

NOVAS PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA¹

A propósito do Sistema Nacional de Educação

Genuino Bordignon²

O XXXI encontro nacional da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação) teve como temática central: *A construção de novas perspectivas para a educação brasileira: democracia e direito de aprendizagem nos sistemas de ensino*. Em novas perspectivas, atualmente, ganha centralidade a questão da criação do Sistema Nacional de Educação.

Entendendo que uma palestra de abertura tem como objetivo provocar reflexões para subsidiar as discussões do encontro, situei a fala em dois pressupostos, ou assertivas: “*Só podemos compreender completamente o presente à luz do passado*” (Carr- 1978) e, *não se resolve um problema com a lógica - o paradigma - que o criou* (atribuída a Einstein).

As assertivas nos levam a duas indagações: porque temos a educação que temos (que lógica a sustenta) e o que precisa mudar para promover a educação que queremos (que nova lógica). O entendimento da primeira é dado por uma retrospectiva da história da educação brasileira. Fundamento a segunda – a educação que preconizamos – em dois eixos: a concepção da educação e os processos de gestão. Ambas remetem, necessariamente, à análise dos paradigmas que sustentam a realidade, ou a circunstância, que temos e nossa ação nela.

1. O paradigma escolar

O termo paradigma deriva etimologicamente do grego *paradeigma*, que significa modelo ou padrão. Inicialmente, o termo foi utilizado por Ferdinand de Saussure na teoria do signo linguístico, constituído pelo conjunto de elementos que formam a língua. Thomas Kuhn, no livro *A estrutura das Revoluções Científicas*, tornou corrente o conceito de paradigma como uma realização científica que se torna modelo, padrão para explicação da realidade, ou seja: uma teoria científica para a explicação de um fenômeno. Para Kuhn, um novo modelo científico anula e substitui o anterior. Um exemplo clássico: a teoria geocêntrica foi anulada pela heliocêntrica e esta foi superada pelas subsequentes explicações do universo.

Nas ciências da natureza os paradigmas são constituídos pelas teorias de explicação da realidade. Nas ciências humanas paradigma representa um padrão de pensamento e de organização social, constituído pelas ideias dominantes, em cada tempo e lugar, legitimado pelas normas que devem presidir e orientar as ações humanas, servindo de *modelo* a ser seguido em determinada situação. Assume, assim, uma dimensão cultural, entendido como

¹. Palestra de abertura no XXXI Encontro Nacional da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, Cabo de Santo Agostinho, PE. 16 de novembro de 2022, ressignificada e ampliada.

². Professor aposentando da Universidade de Brasília

uma visão de mundo, uma filosofia de vida ou, uma constelação de opiniões, valores, métodos, participados pelos membros de determinada sociedade.

Retomando o pressuposto de que o presente *só é inteligível à luz do passado*, um olhar retrospectivo da formação histórica do Brasil nos ajuda a compreender o paradigma escolar que temos.

No Brasil o Estado antecedeu à Nação. O Estado foi constituído a partir dos valores das cortes ibéricas, ignorando a milenar cultura dos povos indígenas aqui existentes. Assim, as normas, de carácter dedutivo, baseadas em valores importados, geraram a cultura de que é partir delas que se encaminha a mudança das práticas sociais. E estas, as práticas sociais, costumam resistir às normas. Essa cultura levou Anísio Teixeira a observar que a nossa colonização se deu sob o signo da contradição, entre o Brasil oficial (das leis) e o Brasil real (das práticas sociais), concluindo que *tudo era legal, mas que tudo estava muito ruim*.

Referindo-se aos Jesuítas, Baeta Neves usou a expressão *soldados de Cristo na terra dos papagaios*, para observar que a educação indígena, de aprendizagem para a vida, na sua forte relação teoria-prática, foi substituída por um ensino teórico (*papagueando* a doutrina jesuítica), ignorando idiomas e culturas dos nativos. A partir da segunda metade do século XVIII, com a expulsão dos Jesuítas, a Reforma Pombalina, instituiu as *aulas régias*, destinadas às elites, para a formação das cortes (agora *papagueando* os valores e a cultura destas).

No século XVII tinha início na Inglaterra a revolução industrial, que viria a constituir o paradigma subjacente da organização escolar atual, com o currículo escolar inspirado na teoria da administração científica taylorista, como uma linha de produção, uma grade de conhecimentos e procedimentos para alcançar resultados a serem medidos. Um paradigma fundado no pensamento herdado das gerações anteriores, constituído como pacote pronto de conhecimentos a serem apropriados e reproduzidos.

Marques (1992) analisa que o atual paradigma escolar está fundado na razão subjetiva, em que a consciência só conhece objetos isolados, daí derivando a concepção de conhecimento fragmentado em especialidades compartimentadas e transmitido na relação monológica do mestre sujeito (que ensina) com o discípulo objeto (que aprende), ignorando a intersubjetividade dialógica do ato pedagógico. E afirma que a educação precisa ser analisada para além das superfícies aparentes para entender as *estruturas mais gerais e radicais do pensamento e da ação educativa*, concluindo:

“Descobri como é vão lutar apenas contra o erro, pois este renasce incessantemente de princípios de pensamento não abrangidos pela consciência polemica. Compreendi como era vão provar apenas ao nível do fenómeno: a sua mensagem é reabsorvida rapidamente nos mecanismos de esquecimento relativos à autodefesa do sistema de ideias ameaçado. Compreendi que não havia

esperança na simples refutação: só um novo fundamento pode arruinar o antigo” (p.547).

