiárido Brasileiro pela Universidade Federal do Recôncavo Brasileiro – UFRB; *Pedagogo pela Faculdade de Ciências Educacionais, chmedrado@hotmail.com.*

elucidação das discussões sobre as noções de sistema de educação e suas relações com o processo de sistematização ressaltando o seu papel histórico, bem como os obstáculos enfrentados na consolidação de um sistema de educação visando assegurar as políticas e mecanismos necessários à garantia de recursos públicos para a consolidação de um sistema de educação articulado entre os diversos entes federados com a finalidade de garantir uma educação pública, universal e de qualidade.

Sabe-se que a consolidação do sistema de educação tem por finalidade a garantia de padrões mínimos de qualidade nas instituições educacionais. Sendo assim, cabe neste contexto buscar compreender sobre a noção de sistema de educação. Este tem sido tratado como uma questão relevante frente às reais condições pelas quais tem passado a educação no Brasil na atualidade. O seu papel faz referência à possibilidade de desempenho de atividades sistematizadora e esta surge a partir de uma reflexão sobre a necessidade de uma intervenção sobre determinada realidade. Para tanto, Saviani (2008a), enfatiza que o agir sistematizado implica na tomada de consciência da situação, apreender os problemas, desenvolver uma reflexão sobre os mesmos, definir estratégias e objetivos exequíveis, atuar de forma a transformar a realidade objetiva e manter a continuidade do movimento dialético ação-reflexão-ação.

Nesse sentido, compreende-se sistema como uma instância que tem por finalidade “definir e garantir, as diretrizes e estratégias educacionais comuns sem, contudo, causar prejuízos das especificidades de cada sistema, e assumir a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada”. (BRASIL, 2013)

De acordo com Gadotti (1993, p. 01), a palavra “‘sistema’”, derivada do latim medieval, significa um conjunto de elementos, materiais ou ideias, entre os quais se possam encontrar alguma relação, método e processo. Para Saviani (1999, p. 120):

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. Supõe, portanto, planejamento. Ora, se *sistema* é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, [...] as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. [...] Há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação. (SAVIANI, 1999, p. 120) (Grifos originais)

Ainda neste interim, Saviani (2011, p. 02), afirma que “a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, as mazelas da educação brasileira foram todas postas em relevo, denunciadas e anatematizadas”. O autor assegura que ainda hoje o problema não

foi solucionado. É de fundamental importância compreender que a noção histórica de sistema de educação no Brasil tem origem conforme as afirmações de (PESSOA, 2010, p.21), “[...] tais sistemas, praticamente, datam dos primórdios da nossa vida política, pois, já na segunda década da nossa Independência, eles surgiram com força do Ato Adicional promulgado em 1832”, quando “colocou o ensino primário sob a jurisdição das Províncias, desobrigando o Estado Nacional de cuidar desse nível de ensino. Dessa maneira, as províncias não estavam equipadas financeiramente e nem tecnicamente para promover a difusão do ensino” (SAVIANI, 2008b, p. 17).

Dessa forma, sistema educacional corresponde a um conjunto coerente e articulado que originaram-se a partir da necessidade de tornar a educação intencional. Sobre este aspecto, afirma-se que, para a construção de um sistema de educação, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção da educação que favoreça unidade e coerência ao sistema, isso implica necessariamente na escolha de uma teoria da educação na formulação de planos de educação.

É a partir de 1930 que com a intensificação da industrialização e urbanização no Brasil, que a educação foi tratada como uma questão nacional. É a partir da Constituição de 1988 que as discussões sobre a consolidação do sistema de educação avançaram, porém com o estabelecimento de apenas duas modalidades de sistemas de ensino na forma do sistema federal, o estadual e o distrital. A Constituição de 1988 prescreve em seu art. 22, inciso XXIV, que é competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e aos Estados e ao Distrito Federal. Entende-se que esta mesma Constituição atual não delegou aos municípios a competência para legislar em matéria de educação. No entanto, apesar das controvérsias, o:

artigo 211 da Constituição institui o ‘regime de colaboração’, que necessita ser um verdadeiro regime de articulação das diversas instâncias do governo. Um sistema nacional pressupõe a articulação e não a justaposição, nem a anulação de um sistema por outro. (GADOTTI, 1993, P. 01-02)

