

Da noção de sistema ao conceito de Sistema Nacional de Educação

Isleide Barbosa Silva – UnB
isleide.silva@mec.gov.br

Política e gestão da educação e da escola

Resumo: O presente trabalho trata da concepção de sistema que deve configurar a noção de Sistema Nacional de Educação, uma concepção que considere a complexidade das relações sociais e o sentido emancipatório dos sujeitos. Em seguida, apresenta-se uma reflexão sobre a ausência de sistema nacional no Brasil e a necessidade de mais debate em torno do assunto, principalmente devido à sua importância no contexto do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Educação. Regime de Colaboração. Federalismo.

Para tratar do Sistema Nacional de Educação, é importante distinguir duas concepções antagônicas que envolvem o termo sistema. A primeira delas é oriunda da teoria social de cunho funcionalista que se apropria do arcabouço da metodologia das ciências biológicas. Essa visão faz uso da “analogia orgânica” e está relacionada ao darwinismo social é à sociologia evolucionária de Spencer¹.

Os pressupostos dessa teoria são: (i) todos os sistemas sociais são definidos em termos das relações entre suas partes internas e entre o sistema e seu meio; (ii) a noção de contribuição funcional é essencial na compreensão da continuidade de várias partes de um sistema e a sociologia é direcionada principalmente para a análise do significado funcional das instituições na sobrevivência do sistema social; e (iii) é o sistema social e não suas partes ou instituições o referente do significado funcional (PARSONS, 2005). As mudanças sociais caracterizam-se como uma espécie de “adaptação evolucionária” do sistema social ao seu meio.

Em concordância com Émile Durkheim, Radcliffe-Brown (1935) ratifica que a função de uma instituição social é a correspondência en-

tre ela e as condições de existência do “organismo social”. E como “organismo”, está vulnerável à patologia, que seria uma disfunção, doença social, desordem, em oposição à ordem ou saúde social (RADCLIFFE-BROWN, 1935).

Nesse sentido, não só a relação se faz unilateralmente na direção das partes pelo todo do “organismo social”, como qualquer conflito é considerado “patológico” e deve ser combatido em prol da ordem e da manutenção do sistema social.

A segunda concepção de sistema encontra-se vinculada a uma concepção dialética do homem, considerando-o sob três aspectos: (i) empírico – que enfatiza o caráter determinista do meio; (ii) pessoal – que enfatiza a liberdade de ação do homem na relação com o meio; e (iii) intelectual – que transcende os aspectos empíricos e pessoais e reflete a capacidade de o homem perceber e refletir sobre o meio. Esses três aspectos ao mesmo tempo em que se contrapõem ou entram em conflito, completam-se mutuamente formando um todo indiviso em que as partes têm significado no todo e vice-versa (SAVIANI, 1996). Nesse sentido:

[...] a existência humana (caracteriza-se) como um processo de transformação que o homem exerce sobre o meio. Trata-se do homem-em-situação, dotado de consciência e liberdade, agindo no mundo, com o mundo e sobre o mundo. Essa ação se desenvolve normalmente, espontaneamente [...] até que algo interrompe o seu curso e interfere no processo, alterando a sua sequência natural. Aí, então, o homem é levado, é obrigado mesmo, a se deter e examinar, a procurar descobrir o que é esse algo. E é a partir desse momento que ele começa a refletir (a filosofar). O ponto de partida da filosofia é, pois, esse algo a que se dá o nome de problema (SAVIANI, 1996, p. 70).

Saviani (1996) afirma que é o problema, a necessidade, que obriga o homem à reflexão para que uma situação deixe de ser problemática:

[...] A filosofia constitui-se, assim, numa mediação entre a ação assistemática (cujos princípios, normas e objetivos são fornecidos pela “filosofia de vida”) e a ação sistematizada (cujos princípios, normas e objetivos são fornecidos pela “ideologia”). Agir de modo sistematizado significa, então: a)

¹Herbert Spencer justificava a existência de classes sociais por meio da teoria da seleção natural de Charles Darwin.

tomar consciência da situação; b) captar os seus problemas; c) refletir sobre eles; d) formulá-los em termos de objetivos realizáveis; e) organizar meios para atingir os objetivos propostos; f) intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos; g) manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação (com efeito, a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão) (SAVIANI, 1996, p. 76).