Nesse paradigma escolar o processo de aprendizagem foi concebido como *instrução*³, tratando como sinônimos ensino e aprendizagem. Concepção que permeia nosso paradigma escolar atual, onde todos os estudantes devem aprender os mesmos *conteúdos*, separados em *disciplinas*⁴, ao mesmo tempo e do mesmo jeito, sem contextualização na vida prática dos estudantes. Paradigma que estabelece uma relação sujeito/objeto, onde o mestre ensina, o educando aprende para um vir-a-ser, mas ainda não é.

Esse paradigma ainda inspira nossa Constituição (artigo 205) e a LDBEN (art. 2º) atuais, que se referem à finalidade da educação como *preparo para o exercício da cidadania*. Ser cidadão é ser um sujeito de direitos. Assim, o exercício da cidadania não pode ser concebido como um direito futuro, um vir-a-ser, mas um ser presente em todas as fases da vida: a cidadania da infância, da adolescência, da juventude, da vida adulta e idosa. A Constituição de 1988, assim como a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1989, situam a criança como sujeito de direitos, portanto cidadãos ativos.

Nosso atual paradigma escolar não dá mais conta dos requerimentos da sociedade atual e das aspirações dos jovens para a vida social e para o mundo do trabalho. São recorrentes e contundentes as críticas ao modelo escolar vigente, que não atende aos requerimentos da sociedade atual e às aspirações dos jovens, provocando alto índice de evasão, especialmente no ensino médio. A desmotivação dos jovens advém da falta de significado do que é ensinado para suas vidas, da relação teoria-prática. PENIDO (2016) adverte que:

“O modelo de escola que conhecemos expirou. Deixou de fazer sentido para boa parte dos estudantes, estressa os professores, não gera os resultados esperados na aprendizagem, nem consegue preparar as novas gerações para enfrentar os desafios da vida contemporânea” (p.24).

Um paradigma precisa ser substituído quando entra em crise e não dá mais conta de explicar a realidade, orientar a ação social ou gerar os resultados esperados. Mas, por que é tão difícil superar o paradigma escolar atual, que recebe críticas dos educadores mais esclarecidos e desencanta os estudantes? Porque um novo paradigma requer visão de futuro, ousadia, coragem, assumir riscos, para superar o velho que estabelece uma zona de conforto, carrega fatores sociais, políticos e pessoais que resistem às tentativas de mudança.

Retomando a assertiva de que, ***não se resolve um problema com a lógica (paradigma) que o criou***, acrescida da afirmação de Mário O. Marques de que ***não há esperança na simples refutação***, e que ***só um novo fundamento pode arruinar o antigo***, considero que a construção de novas

³. No Império, as normas de ensino e as propostas de criação dos conselhos de educação, adotavam a terminologia de *instrução pública*.

⁴. Embora as diretrizes curriculares atuais se refiram a *componentes curriculares*, não mais a disciplinas, organizados por *área de conhecimento*, na prática, predomina o *ensino conteudista*, com o *repassé* segmentado de conhecimentos.

perspectivas requer novo paradigma, ou novo fundamento, na concepção da educação e nos processos de gestão da escola e dos sistemas de ensino.

2. A educação que preconizamos

Que educação preconizamos promover? Inicialmente considero pertinente distinguir quatro termos, ou passos do processo escolar, às vezes confundidos como sinônimos, mas com significações próprias: informação, conhecimento, aprendizagem e educação.

- A **informação** é constituída pelo acervo de dados, sejam os desenvolvidos pela ciência e repassados pela escola, sejam os reportados pelas mídias, sejam os obtidos na experiência pessoal, familiar e social. Os dados da informação não constituem fins da educação, mas meios para desvelar, explicar e compreender a realidade. Na escola são representados pelos denominados *conteúdos*, necessários, mas não suficientes. Sem eles não haverá conhecimento, mas o mero *repasso de conteúdos*, das informações científicas acumuladas, ainda não é conhecimento. No mais, as mídias, a inteligência artificial, são extremamente mais rápidas, eficientes para processar e repassar informações.
- O **conhecimento** ocorre quando a informação é decodificada para explicar e compreender os fenômenos naturais, a sociedade em que vivemos e a nós mesmos. Conhecemos algo quando a informação nos leva à dimensão ontológica da compreensão das manifestações da natureza e as das razões de nosso ser e agir, com significado para nossas vidas. O conhecimento é necessário para a aprendizagem, mas a simples aquisição e apropriação de conhecimentos não constitui, necessariamente, aprendizagem. É aqui que escola, entre os múltiplos ambientes de aprendizagem, ocupa espaço relevante.
- Há **aprendizagem** quando o conhecimento impacta na ação, na vida. Aprendemos quando passamos a agir de acordo com a compreensão que adquirimos da realidade, quando o conhecimento informa e orienta nossa ação em relação à natureza, aos outros e a nós mesmos, nas quatro dimensões definidas pela Unesco: aprender a aprender, a ser, a conviver e a fazer. Se o conhecimento não informa e fundamenta nosso ser e agir, não constitui aprendizagem que leve à educação.
- A **educação** ocorre quando a informação, tornada conhecimento, gera aprendizagens para a ação, com significado em nossa vida e na sociedade, possibilitando a solução de problemas pessoais e sociais, na dimensão cultural e ética. Na compreensão da pedagogia de Paulo Freire *a educação é práxis que implica na ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo* e que a educação, qualquer que seja ela, é sempre uma teoria do conhecimento posta em prática. A *práxis*⁵, na compreensão aristotélica, supera a mera arte