A nova LDB, portanto, vem regulamentar essa dificuldade e solucionar, embora que passível de questionamento por parte da hermenêutica jurídica alegando inconstitucionalidade, “ultrapassando essa ambiguidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino”. (SAVIANI, 2008b, p. 13) A constituição dos sistemas municipais de educação tem sido uma exigência da sociedade complexa globalizada, que tem difundido uma visão descentralizadora, bem como proporcionado uma pluralidade de posições políticas. A partir dessa compreensão, pode-se

afirma que é a LDB de 1996 que define claramente a competência dos municípios para estabelecer os seus próprios sistemas de ensino.

Nesse contexto, os sistemas de ensino apresentam estreita relação com os planos de educação, pois a noção de sistema denota um conjunto de elementos articulados intencionalmente apresentando coerência interna e externa implementando atividade sistematizada fundamentada em uma teoria educacional.

O Plano Nacional de Educação e suas articulações com sistemas de ensino

A necessidade da organização dos sistemas de ensino ocorreu a partir da Revolução de 1930, quando se instituiu o Ministério da Educação e saúde Pública, sob a responsabilidade de Francisco Campos, a partir da implementação da sua Reforma Educacional em 1931, com a finalidade de “organizar a educação nacional com caráter de sistema”. (SAVIANI, 2008b, p. 267). Após esta reforma, em 1932, “o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’ lançou a ideia de plano de educação como um instrumento de interlocução da racionalidade da educação, visando dar-lhe organicidade, isto é, organizando-a na forma de sistema”. (SAVIANI, 2008, p. 267).

A noção de princípios educacionais neste contexto representa um fator preponderante para compreensão sobre como operam os valores, a partir dos quais se estabelece metas do plano de educação, que por sua vez, para serem atingidas, dependem da organização, implementação e consolidação do sistema de educação.

Como valor estes princípios indicam aquilo que deve ser uma espécie de realidade desejável, portanto, uma meta a ser atingida. Os princípios educacionais assumem, pois, a característica guia para a organização do sistema educacional, cujo funcionamento seria, portanto, pela realização das metas tendentes a aproximar a realidade empírica da realidade desejável sinalizado pelo conteúdo abstrato dos princípios enunciados. Assim, as metas do plano de educação derivam dos princípios educacionais e são formuladas à luz do diagnóstico do sistema de educação, visando suprir suas carências. (SAVIANI, 2008b, p. 261)

A partir dessa visão é correto afirmar “a realização das metas enunciadas no PNE tem como objetivo aproximar o sistema da realidade desejável expressa nos princípios educacionais. [...] A viabilidade do PNE depende do sistema educacional; pois é nele e por ele que as metas previstas poderão tornar-se realidade”. (SAVIANI, 2008b, p. 262) Para tanto, faz-se necessário estabelecer a consolidação do sistema educacional buscando integrar esforços de forma articulada com os entes federados visando a melhoria da qualidade da

educação e o fortalecimento da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, e tratar a cultura do localismo quanto o fisiologismo, bem como o burocratismo para superar as disfunções ocorridas em função dos interesses individuais, em detrimento do interesse público.

Sabe-se que a definição dos princípios educacionais no Brasil sofreram diversas transformações ao longo da história, de forma que, desde a primeira Constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, a educação sempre foi tratada de forma superficial, tendo abordagem apenas em seu último artigo, o de número 179. Como ver-se, no inciso XXXII desse artigo estipula que “a instrução primária é gratuita a todos os Cidadãos”. (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE, 1983, apud SAVIANI, 2008b p. 653). E reforçando esta afirmação, a Carta Magna institui como único princípio educacional, a gratuidade. No entanto, para atingir tal finalidade vislumbrada, demandaria a organização de um sistema público de educação para atingir tal propósito.