Como resultado da atividade sistematizadora que envolve o homem em seus três aspectos, sistema é, pois, a “unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 1996, p. 80), inserido em um conjunto mais amplo para superação dos problemas que lhe deram causa.

Ao contrário da noção funcionalista de sistema, que o enxerga de forma unilateral (as partes devem funcionar para responder às necessidades do todo) e vê no conflito uma espécie de “patologia”, essa segunda noção estabelece uma relação dialética entre partes-todo-partes e encara o conflito como uma possibilidade de construção, de superação de situações problemáticas e até de desenvolvimento das potencialidades do homem, uma vez que a necessidade o faz buscar novos caminhos, o orienta para reflexões.

É essa concepção de sistema que parece melhor abarcar a complexidade das relações sociais considerando seu contexto histórico e se coaduna com uma visão de educação mais humanista que encara a escola como locus social de reflexão para “a construção do homem plenamente desenvolvido em suas potencialidades físicas e espirituais”ⁱⁱ (FERREIRA JR.; BITTAR, 2008, p. 638).

Nesse sentido, Saviani (1996) conceitua sistema educacional como o resultado da educação sistematizada e estabelece três requisitos – intencionalidade, conjunto e coerência – e três condições para o sistema educacional – consciência dos problemas da situação, conhecimento da realidade (as estruturas) e formulação de uma pedagogia. Em texto preparatório para a Conferência Nacional de Educação, o autor afirma:

ⁱⁱCabe retomar um trecho do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932: “A diversidade de conceitos da vida provém, em parte, das diferenças de classes e, em parte, da variedade de conteúdo na noção de ‘qualidade socialmente útil’, conforme o ângulo visual de cada uma das classes ou grupos sociais. A educação nova que, certamente pragmática, se propõe ao fim de servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social, tem o seu ideal condicionado pela vida social, actual, mas profundamente humano, de solidariedade, de serviço social e cooperação.” (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 42).

Na verdade, um sistema se insere sempre num conjunto mais amplo do que ele próprio; e a sua coerência em relação à situação de que faz parte (coerência externa) se exprime precisamente pelo fato de operar intencionalmente transformações sobre ela. Com efeito, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. E se ele não contribuir para essa superação ele terá sido ineficaz, inoperante, ou seja, incoerente do ponto de vista externo. E tendo faltado um dos requisitos necessários (a coerência externa) isso significa que, rigorosamente falando, ele não terá sido um sistema (SAVIANI, 2011, p. 3).

Para reforçar a ideia de intencionalidade e organicidade para a resolução de um problema, o autor, ao destacar a relação entre sistema, Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação, completa:

Há uma íntima relação entre os conceitos de “Sistema Nacional de Educação” e “Plano Nacional de Educação”. Isso porque o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. 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, o 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 (SAVIANI, 2010, p. 782).

Cury (2008) corrobora com essa noção de sistema de educação ao defini-lo como “uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito” (CURY, 2008, p. 1.204).

A lacuna do Sistema Nacional de Educação

O século XVIII é um período significativo na história mundial da educação, pois nele culminam vários fatores que vinham se unindo para uma mudança de paradigma que levou ao processo de laicização da educação e que estão sintonizados com o próprio amadurecimento das concepções e da organização dos Estados nacionais: valorização da língua vernácula, nova concepção de ciência (Descartes, Hobbes, Locke, Diderot, Rousseau), iluminismo, racionalismo, universalismo, liberdade e noção de indivíduo, necessidade de um “novo espírito”.

É nesse período que se verifica não só o processo de laicização da educação, como sua própria concepção em termos de sistema de educação não mais numa perspectiva doméstica e privada, mas numa perspectiva nacional, orgânica e unitária, controlado pelo Estado, em conformidade com os ideais da sociedade e na expectativa de potencializar as finalidades educativas na formação do homem como cidadão.

Nesse novo clima cultural – de laicização dos intelectuais e de seus modelos culturais; de potencialização dos processos e das finalidades educativas; de reformismo político e intelectual etc. –, a educação também se foi transformando no sentido laico. Emancipa-se dos modelos religioso-autoritários do passado, visa à formação de um homem como cidadão e capaz de ser *faber fortunae suae*, que não atribui a outros (a castas sacerdotais, a ordens sociais) o papel de guia de sua formação, mas o reivindica para si próprio, sublinhando a liberdade desse processo e pondo nela o seu valor final e supremo (Cambí, 1999, p. 326).