⁵. Categoria aristotélica que se refere à ação concreta nas relações sociais (políticas, econômicas e morais)

do conhecimento teórico, dada pela *poésis*⁶, para atuar efetivamente e de forma consciente nas relações sociais e com a natureza.

A educação emancipadora, na expressão freireana, ensina a palavra para que cada um possa dizer a sua palavra, faz a leitura de mundo para que cada um possa situar-se nele e nele dizer-se e atuar. Na *práxis* da educação emancipadora, a ética educativa requer a formação do sujeito como ser autoconstruído na sua singularidade, informado, mas não modelado, pela *poiésis* dos conhecimentos e valores sociais. A ética do direito à educação, implica na equidade de oportunidades, mas também no respeito às diferenças pessoais, para que cada um possa autoconstruir-se e dizer-se na sua singularidade.

Neste sentido a educação somente será verdadeira se for emancipadora, informada pela *poésis*, formando sujeitos, como consciências polêmicas, de si e do outro, para realizar a *práxis* do exercício da cidadania. Uma sociedade democrática só é possível com sujeitos, cidadãos libertos de toda a opressão, capazes de dizer a sua palavra. A educação não emancipadora forma consciências ingênuas, súbditas de um imaginário coletivo alienante, enclausuradas na caverna platônica, agora virtual, que se deixam guiar pelas sombras projetadas de uma realidade falseada. Não é raro nos depararmos com escolarizados, incluindo graduados e pós-graduados, que pouco ou nada aprenderam a exercer sua cidadania, como consciência articulada com o outro, com autonomia, ética, respeito às diferenças, empatia e inclusão. Passaram pela escola, mas pouco ou nada aprenderam, ou são educados.

Um novo paradigma de educação emancipadora, que atenda às aspirações dos educandos, adolescentes, jovens e adultos e aos requerimentos da sociedade atual, que incluem o mundo do trabalho, requer uma configuração curricular, como plano estratégico contextualizado ao mundo real, que possibilite a aquisição de conhecimentos fundantes ao desenvolvimento de aprendizagens com significado e sentido para suas vidas. Um plano mais estratégico do que operacional, contemplando metodologias ativas (como: aprendizagem pela pesquisa, aprendizagem baseada em problemas, sala de aula invertida, uso da inteligência artificial, entre outros), a partir da realidade a ser desvelada pela teoria. Sem conexão com a vida, a teoria se torna vazia e não encanta os educandos. Nossos alunos perdem o interesse pela educação e abandonam a escola quando não encontram nela significado para suas vidas, quando o conhecimento trabalhado não é conectado a seus problemas e aspirações, ao seu circuito dos afetos.

Em síntese: aprender é construir significados. Para essa mudança, mais paradigmática do que simplesmente inovadora, são necessárias rupturas na cultura vigente, entre elas:

- Da relação sujeito/objeto, para sujeito/sujeito.

⁶. Também categoria aristotélica, se refere à produção do pensamento humano da criação e produção cultural (filosofia, artes, ciências).

- Da *poésis* do pensamento herdado, do *repasse* de conteúdos e sua memorização, para a *práxis* da autoria, da autocriação.
- Do conhecimento como fim em si mesmo, para meio de explicação e compreensão da realidade, com significado para a vida e para a sociedade, fazendo a leitura de mundo, para que cada um possa situar-se, entender a si, aos outros e ao mundo em que vive.
- Do ensinar por ensinar, para a aquisição de saberes e desenvolvimento de aprendizagens aplicadas em situações concretas da vida, para a solução de problemas pessoais e sociais.
- Da formação do indivíduo para uma ética educativa, com dimensão político-emancipadora, centrada na formação do cidadão como sujeito, como consciência articulada com os outros sujeitos.

Há mais de 30 anos Marques (1993) já afirmava:

“Não se ensinam ou aprendem coisas, mas relações em entendimento mútuo (...) nunca dadas de vez, mas sempre retomadas por sujeitos em interação e movidos por interesses práticos no mundo em que vivem. Em vez de o professor operar com conceitos que já aprendeu e na forma em que os aprendeu e que agora só necessitariam ser reproduzidos nos e pelos alunos, trata-se no ensino, de ele e os alunos produzirem, em entendimento comum, os conceitos com que irão operar para entenderem as relações com que lidam”

“Aprendizagens significativas não são as que se organizem em função de serem verificadas (na verdade, cobradas) em exercícios mecânicos ou em exames padronizados, mas as que se orientem para novas competências comunicativas nos campos da cultura, da vida em sociedade e da expressão das personalidades libertas de qualquer amarra”.