Mesmo com a implantação de escola de primeiras letras em todos os povoados, conforme previsto na legislação ainda até 1987, o público não foi capaz de fazer cumprir tal finalidade e, em função disso, transferiu-se “a responsabilidade pela instrução pública de nível primário e secundário para as províncias conforme estipulado no parágrafo 2º do artigo 10 do Ato Constitucional à Constituição do Império, aprovado em 12 de agosto de 1934” (idem, p. 683, apud SAVIANI, 2008b, p. 262)

A segunda Constituição, promulgada logo após a primeira do regime republicano de 1891, limitou-se a:

enunciar apenas um princípio educacional, nesse caso, o da laicidade, ao estabelecer no parágrafo 6º do artigo 72: ‘será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos’ remetendo para o âmbito privado todas as questões de ordem confessional, implicava uma forte responsabilidade do governo central na instituição de um sólido sistema público de ensino extensivo a todo o território da nação que acabava de se organizar como um Estado republicano. (SAVIANI, 2008b, p. 263)

Só a partir da nova Constituição de 1934 é que a questão educacional teve relevante destaque. Onde tratou-se do Capítulo II, Da Educação e da Cultura, que apresentou na íntegra o Título V – ‘Da Família, da Educação e da Cultura’, definindo os seguintes princípios:

Universalidade da educação, ao proclamar, no artigo 149, que “a educação é direito de todos”; Gratuidade do ensino primário (alínea “a” do § único do artigo 150); Obrigatoriedade do ensino primário (alínea “a” do § único do artigo 150); Liberdade de ensino (alínea “c” do § único do artigo 150); Seleção pelo mérito (alínea “e” do § único do artigo 150); Estabilidade dos professores (alínea “f” do § único do artigo 150); Remuneração condigna do corpo docente (alínea “f” do § único do artigo 150); Liberdade de cátedra (artigo 155); Vinculação orçamentária (artigo 156: “A

União Municípios aplicação nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”); Provimento dos cargos do magistério oficial (artigo 158, § 2º); Inamovibilidade dos cargos do magistério oficial (artigo 158, SS 2º). (SAVIANI, 2008b, p. 263-264)

Com a instituição do Estado Novo em 1937, outorgou-se uma nova Constituição na qual manteve-se o tópico referente à educação e à cultura enquanto que os princípios enunciados na Carta Magna de 1934 os que não foram revogados foram relativizados. Neste sentido, (SAVIANI, 2008b, p. 264), afirma que “o caráter público da educação é fortemente relativizado ao definir, no artigo 129, que ‘o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado’. O referido autor demonstra que “a ação do Estado incluirá o subsídio à ‘iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais’. Percebe-se que as atribuições pela garantia do acesso à educação foram delegadas às indústrias e aos sindicatos econômicos, que passaram a ter a responsabilidade de “criar, na esfera de sua especificidade, escolas de aprendizes, destinados aos filhos de seus operários ou de seus associados” (SAVIANI, 2008b, p. 264).

Conforme Saviani (2008) enfatiza, a Carta Magna deixou de contemplar ainda outros fatores relevantes como “os princípios da seleção por mérito, estabilidade dos professores, remuneração condigna do corpo docente, vinculação orçamentária, vitalidade e inamovibilidade dos cargos”.

Como ver-se, as questões levantadas sobre a consolidação das diretrizes e bases da educação nacional tem como origem a Constituição de 1934, cuja atribuição foi repassada à União a responsabilidade de definir as diretrizes da educação nacional. (SAVIANI, 2008a). O artigo 5º em seu inciso XIV, estatui que é “competência privativa da União ‘traçar as diretrizes da educação nacional’; e nesse mesmo sentido, “a alínea “a” do artigo 150, define que como competência da União ‘fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”’. (SAVIANI, 2008b, p. 267)

Como já é sabido, a Constituição de 1934 vem defendendo a implantação de um Sistema Nacional de Educação, visando a organização da educação sob normas e princípios comuns, porém, é a Constituição de 1988 que define em seu artigo 211, a instituição do “regime de colaboração entre as diferentes instancias que compõem a esfera pública”. Isso significa dizer que “a educação em todo o território nacional deve organizar-se considerando as normas comuns, orientando-se por um plano gerencial e submetendo-se à coordenação e fiscalização da União, e com isso, pode-se organizar os sistemas de ensino conforme

normatização dada pela Constituição que preconiza a consolidação do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Cabe salientar que, conforme a Constituição de 1988, a proposta de sistema nacional de educação não é inconstitucional. A organização do sistema de educação é uma prescrição enfatizada pelas Constituições da República Federativa do Brasil desde a década de 1930 com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. A organização e gestão dessa proposta da educação no Brasil, de acordo com esta concepção, assentava-se com base em três aspectos, a saber: a constituição de sistemas, planos e conselhos de educação. E no dizer de (BORDIGNON, 2009, p. 19), “a descentralização do ensino, por meio de sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava transferência de responsabilidades da União para os entes federados. [...] Mas sim, compartilhamento de poder e responsabilidades”. Sobre este aspecto, destaca-se o importante papel da participação da população na formulação das políticas educacionais tendo a democracia como princípio norteador.