Cambi (1999) demonstra que, ainda durante o século XVIII, os sistemas educacionais surgiram com caráter orgânico e de administração unitária pelo poder público (influência da sociedade burguesa, do iluminismo e dos movimentos de laicização da época) e sob o princípio da educação nacional útil à sociedade e ao Estado, já com marcas de universalidade, fazendo nascer a ideia de direito à instrução, vinculada à vida social e produtiva.

Na Áustria, após a supressão dos jesuítas (1773), inicia-se uma reorganização nacional e estatal da instrução, ou melhor, “todo o ensino se propões ser um instrumento do Estado” para formar cidadãos e funcionários [...]. Mediante uma série de intervenções em 1774, em 1783 e em 1805, foi sendo criado um ordenamento escolar bastante orgânico, válido para todo o Império. (CAMBI, 1999, p. 333).

O Brasil, contudo, é um exemplo bastante singular de como os fatos históricos que guiaram os países europeus em uma onda mais ou menos sincrônica seguiu caminhos bastante diversos.

O primeiro deles é que a conformação do Estado brasileiro não está sustentada pelas noções de contrato social ou mesmo de comunidade ou naçãoⁱⁱⁱ, mas nos moldes do patrimonialismo e da defesa dos interesses privados das elites.

[...] o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo status desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas [...] numa perspectiva complacente na realização com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 73).

Ainda que as reformas pombalinas no século XVIII tenham sido, mesmo que timidamente, uma iniciativa de se seguir a modernização que ocorria na Europa (MAXUEL, 1996), a institucionalização do Estado no período pós-independência não se seguiu à institucionalização de um sistema orgânico e nacional de educação. Ao contrário, a educação ficou dispersa nas responsabilidades dos governos locais.

Mesmo quando o país seguia um modelo de organização unitária ou em momentos autoritários ou de forte centralização, a educação primária estava a cargo das províncias e dos municípios, enquanto o governo central se dedicava basicamente ao ensino superior, sem que houvesse, portanto, uma proposta de educação nacional que coadunasse com

ⁱⁱⁱRousseau (2009), Locke (2001).

a necessidade de imprimir uma noção de nacionalidade brasileira. Já na fase da República, com a redemocratização ocorrida nos anos 1980, o federalismo na linha da municipalização teve efeitos positivos quanto à eficiência da alocação dos recursos e à implementação de políticas, mas dentre os efeitos negativos, verificou-se a dependência financeira, a baixa capacidade administrativa, dificuldade de formulação e implementação de programas, o clientelismo e a “prefeiturização”. Isso tornou ainda mais evidentes e agudas as desigualdades entre os entes federados e suas populações, o que faz questionar o “papel equalizador” do Estado e suas políticas públicas referido por Demo (2003).

Ainda que não se possa conferir uma responsabilidade tão decisiva à educação na solução das questões intrínsecas ao sistema capitalista, não se pode negar que seu papel na formação política do cidadão, tão destacado por Rousseau (2009), e na organização da sociedade como um todo seja de grande relevância. “A força do controle estatal está propriamente na força da cidadania” (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 53). A relação entre cidadania, mobilização política, sentido de comunidade, bem como usufruto dos direitos e qualidade dos serviços públicos, fundada na noção de soberania popular, passa pela organização sistêmica da educação. Na Alemanha, por exemplo, em consonância com o entendimento de Rousseau (2009), o fortalecimento da identidade nacional e da organização social veio em conjunto com as ações de estruturação da oferta dos serviços educacionais (CAMBI, 1999).

O Brasil, no entanto, tem encontrado dificuldades quanto à instituição de seu sistema nacional de educação, seja pelo que Saviani chama de obstáculos econômicos, políticos, filosóficos-ideológicos e legais (2008), seja pelo que Cury chama de questões histórico-sociais ou jurídico-políticas (2008).

O Sistema Nacional de Educação e a organização federativa

O processo de formação do Estado brasileiro num contexto histórico de forte patrimonialismo contribuiu para que sua organização federativa oscilasse entre o federalismo centrípeto nos momentos mais autoritários e o federalismo centrífugo (CURY, 2006), este, via de regra, marcado por características predatórias e de competição (ARAÚJO, 2010b), o que aumentou ainda mais as discrepâncias regionais, principalmente no que tange à oferta de serviços educacionais.