Que novo paradigma de organização escolar será capaz de responder a essas aspirações e requerimentos? Segundo GARCIA (2016), é necessário um paradigma de

“Uma escola que rompe com as barreiras clássicas de organização do espaço escolar, apostando na troca constante, nos espaços coletivos compartilhados, nos trajetos pedagógicos que consideram o ritmo e as necessidades de aprendizagem específicos de cada aluno/aprendiz. Uma escola que admite que se aprende mais e melhor quando o conteúdo faz sentido naquele contexto, amplia horizontes, expande a compreensão de mundo e apresenta ao aluno dimensões que ele próprio desconhecia, como a capacidade de trabalhar em grupo, de resolver problemas e de pensar de forma diferente sobre a mesma questão. Uma escola que reconfigura o professor, colocando-o na posição de pesquisador, articulador e facilitador de processos de aprendizagem, exercendo o papel fundamental de tutoria de alunos” (p. 20, 21).

Esse novo paradigma, para a construção de novas perspectivas, requer ressignificar os papéis e os processos de gestão da escola e dos sistemas de ensino.

3. A gestão democrática: da escola e dos sistemas de ensino

A gestão determina o sucesso ou o fracasso de qualquer organização. Uma gestão competente e democrática, em coerência com a concepção da

educação, é necessária, embora não suficiente, para a realização dos fins da educação. Se o fim da educação é a formação do sujeito, a gestão da educação numa sociedade democrática, em coerência com a concepção de educação emancipadora, de formação de cidadãos com autonomia para situar-se e dizer-se no exercício de sua cidadania, só pode ser democrática. A educação autoritária formaria súbditos, não cidadãos, governantes e governados, oprimidos e opressores. Paulo Freire nos alerta que, *quando a educação não é libertadora, o sonho do oprimido é o de ser o opressor*.

A gestão democrática, em coerência com a concepção de sociedade e educação, constitui princípio pedagógico originário do objetivo da escola cidadã, estabelecendo:

- Conexão da escola com os sonhos dos educandos.
- Compreensão e consideração da perspectiva do educando, pensar com ele e não por ele.
- Contextualização da aprendizagem mostrando ao educando o significado daquilo que aprende e que faz.
- Relações de poder entre sujeitos, não verticalizadas.
- Poder como serviço à cidadania.
- Participação com responsabilidades compartilhadas.
- Igualdade de condições com respeito às diferenças.
- Ouvir e ser ouvido.

A efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação requer a consideração dos papéis próprios e espaços de poder da escola e dos sistemas de ensino.

3.1. Centralidade na escola cidadã

Vamos ao foco: a quem pertence a escola, ao sistema ou ao cidadão? A resposta revela o paradigma da relação sujeito/objeto ou sujeito/sujeito que remete ao vínculo de lealdade de gestores e educadores: ao sistema ou ao educando cidadão?

O sentimento de pertença à escola é essencial para gestores e educadores assumirem o compromisso de lealdade aos educandos. E quanto mais próxima da realidade concreta, a gestão democrática empoderará esse compromisso.

Para esse empoderamento, torna-se imperioso avançar na efetividade do artigo 15 da atual LDBEN, um dos poucos intocados, talvez porque ignorado, que preconiza que os sistemas de ensino devem assegurar *progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira*, às escolas públicas de educação básica que os integram.

Convém enfatizar que é na escola, e na comunidade, que acontece a educação. E lembrar que toda escola se situa num município, com contexto social e comunitário próprio. E é radicada nesse contexto, *locus* de vida, de vínculo identitário e de exercício de cidadania, sem perder de vista a dimensão

do nacional (e do universal), que a escola de educação básica define sua identidade e adquire qualidade social.

Anísio Teixeira foi o protagonista das discussões sobre descentralização na elaboração da LDB de 1961, com foco na municipalização. Azanha (1995) analisa que Anísio via vantagens na municipalização, de ordem social, por situar o educador como agente integrado e comprometido com a realidade próxima e, de ordem pedagógica, por possibilitar a adequação do currículo à cultura local. Acrescente-se a vantagem de que a descentralização remete ao poder local, abrindo espaços para o exercício da cidadania ativa, via participação, pelo compartilhamento de poder e responsabilidades. Vicejam Brasil afora ricas experiências de municípios protagonistas em iniciativas inovadoras, mostrando como o local pode ser um espaço privilegiado para a promoção de uma educação de qualidade social.

A Pesquisa realizada pela UNESCO⁷ revela que as escolas ganhadoras do Prêmio Gestão Escolar em 2017, tinham forte identidade e vínculo comunitário local, com alto grau de pertencimento a elas por parte de seus educandos, profissionais e familiares.

Por convicção adquirida na experiência na docência e na gestão de escolas, em diversas publicações, das quais destaco quatro⁸, venho enfatizando a efetivação do princípio da equidade por meio de uma escola pública única, com gestão municipalizada e responsabilidades e compromissos tripartites próprios de cada sistema de ensino.