Dessa forma, visando buscar maior elucidação sobre a noção de sistemas de educação e plano nacional de educação apoiar-se-á nos conceitos apresentados por Saviani (2008). Na sua concepção:

[...] sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema Educacional significa, assim, uma ordenação articulada de vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se “*sistema* é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2005, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação. [...] É no Título IV da LDB, denominado “Da Organização da Educação Nacional”, que incumbe à União a tarefa de “elaborar o Plano Nacional da Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os Municípios”, (SAVIANI, 2008a, p. 209). (Grifos do autor)

Assim sendo, com a promulgação da nova LDB a União obteve um prazo para apresentar ao Congresso Nacional um Plano Nacional de Educação definindo suas diretrizes e metas compreendendo um período de dez anos e este Plano deveria estar alinhado com os princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. A LDB foi publicada em 1996 e o PNE só foi encaminhado ao Congresso Nacional em 10 de fevereiro de 1998. (SAVIANE, 2008) No primeiro Congresso Nacional de Educação – CONED, cuja realização aconteceu em Belo Horizonte em 1996, “assumiu-se a tarefa de construir, de forma democrática e coletiva,

um projeto de PNE em consonância com as aspirações da sociedade brasileira”. (SAVIANI, 2008b, p. 270).

Dessa mobilização resultou a elaboração do Plano Nacional da Educação construído de forma participativa, envolvendo a sociedade brasileira, que resulto na sua aprovação na II Conferência Nacional de Educação – CONSED, realizada em 1997, na mesma localidade da primeira. Como resultado dessa mobilização o PL (Projeto Lei) de nº 4.155/98 (SAVIANI, 2008), originado das discussões da sociedade foi apresentado á Câmara dos Deputados, porém em 1998, foi apresentado outro PL (Projeto Lei) de nº 4.173/98 por iniciativa do governo atual. Ocorreu que o Projeto de Lei anterior ao do governo foi anexado ao da oposição, considerando o direito de precedência, mas mesmo assim, foi decidido apresentar o projeto do governo como substituto ao anterior e assim, conforme salienta Saviani (2008b, p. 270), “inverteu-se, por esse expediente, a prioridade que se transferiu à proposta governamental. Esta tornou-se referencia nas discussões das várias comissões, na apresentação de emendas e nos debates das audiências públicas”.

Vale enfatizar que mesmo com a realização de diversas audiências públicas, com o envolvimento de técnicos burocratas, denota-se o rechaçamento da participação da sociedade brasileira. A esse respeito, o então deputado Ivan Valente do PT-SP (2001, p. 13), afirma que “tratou-se de abreviar a participação social no debate no Congresso, fazendo responder nas audiências públicas os convites para autoridades e técnicos vinculados às posições oficiais” (SAVIANI, 2008b, p. 270)

A aprovação do Plano Nacional de Educação de 9 de janeiro de 2001, cujo numero é 10.172 considera os objetivos e prioridades, distingue a educação básica da educação superior, define sobre as modalidades de ensino, que compreende a educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e a educação indígena. Aborda ainda sobre o magistério da educação básica englobando a formação dos professores e valorização do magistério, e claro, aborda ainda as questões sobre financiamento, gestão e acompanhamento e avaliação do plano (SAVIANI, 2008a).

Nesse contexto, os desafios apresentados à questão da educação constituem-se em quatro aspectos representados, de acordo com o dizer de Saviani (2008b). O primeiro obstáculo expressa uma transferência de responsabilidade pelo Estado delegando a responsabilidade pela formulação, gerenciamento e financiamento das políticas educacionais para outras instâncias. As reformas educacionais implementadas até a instituição em 1834 do Ato Adicional à Constituição do Império delegou o ensino primário à jurisdição das

Províncias, desobrigando o Estado Nacional de cuidar desse nível de ensino, conforme já explicitado.