Para Cury (2006), o regime de colaboração disposto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 é a opção por um federalismo cooperativo, descentralizado e com competências compartilhadas entre os entes federados, em oposição aos períodos de federalismo centrípeto e de federalismo centrífugo. A ideia de federalismo cooperativo com competências comuns e concorrentes entre os entes federados serviria para evitar omissões na oferta de serviços públicos como é o caso da educação, por exemplo, e para matizar as diferenças de um país de dimensões continentais e diversidade regional tal como ocorre no Brasil.

Araújo (2010b), no entanto, considera que a Constituição Federal de 1988 abre margem para uma indefinição jurídica, uma vez que em seu art. 23, parágrafo único diz “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” e, ainda, no mesmo art. 211, cujo caput traz o termo regime de colaboração, em seu § 4º, diz “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Para a autora, essa indefinição jurídica, somada à extrema fragmentação orçamentária da descentralização municipalista, compromete a “igualdade das coletividades políticas” (ARAÚJO, 2010b, p. 236) e “as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e permanência na escola” (ARAÚJO, 2010b, p. 237).

Em sua página oficial na internet, o Ministério da Educação – MEC, afirma que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação^{iv}, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, cujo principal instrumento é o Plano de Ações Articuladas – PAR, “inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia”^v.

De fato, no PAR é possível encontrar ações de iniciativa da União ou do ente local. No entanto, a relação entre estado e seus municípios não está definida: por meio do PAR estadual, por exemplo, não é possível acompanhar de forma mais criteriosa ações de sua iniciativa, como apoio técnico ou financeiro aos municípios de seu território. Além disso,

ⁱⁱⁱDecreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

^{iv}http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=236.

^vLuiz Fernandes Dourado, João Ferreira de Oliveira e Catarina de Almeida Santos (2007) e Marília Fonseca (2009) são alguns dos autores que discutem a concepção de qualidade da educação numa perspectiva polissêmica, que abrange aspectos políticos, sociais e culturais, tratando a qualidade em termos de dimensões intra ou extraescolares.

os indicadores qualitativos que compõem o PAR, ainda que se coadunem com uma concepção mais complexa e polissêmica de qualidade^{vi},

Cabe aos entes federados a participação por meio de Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, no qual se comprometem com suas diretrizes, caso contrário ficam sem qualquer apoio técnico ou financeiro, transferências voluntárias, do Ministério da Educação. Dessa forma, o ente federado que não esteja de acordo com qualquer ponto do Compromisso Todos pela Educação – seja porque não participou ativamente de seu processo de construção ou porque, talvez por isso mesmo, não o compreendeu completamente –, ou se sentirá pressionado a assinar o Termo de Adesão para ter a possibilidade de apoio da União, ou não o assinará, ficando excluído de ações que poderiam auxiliá-lo na melhoria da qualidade do ensino.

A crítica que se faz é que a competência complementar e suplementar da União no que tange à Educação Básica fica comprometida ou vulnerável à vontade política, seja da União, seja do estado ou do município, o que de alguma forma relativiza o direito à educação a todos, que não deveria estar sujeito a distinções quaisquer, inclusive a de o aluno residir em um território cujo governo tenha uma posição política divergente da posição do governo central.

Ainda que se verifiquem avanços em direção a um enfoque ou abordagem mais sistêmica quanto ao apoio técnico e financeiro oferecido pelo Ministério da Educação, que até 2007 desenvolvia suas ações de modo mais pontual em programas dispersos, o regime de colaboração se reduz aqui a apoio técnico e financeiro mais sistematizado, uma vez que as ações^{vii} de algum modo se articulam entre si e se relacionam ao diagnóstico do ente federado, mas a relação entre as partes é de ofertante do apoio (União) e aquele que o recebe (estados e municípios).

Contra a concepção de que basta a simples articulação entre sistemas estaduais e municipais de ensino, a depender de adesões autônomas e a *posteriori*, Saviani alerta:

^{vi}Marília Fonseca (2009) destaca aspectos positivos e negativos no conjunto das ações do PDE. Dentre estes, concorda com Saviani em que as ações não possuem organicidade necessária tampouco interação com o Plano Nacional de Educação de 2001. Dentre os pontos positivos, destaca a relação entre avaliação escolar e assistência técnica a municípios com baixo IDEB e pontos relacionados à melhoria da qualidade do trabalho docente, tais como formação, inclusive em nível superior, e jornada integral em uma única escola (FONSECA, 2009, p. 171-172).