Seria aproximar a gestão das escolas da educação básica ao modelo das universidades públicas, com autonomia de gestão, quadros de servidores e docentes admitidos por concurso, mas vinculados à instituição, e gestores eleitos, mediante critérios próprios, pela comunidade. Embora pertencentes a diferentes carreiras, os profissionais precisam assumir vínculo concreto com a escola. O vínculo identitário à escola é essencial para o compromisso. O vínculo genérico a um sistema, dilui o compromisso, não cria o necessário vínculo identitário à escola. Uma escola cidadã, com identidade própria, nunca isolada como se empresa fosse, mas inserida e iluminada pelo contexto das políticas educacionais nacionais.

O grau de autonomia é inerente à natureza da escola cidadã, constitui a essência da construção de sua identidade. Instituições sem autonomia se tornam entes genéricos, sem identidade, sem vontade própria, sem qualidade. É pertinente lembrar que na história da educação brasileira as escolas, antes dos sistemas eram dotadas de características auto gestionárias, com foco nas

⁷ . Educação básica no Brasil: gestões que superam obstáculo / Maria Madalena Rodrigues dos Santos, Luciana Oliveira e Genuino Bordignon. Brasília: UNESCO, 2021.

⁸ . Bordignon, Genuino. A escola cidadã: uma utopia municipalista. Revista Educação Municipal. nº 2 (4): maio de 1989. São Paulo. Cortez Ed. (5-13);

Bordignon. Genuino. Uma Agenda para a Educação: RBEP, Brasília, 70: 65-85, jan/abr 1989;

Bordignon. Genuino. Gestão democrática do sistema municipal de educação – in: Município e Educação, M. Gadotti e J.E. Romão (org.), Cortez, São Paulo, 1993 – p. 135-172.

Bordignon. Genuino. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano: São Paulo. Editora e Livraria Instituto Paulo Freire. 2009 (Educação cidadã 3)

congregações ou colegiados. Paradoxalmente, com o advento dos sistemas de ensino tiveram sua identidade e autonomia empobrecidas.

O caminho da gradativa autonomia e equidade da escola, preconizada pela LDB, aponta para uma escola unitária, do cidadão, sem distinções de pertença à esfera administrativa. Há mecanismos legais, muitos já experimentados, como cessão, comodato ou convênio, para unificar a gestão da educação básica no município, sem necessidade de rupturas patrimoniais.

3.2. Os sistemas de ensino

A atual organização da educação brasileira tem origem no Manifesto dos Pioneiros de 1932, a partir da crítica à centralização e segmentação das diferentes etapas e níveis de ensino. Mesmo após 90 anos, convém recordá-lo, porque muito presente:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular, e no cuidado da unidade nacional, não implica em centralismo estéril, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe a multiplicidade.

O Manifesto dos Pioneiros se referia a *sistemas educativos* e tinha presente a dimensão de um sistema nacional ao propor *um plano comum, uma obra metódica e coordenada, na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*, para dar *completa eficiência* à obra educacional.

Uma rápida retrospectiva histórica ajuda a compreender a atual organização da educação em sistemas de ensino. A Constituição de 1934, sob o impacto do Manifesto, nos artigos 150 e 151, atribuiu à União e aos estados e Distrito Federal competência para organizar e manter *sistemas educativos*. Dispositivo mantido na Constituição de 1946, mudando a denominação para *sistemas de ensino*, que vieram a ser regulamentados pela Lei 4.024/61, como sistema federal e sistemas estaduais e distrital.

Fiel à inspiração patrimonialista do Estado brasileiro, a Lei concebeu os sistemas de ensino como redes de escolas jurisdicionadas a cada ente federado, como entidades dos governos, com direito a posse e mando, não como entidades de Estado.

À União, como Sistema Federal, ficou atribuída a competência de *organizar o ensino superior público* e de *reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior*. Exceção feita para os estados que, durante 5 anos, mantiverem *universidade própria com funcionamento regular* (art. 15), aos quais era atribuída competência para reconhecer as próprias instituições públicas de ensino superior, o que contemplava, à época, São Paulo e Rio de Janeiro. Atualmente, todos os estados e o Distrito Federal tem essa competência. Mas, os estabelecimentos de ensino superior particulares continuam com sua jurisdição centralizada na União.

Aos estados e ao Distrito Federal (sistemas estaduais e distrital) era atribuída competência para *autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los*.

Os sistemas de ensino não lograram efetivar o projeto da unidade nacional com equidade, respeitada a diversidade, como preconizado pelos Pioneiros. Antes, a diversidade se tornou desigualdade e tudo permaneceu, em outro nível e de outra forma, segmentado, desarticulado e diferenciado.

A CF de 1988, no artigo 19, conferiu *status* de ente federado ao município, ao par da União, dos Estados e do Distrito Federal, *todos autônomos*, no âmbito das competências atribuídas e, portanto, não hierarquizados. E para superar a desarticulação, mantenedora das desigualdades, no artigo 23, parágrafo único, estabeleceu o **regime de cooperação** entre os entes federados, *tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*, remetendo a leis complementares, a definição de normas para sua efetivação. E, no artigo 211, reafirma a competência de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) para organizar, **em regime de cooperação**, seus sistemas de ensino.