O investimento em educação no período que compreendeu o Segundo Império, entre 1840 e 1888 representou uma época de investimentos irrisórios por parte do governo imperial. Já o processo de intensificação da urbanização e da industrialização provocou maior demanda pela universalização e qualidade da educação, a partir da década de 1930, porém, em ritmo aquém do necessário à vista dos escassos investimentos. Só então, com a promulgação da Constituição de 1988 que a política de financiamento da educação foi regulamentada onde restabeleceu-se a vinculação fixando 18% para a União e 25% para estados e municípios. E, como o texto constitucional estabelece esses percentuais mínimos em relação à receita resultante de impostos. Sendo assim:

[...] o desafio econômico ligado ao financiamento da educação continua presente. Considerando-se que a fonte principal e quase exclusiva do financiamento do PDE está constituída pelo FUNDEB, é preciso reconhecer que o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros. [...] O número de estudantes atendidos pelo fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões de reais, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%. Esse fundo passa a abarcar toda a educação básica sem que, em sua composição, entrem todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação. O 5% dos estados e municípios serão suficientes? SE investir na educação pré-escolar, como ficará a educação básica? A complementação da União não é inferior a 30% do seu orçamento. (SAVIANI, 2008b, p. 27-28)

O segundo obstáculo constitui o fator político, expresso através da descontinuidade nas políticas educativas, pois sua característica estrutural representa um desafio para a consolidação do sistema de educação de forma articulada entre os entes federados. O maior obstáculo neste aspecto está relacionado com as reformas educacionais que tem ocorrido historicamente. Estas têm ocorrido de forma que, quando uma promove a centralização, a seguinte descentraliza, e assim, sucessivamente. “No plano federal o regime republicano expressou sua tensão política educacional oscilando entre a centralização (oficialização) e descentralização (desoficialização)”. (SAVIANI, 2008b, p. 19).

A Constituição de 1988 estabeleceu alterações da legislação que vigorava no período anterior ao seu e, a partir de então, especificamente na década de 1990 outras reformas foram implementadas, como por exemplo, a instituição da nova LDB, de 1996, e o Plano Nacional de Educação de 2001. Estas reformas visaram garantir a descentralização e universalização da educação, no entanto, estas políticas vêm ao mesmo tempo “secundarizar o papel do Estado

pondo o acesso no livre curso do mercado, com a conseqüente valorização da iniciativa privada desembaraçada de interferência e controle estatal”. (SAVIANI, 1992, p. 10)

Dessa maneira, a descontinuidade na política da educação brasileira atualmente, manifesta-se toda vez que as reformas nas políticas educacionais protelam a meta de proscricção do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Países da América Latina, como Argentina, Uruguai e Chile instituíram seus sistemas nacionais de ensino e dessa forma, garantiram a universalização da educação básica e erradicaram o analfabetismo. Já o Brasil, vem ao longo desse tempo adotando medidas nas políticas educacionais que protelam estes compromissos. Tanto é que a Constituição de 1988 estabelece nas disposições transitórias, que o Poder público em todas suas instancias deveria, em um período de dez anos, investir 50% do orçamento para atingir esta meta e, no entanto, nada foi feito. O terceiro fator que constitui-se em outro obstáculo é o filosófico-ideológicos, este representado através da articulação da concepção de homem, de mundo, da vida e da sociedade com a educação, e neste aspecto tem-se como fundamento as mentalidades tradicionalista, liberal e cientificista de educação. E concluindo, o quarto e último obstáculo é o legal. Este por sua vez corresponde à sistematização do sistema de educação apenas quando, a instituição da lei específica para a educação, pretende-se, portanto, a sua sistematização e não apenas à sua institucionalização. Sem lei não há sistema de educação.