Sua adesão ao sistema deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, com base nos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional (SAVIANI, 2010, p. 385).

Nesse sentido, pode-se concordar com Araújo (2010b) em que em lugar de colaboração federativa, tem havido no Brasil a coordenação federativa:

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas.

[...] o que temos observado nas políticas educacionais brasileiras é a definição de “normas de colaboração”, a partir do Governo Central, erroneamente confundidas com “passos importantes” ou “avanços” para a regulamentação do regime de colaboração.

[...] regime de colaboração é instrumento necessário à gestão associada da competência material comum, inserida nos aspectos jurídico-políticos da Constituição (não fiscal) (ARAÚJO, 2010b, p. 238).

Assim, por mais que o PAR, de forma específica, e o PDE 2007, de forma mais ampla, tenham propiciado uma ampliação da função distributiva e supletiva na educação básica, não se pode considerar que tais ações sejam suficientes para “alavancar o regime de colaboração” (ABRÚCIO, 2010). Abicalil acrescenta:

Entre as mudanças necessárias está a realização plena de um regime de cooperação entre as diversas instâncias da gestão

educacional. A regulação do regime de cooperação e das formas de articulação entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação, torna-se indispensável (ABICALIL, 2010, p. 11).

A Conferência Nacional de Educação – CONAE, ocorrida em 2010, deliberou pela regulamentação do regime de colaboração mediante aprovação de Lei Complementar ao art. 23 da Constituição de 1988. No entanto, a própria Araújo (2010a) ressalta a necessidade de se discutir e dirimir os problemas de concepção em torno da temática, a fim de evitar o risco de se perder esse mecanismo próprio de um Estado democrático e substituí-lo por mais um instrumento jurídico que se restringe à gestão burocrática, como foi o caso da descentralização municipalista que, em grande parte se converteu em prefeiturização e não chegou a propiciar participação política democrática da população local:

Da mesma forma que a bandeira da descentralização federativa e municipalista – com forte pressão das unidades subnacionais – foi erguida com imediatismo e com pouca reflexão sobre seus impactos e consequências para a Federação brasileira, o mesmo pode acontecer com a bandeira da regulamentação do regime de colaboração para a educação, só que, dessa vez, erguida pelo poder central (governo federal) e com fortes indícios de indistinção entre coordenação federativa e regime de colaboração, bem como de manutenção do princípio da subsidiariedade, que só pode ter algum sentido em federações relativamente simétricas, como é o caso da Alemanha (ARAÚJO, 2010a, p. 763).

Vale, ainda, ressaltar o alerta de Lima (2003), ao discutir perspectivas neotaylorianas na administração da educação:

Com efeito, parece muito difícil ignorar a necessidade de democratizar o sistema educativo e a escola [...]. Por isso, o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da moder-

nização, e com ela compatibilizado, dado os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provém. Neste sentido, as prioridades políticas tendem a ser estabelecidas em função da segunda, e não do primeiro, ao mesmo tempo que se constrói uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social, etc.) com novos significados (LIMA, 2003, p.124)

Ainda que Lima escreva sobre o contexto em Portugal, há que se considerar em termos mais amplos o contexto capitalista em que o Brasil também se encontra e que torna o alerta acima cabível também para o caso brasileiro.

Por isso a importância de um debate mais abrangente de questões como regime de colaboração, redistribuição de recursos, planos de educação e fortalecimento da gestão pública, como sugerem Araújo (2010a) e Abrúcio (2010), para dessa forma, amadurecer as discussões sobre a construção do sistema nacional de educação. Propostas de aperfeiçoamento da dinâmica federativa com orientação para a construção do Sistema Nacional de Educação, como as de Abrúcio (2010)^{viii} devem ganhar cada vez mais espaço nas arenas de discussão.

Considerações Parciais

As atuais discussões sobre políticas educacionais têm abordado cada vez mais a importância de se regulamentar o regime de colaboração para a construção do Sistema Nacional de Educação, a fim de se efetivar o direito de todos à educação com qualidade – algumas delas com a proposição da regulamentação do art. 23 da Constituição Federal de 1988, que trata da cooperação dos entes federados.