A Lei nº 9.394/96 (atual LDBEN), no artigo 8º reproduz o dispositivo constitucional. Avança em atribuições, especialmente da União, como a elaboração do Plano Nacional de Educação, a definição de políticas e diretrizes e avaliação nacional da educação. Mas mantém intocada a lógica do paradigma patrimonialista da estrutura dos sistemas, da pertença e gestão das redes de ensino. Avança, por força dos dispositivos constitucionais, na definição dos sistemas municipais de ensino, definindo suas competências.

O Sistema Federal, além das instituições federais de ensino, continua com os estabelecimentos particulares de ensino superior; os sistemas estaduais, além das próprias instituições, têm sob sua jurisdição os estabelecimentos particulares da educação básica, exceção feita à educação infantil, assumida, junto com as próprias instituições de educação básica, pelos sistemas municipais. Tudo hierarquicamente bem distribuído e atribuído a cada um no embalo das circunstâncias históricas.

4. Uma nova morfologia dos sistemas de ensino⁹

Dos anos de 1960, quando da criação dos sistemas de ensino pela Lei nº 4024/61, a 2022, o País sofreu profundas transformações, especialmente com a redemocratização em 1985 e com a nova Constituição Federal de 1988, proclamada como a Constituição Cidadã. Nela, os municípios adquiriram o *status* de entes federados, ao par da União, dos estados e do Distrito Federal, todos autônomos (art. 18 da CF). A enfatizar que a Constituição atribui aos entes federados diferentes competências, com autonomia própria, mas não estabelece hierarquia, ou seja, verticalidade, entre eles.

⁹. Ver o conceito de morfologia social

Mas a estrutura dos sistemas de ensino continua a mesma, assim como o paradigma que inspira a escola. Para refletir sobre atual organização dos sistemas de ensino, aponto algumas questões:

- Não seria o caso de repensar uma nova configuração, mais focada nas competências, responsabilidades e compromissos próprios e compartilhados entre as três esferas da federação e menos no patrimonialismo das redes de escolas?
- E, a União atuar mais estrategicamente nas diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV da CF), em vista da unidade e equidade nacional, e menos no contencioso escolar, ressalvadas as instituições federais? Financiamento, Plano Nacional, Diretrizes Curriculares Nacionais, Formação e Carreiras dos Profissionais, Avaliação ...
- Que novos papéis cabem aos estados, com seu desenvolvimento e competência atual, além da definição das normas e diretrizes complementares à identidade e abertura às especificidades regionais, de caráter estratégico, em estreita articulação com os municípios?
- Seria pertinente analisar a descentralização para os estados dos *estabelecimentos particulares de ensino superior*, vinculando-os ao seu sistema de ensino e integrando-os ao projeto regional de educação? Faz sentido mantê-los na esfera do sistema federal?
- Os sistemas municipais poderiam gradativamente, tanto na dimensão estratégica, quanto na operacional, assumir a gestão e a definição de diretrizes relativas às especificidades locais da educação básica. A lembrar as vantagens apontadas, ainda nos anos de 1960, por Anísio Teixeira.

Numa nova morfologia social, os sistemas de ensino, para além das redes de escolas vinculadas, serão constituídos como entes de responsabilidades e compromissos governamentais próprios em relação à educação, de qualidade igual para todos. O vínculo patrimonial físico das escolas ao sistema, de relevância menor, por sua complexidade, pode ser mantido. Ou seja, o que se propõe mudar na nova morfologia são as funções, os compromissos e responsabilidades e os processos de gestão.

A definição de compromissos e responsabilidades de cada sistema, dentre outros, se destacam: as questões de políticas, diretrizes e normas; da gestão concreta da escola; do financiamento e; das carreiras profissionais. Especialmente nos primeiros, têm papel preponderante os conselhos de educação.

Importantes iniciativas vêm sendo implementadas para a promoção da equidade, com destaque para a aprovação do Plano Nacional de Educação e a constituição do FUNDEF pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, transformado em FUNDEB pela Emenda Constitucional n.º 53 de 19 de dezembro de 2006, com vigência a partir de janeiro de 2007.

Mas a iniciativa mais reclamada para a efetivação do regime de cooperação, desde as discussões na elaboração da atual LDB, tema recorrente nas Conferências Nacionais de Educação (CONAEs) de 2010, 2014 e 2018, é a da constituição do Sistema Nacional de Educação.

4.1. Sistema Nacional de Educação

O conceito de sistema remete ao ordenamento e articulação das partes de um todo, em vista da intencionalidade, da finalidade desse todo. No caso, o todo diz respeito à educação nacional e as partes a serem articuladas aos sistemas de ensino dos entes federados. Ou seja: estabelecer uma forma de operação conjunta (*operar com, co-operar*) das partes em vista da finalidade do todo. O pressuposto é o de que o sistema nacional se constitua em instrumento eficiente para superar as desigualdades regionais e intrarregionais e promover a melhoria da qualidade da educação no país.