Considerações Finais

As conclusões que se chegam a partir das problematizações é que a noção de sistema de educação atualmente no Brasil encontra fundamento na Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional promulgada em 1996, e apresenta-se como mecanismo para solucionar a ambigüidade erigida pela Constituição de 1988, quando esta não elucida sobre a competência dos municípios legislar em matéria de educação. A partir de então, a noção de sistema ganha uma nova configuração diante das lacunas e características sobre a constituição dos sistemas de educação no Brasil. Levando em consideração as afirmações de Saviani (2012), que no Brasil não existe sistema de educação, mas sim uma estrutura, e esta entendida como um produto desprovido de intencionalidade, diz-se que, as análises apresentadas no referente trabalho sobre a noção de sistema demonstram que a constituição de sistema de educação quando desprovida uma ação articulada sistematicamente orientada por uma intencionalidade apresenta uma relação de incoerência interna e externa, pois não responde às demandas da realidade educacional brasileira.

Assim sendo, é necessário levar em consideração a relação de coerência enquanto característica fundamental na consolidação dos sistemas de educação. Essa coerência se expressa pela

instituição de atividades sistematizadoras fundadas a partir da consciência refletida sobre a realidade que favorece a ação de práxis sistematizada. Neste sentido, o sistema de educação representa a organização objetiva, concreto e estruturado. Até a promulgação da nova LDB de 1996, no Brasil, existiam apenas duas modalidades de sistemas de educação, compreendidas pelos sistemas federal e estaduais e distritais.

Contudo, a Constituição de 1988 estabeleceu em seu art. 211 que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”. Mas, é a partir da LDB 9394/96, em seu art. 11 que instituiu a possibilidade para que os municípios organizem e regulem seus sistemas municipais de ensino. Estabeleceu que os municípios também poderão optar por entregar ao sistema estadual de ensino ou comprar com ele um sistema único de educação básica. Assim, a possibilidade do regime de colaboração que necessariamente requer a consolidação de um verdadeiro regime de articulação das diversas instâncias do governo. É pertinente afirmar que um sistema nacional de educação pressupõe a articulação entre os entes federados então uma mera justaposição, e nem a educação de um sistema por outro. A existência de articulação configura uma relação de desigualdades e incentiva o paternalismo nas redes públicas e impede a instituição de um planejamento articulado e coerente das políticas educacionais e ou fragmentando estas ações.

Os desafios na constituição e consolidação do sistema nacional de educação, articula-se na regulamentação do regime de colaboração e à construção e efetivação do Plano Nacional de Educação (PNE), como política de Estado que envolva as esferas do governo no atendimento aos cidadãos, em todas as etapas e modalidade de educação, a partir do estabelecimento do regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos de democráticos para a consolidação dos projetos políticos pedagógicos das instituições escolares.

Portanto, conclui-se afirmando que a construção do Sistema Nacional de Educação apresenta a estreita relação com o Plano Nacional de Educação por que se o sistema de educação representa a ação sistematizada que possui uma institucionalidade para atingir determinadas intencionalidades, é uma ação planejada, o Plano Nacional de Educação é, pois, o instrumento que estabelece os objetivos em metas para serem atingidos, e isso depende necessariamente da organização, implementação e consolidação do sistema de educação, que deve ter como princípio assegurar as políticas e mecanismos necessários à garantia de seus níveis, etapas, e modalidades, melhoria dos indicadores de acesso e permanência com qualidade e pelo desenvolvimento da educação em todos os seus níveis, etapas e modalidades visando garantir um padrão mínimo de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 19 de abril de 2013.
- ___ Lei n.º 9.394, 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: 19 de abril de 2013.
- BAHIA. Memórias históricas do Conselho Estadual de Educação da Bahia (1842-1992). Salvador, CEE, 2010.
- BORDIGNON, Genuíno. Gestão da Educação no município: sistema, conselho, plano. SP: Ed. E. Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- GADOTTI, Moacy. Sistema Municipal de Educação: estratégias para a sua implantação. SP: Ed. E. Livraria Instituto Paulo Freire, 1993.
- SAVIANI, Dermeval. Educação Brasileira: estrutura e sistema. 11. Ed. Rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.
- ___ O novo Plano Nacional de Educação. In: SAVIANI, Dermeval. Da nova LDB ao FUNDEB. 3. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.
- ___ Sistema de Educação: subsídios para a conferência nacional de educação. Brasília, DF: MEC, 2010.
- ___ Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, 1999.
- ___ Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. Trab. Educ. Saúde, v. 6 n. 2, p. 213-231, jul./out.2008.