^{viii}Política mais redistributiva dos recursos, para além dos alcances do Fundef e do Fundeb; fortalecimento da gestão pública municipal a partir de indicadores; fortalecimento da cooperação estado/município e município/município e outros arranjos territoriais; fortalecimento dos fóruns federativos existentes de corte horizontal (Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, e União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME) e vertical (bi e tripartite); Plano Nacional de Educação para fixar instrumentos e metas de gestão educacional (ABRÚCIO, 2010).

Não se pretende aqui reduzir a noção de sistema às relações interfederativas. Mas considerar o processo educacional como sistêmico e orgânico – que envolva desde a educação infantil até o ensino superior, considerando-os não como etapas estanques, mas como um movimento de integração e inter-relações em prol de uma formação do indivíduo que seja mais humana e cidadã – implica lidar não somente com a questão do regime de colaboração entre os sistemas – pelo fato de os entes federados possuírem determinadas competências em relação aos níveis de ensino – mas, inclusive com a própria configuração do pacto federativo, pela própria mudança de paradigma que a noção de sistema nacional de educação impõe ao buscar superar as condições históricas, políticas e econômicas e a própria desigualdade na oferta dos serviços educacionais.

As reflexões em torno desse assunto no contexto da tramitação do Projeto de Lei 8035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação 2011-2020, impõem repensar o papel da União junto aos entes subnacionais e o papel destes em prol de um projeto de educação nacional, de modo a aproveitar o valor da diversidade do país para a superação em conjunto das desigualdades educacionais e sociais.

Se a maioria dos textos sobre o tema destacam as dificuldades e os motivos da não existência de um Sistema Nacional de Educação, vale a observação de Abicalil (2010):

Se um pressuposto inicial deste tema é o da ausência, por um lado, é o da experiência histórica, por outro. Daí o desafio. O imperativo da construção se coloca sobre uma complexa realidade de relações no interior de cada um dos termos e entre eles: educação/Estado/sociedade. Qualquer abordagem, portanto, não será completa, nem definitiva. Não pode, entretanto, deixar de lançar sondas sobre o solo, perscrutar fundamentos, desenhar o projeto, selecionar materiais, colocar mão à obra (ABICALIL, 2010, p. 9).

Desse modo, partilha-se da ideia de que se o Sistema Nacional de Educação ainda não existe, nem por isso deixa de ser tangível e concretizável. A reflexão e a compreensão objeto deste estudo não perderão de vista a necessidade e o anseio para essa que se configura uma demanda de importância nacional para o avanço na garantia do direito social à educação, consequentemente para a sociedade como um todo.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 39-70. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul. 2010(a).

ARAUJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. In: **Revista Retratos da Escola**. Brasília, vol. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010(b).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Capitalismo, liberalismo e origens da política social. In: **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, p. 47-81, 2006.

CAMBI, Franco. Século XVIII: Laicização educativa e racionalismo pedagógico. In: CAMBI, Franco. **História da Pedagogia**. Ed. Unesp, p. 323-342, 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1.187-1.209, set/dez 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: Naura Syria Carapeto Ferreira. **Política pública e gestão da educação**. 2. ed. Brasília, Liber Livro, p. 113-129, 2006.

DEMO, Pedro. A questão do Estado. In: **Política social, educação e cidadania**. 6. ed. Campinas: Papirus, p. 42-54, 2003.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep. 2007.

FERREIRA JR, Amarílio; BITTAR, Marisa. A educação na perspectiva marxista: uma abordagem baseada em Marx e Gramsci. **Interface – Comunicação Saúde Educação**. Botucatu, v. 12, n. 26, p. 635-646, jul./set. 2008.

FONSECA, Marília. Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na administração da educação. In: Licínio C. Lima. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, p. 117-135. 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Ed. Vozes. 2001.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **A reconstrução Educacional no Brasil** – ao Povo e ao Governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1932.

MAXUELL, Kenneth. **Marquês de Pombal**: paradoxo do Iluminismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996.

PARSONS, Talcott. **The Social System**. London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 2005.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. On the Concept of Function in Social Science. **American Anthropologist**, v. 37, Issue 03, p. 394-402. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1525/aa.1935.37.3.02a00030/pdf>>. Acesso em 12 de julho de 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Livro I. In: Jean-Jacques Rousseau. **Do Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM, p. 23-41, 2009.

SAVIANI, Demerval. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2011.

SAVIANI, Demerval. Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. **31ª Reunião Anual da ANPEd**. Caxambu, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.