Nas discussões na Constituinte, lideradas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), e depois na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estava presente a proposta da criação do Sistema Nacional de Educação, tema recorrente nas Conferências Nacionais de Educação de 2010, 2014 e 2018. No texto original, o artigo 23 da CF estava no singular, considerando o regime de cooperação relativo ao todo do pacto federativo. A Emenda Constitucional nº 53 de 2006, passou o dispositivo para o plural (Leis federais), permitindo tratar o tema setorialmente. Iniciou-se então a discussão da organização dos sistemas de ensino em regime de cooperação, por meio da criação de um Sistema Nacional de Educação, por Lei Complementar.

O Senado, em 17 de março de 2022, aprovou o Projeto de Lei Complementar (Nº 137), criando o Sistema Nacional de Educação, hoje em tramitação na Câmara. Em seu artigo 2º, o PLC assim define o SNE:

“O Sistema Nacional de Educação compreende a articulação colaborativa dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com as normas legais que regem a educação nacional e as normas de cooperação de que trata esta Lei Complementar, visando ao alinhamento e harmonia entre as políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais na área da educação”.

O Sistema Nacional de Educação, que objetiva a articulação e harmonização dos atuais sistemas de ensino no todo nacional, é considerado como a estratégia mágica para a construção de novas perspectivas para a superação da desigualdade e baixa eficiência atual da educação brasileira. Mas, concebido como o sistema dos atuais sistemas de ensino, em acordo com as normas vigentes, mantendo intocada a lógica da organização atual da educação, definida na Lei nº 4.024/61 (primeira LDB) e mantida na Lei nº 9.394/96 (segunda LDB), cabe indagar se será capaz de alcançar os objetivos propostos.

Ora, temos a educação que temos, com a legislação, a organização e os processos de gestão que temos, derivada da lógica, do paradigma burocrático institucional que temos. Relembrando Einstein, a lógica que criou o problema não é adequada para resolvê-lo.

Então, se torna pertinente e relevante a análise das causas que nos colocam onde estamos na atual situação da educação brasileira, de profundas disparidades. Estarão na estrutura legal dos sistemas de ensino, radicados na cultura patrimonialista do Estado brasileiro? Ou, quem sabe, porque sua concepção precarizou a dimensão da unidade nacional, expressa nas imensas disparidades regionais? E, por último, e mais importante, na intencionalidade da educação e de sua gestão?

A LDBEN de 1996, de inspiração do genial Darcy Ribeiro, originalmente minimalista e de largos horizontes, já recebeu centenas de emendas que avançam em detalhes mais próprias de regulamentações em resoluções e portariao. Na verdade, um processo recentralizador, uniformizador, detalhista, desvirtuando a essência do texto original. No entanto, a educação pouco avançou em qualidade e equidade de oferta, quando não está a regredir. O *jurisdicismo* pedagógico, denunciado por Jaime de Abreu nos anos de 1960, parece ter se agigantado, mas continua sendo pouco eficiente para resolver os problemas da educação brasileira. A analisar o impacto das centenas de dispositivos da LDBEN alterados na melhoria da educação brasileira.

É bom lembrar que essa cultura *jurisdicista*, de caráter bonapartista, tem suas raízes na formação do Estado brasileiro, que antecedeu à nossa identidade nacional, ou seja: as leis precederam os costumes, os valores nacionais. E, talvez, disso derive a incapacidade das normas para mudar as práticas sociais, porque essas radicam na cultura, no caráter das pessoas. O objetivo das leis é o da definição de objetivos e diretrizes gerais. A nossa cultura de as leis avançarem para o detalhamento de regulamentações, dos processos do fazer, engessa a ação e torna complexas adaptações às circunstâncias

Cabe então indagar se uma nova lei, ancorada na atual lógica burocrática, estabelecendo a *articulação colaborativa* dos atuais sistemas de ensino, será suficiente e eficaz para superar e melhorar a situação da educação brasileira e corrigir as disparidades regionais, equalizando, nunca uniformizando, a nacional. E, mais: será capaz de arruinar o caráter patrimonialista, que gera uma concepção de exercício de poder de viés imperial? A lembrar que, nos sistemas de ensino as escolas, não raras vezes, são tidas como pertencentes a seus governadores e prefeitos, não caracterizadas como instituições de Estado, da cidadania.

Sem negar a necessidade e a importância da criação do Sistema Nacional de Educação, disciplinando o regime de cooperação, sobressai evidente que ele não será suficiente, por si só, para resolver os problemas da educação brasileira. Parece óbvio que nossa cultura de resolução de problemas por meio de normas não é suficientemente eficaz para resolver os

problemas da educação. Antes, às vezes, estreita o espaço da necessária ousadia e da imensa riqueza e capacidade criativa dos educadores brasileiros.

Então, penso que o Sistema Nacional de Educação, para ser eficaz na solução dos atuais problemas, precisa buscar uma nova lógica que rompa com os paradigmas atuais de organização e gestão da educação brasileira

4.2. A propósito do Projeto de Lei do SNE

O projeto de Lei Complementar, aprovado pelo Senado e em tramitação na Câmara, seguindo nossa cultura de leis que se aproximam de regulamentos, é extenso, com 59 artigos. Além de situar os objetivos, disciplinar as atribuições dos entes federados e definir as instâncias permanentes de pactuação federativa e o financiamento, questões essenciais do regime de cooperação, avança na definição de princípios e diretrizes e outros temas mais pertinentes à LDBEN, à flexibilidade de normas infralegais, regulamentadoras das práticas sociais. Ao avançar nesses temas, a Lei Complementar, que exige quórum qualificado, engessa a ação e torna complexa a adaptação aos movimentos sensíveis da realidade social, na *modernidade líquida*.

É preciso conciliar, sem repetições ou superposições normativas, a Lei Complementar do regime de cooperação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, situando em cada uma os dispositivos pertinentes, inerentes à natureza e dimensão próprias da lei, com espaço flexível de atualização em normas infralegais.

Entendo que a Lei Complementar da criação do Sistema Nacional de Educação deveria ter a extensão mínima necessária ao estabelecimento dos fundamentos, dos parâmetros da pactuação federativa, remetendo à LDBEN as bases e diretrizes da educação nacional e da organização dos sistemas de ensino, e esta, por sua vez, remetendo a atos normativos próprios a regulamentação dos processos do fazer cotidiano.

Embora referidos, os Conselhos de Educação são fragilizados no Projeto de Lei. Nas discussões da LDBEN atual, o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública propunha a criação do Sistema Nacional de Educação, com base no artigo 205 da Constituição, tendo o Conselho Nacional de Educação ampliado, como órgão normativo e coordenador.

O Projeto de Lei do Sistema Nacional de Educação, ao criar as Comissões Intergestores (tripartite em âmbito nacional e bipartite em âmbito estadual) e a Câmara de Apoio Normativo, empobrece a função do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos estaduais. Por que não, ao invés de novos entes burocráticos, de superposição de estruturas, atribuir a coordenação ao CNE e aos CEEs, ampliando sua composição e criando as Câmaras do regime de cooperação?

Os conselhos de educação tiveram relevante atuação na organização da educação brasileira. Sua análise revela que, paradoxalmente, no atual período democrático, perderam autonomia e significado, despojados das relevantes

atribuições de formulação de políticas e planos e relegados, em boa medida, às questões burocráticas operacionais do contencioso escolar¹⁰.

Na nova morfologia sistêmica, da organização da educação, a ser constituída pelo Sistema Nacional de Educação, os conselhos de educação devem ganhar relevância, com papel de protagonismo na definição de diretrizes (incluindo as relativas ao regime de cooperação) e na articulação da participação social na gestão democrática da escola cidadã.

4. Concluindo

A ruptura de um paradigma requer a superação da rigidez mental, do pensar que só há um modo de fazer as coisas. Requer a perspectiva da alteridade, de que há diferentes percepções e visões de mundo, a abertura para a mudança, o desapego ao passado, a saída do imobilismo, da caixa burocrática. Vem a calhar a sabedoria de Fernando Pessoa: *tudo vale apena se a alma não é pequena*.

Como ideia síntese, a nova morfologia social da organização da educação, deve ter como centro e eixo articulador a escola cidadã. Não logrará alcançar seus objetivos se a escola continuar burocrática, sem identidade, um ente genérico do sistema, mera *repassadora* de conhecimentos herdados, sem significado para a vida dos educandos, emancipados para seu próprio projeto de vida e inseridos numa sociedade inclusiva, solidária, superando radicalmente toda a discriminação.

Essas propostas, fora da curva de nossa cultura legalista dedutiva e de exercício de poder, serão consideradas extemporâneas. Por saber ser pouca coisa, me rendo à minha ignorância por não alcançar entender o porquê das instituições educacionais, que por sua natureza deveriam ser as protagonistas adiante de seu tempo, reativas às mudanças, laboram a destempo.

REFERÊNCIAS

AZANHA, Jpsé Maria Pires. Educação: Temas polêmicos. São Paulo. Martins Fontes. 1995
CARR, Eduard Hallet. Que é a história. Tradução: Lúcia Maria de Alverga. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1978. P.49.

GARCIA, Débora. Uma aposta na força da linguagem audiovisual e no poder da inovação. In: Destino: Educação Escolas Inovadores. São Paulo. Fundação Santiliana, 2016 (p. 19/37)

MARQUES, Mário Osório. “Os Paradigmas da Educação”. In: Rev. Bras. Estudos Pedagógicos, Brasília: MEC/INEP, v. 73, n. 175, p. 547-565, set/dez.

Idem. Conhecimento e modernidade em reconstrução. Ed. Unijuí. Ijuí. 1993

PENIDO, Anna. Escolas em (re)construção. In: Destino: Educação Escolas

¹⁰ . Ver: BORDIGNON, Genuíno. Conselhos de Educação do Brasil – 1842-2020: Trajetórias nos cenários da história. Curitiba. CRV. 2020 (272 p.)

ANEXO

Uma desenho que situa os sistemas de ensino no Sistema Nacional de Educação, com responsabilidades e compromissos próprios, com centralidade na escola de educação básica, cidadã e única

