

O PACTO FEDERATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Isleide Barbosa Silva – UnB

No Brasil, é fato histórico o alto patamar da desigualdade na oferta e na qualidade da educação em todo o território nacional. É comum que estudantes de um mesmo município tenham acesso a condições significativamente diferentes tanto de aprendizagem quanto de recursos materiais ou humanos e a razão para essas discrepâncias, via de regra, extrapola o âmbito da escola, incidindo problemas relacionados à gestão e às próprias políticas públicas¹.

Autores como Abrúcio (2010) e Martins (2011) indicam que as diferentes condições de oferta da educação estão ancoradas numa organização federativa fortemente descentralizada desde as raízes do regime republicano no Brasil, como oposição à monarquia centralizadora.

Diante desse contexto de desigualdades acentuadas na oferta de serviços educacionais, cada vez mais tem ganhado corpo a discussão em torno da construção do Sistema Nacional de Educação – SNE, um conceito que só recentemente foi incorporado à Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional – EC, nº 59, de 11 de novembro de 2009. O tema também foi mote para a discussão na Conferência Nacional de Educação – Conae, ocorrida em 2010, cujo tema foi *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Dessa forma, “o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados” (CONAE, 2010, p. 15). A razão de ser do Sistema Nacional de Educação está intimamente ligada à superação das desigualdades de condições de oferta e qualidade e à melhoria da gestão de políticas públicas, articulando todas as ações, integrando os sistemas de ensino federal, estadual e municipal além de instituições privadas que ofertem serviços educacionais, focando no aluno e efetivando o direito social da educação para todos.

Compreender as relações entre Sistema Nacional de Educação, regime de colaboração e pacto federativo é um desafio que se impõe que parte de relações

¹ Na discussão sobre qualidade da educação, Dourado e Oliveira (2009), ao fazerem opção pela concepção polissêmica e socialmente referenciada, distinguem questões de ordem micro e macroestruturais, tratando a qualidade em termos de dimensões intra e extraescolares que se inter-relacionam para a construção desse conceito.

dispostas pela Constituição Federal da República de 1988 em diferentes artigos, como se verifica na Tabela 1.

Tabela 1 – Relação entre os entes federados na Constituição Federal da República de 1988

Artigo da CF/1988	Título da CF/1988	Termos utilizados
Art. 23	Título III - Da Organização do Estado	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.
Art. 211	Título VIII - Da Ordem Social	[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino.
Art. 214	Título VIII - Da Ordem Social	A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção do desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Fonte: Elaboração própria.

A partir da premissa de que a construção do Sistema Nacional de Educação se faz necessária para a efetivação do direito à educação e de que a cooperação dos entes federados pelo regime de colaboração é parte integrante desse Sistema, o presente estudo configura-se como um esforço de compreensão e de contribuição rumo à construção do SNE e considera que a sistematização das informações poderá auxiliar na intervenção na realidade atual. Entende-se que é necessário avançar nas discussões e efetiva pactuação do SNE e seus elementos constitutivos, na perspectiva de aprimoramento do próprio processo de configuração de políticas públicas no campo da educação, ampliando sua concepção participativa de modo a abarcar aspectos democráticos capazes de superar as dificuldades históricas, em especial as relacionadas à tradição patrimonialista e aos conflitos interfederativos que têm caracterizado o Estado brasileiro, a fim de que a educação como direito social e inalienável se efetive a todos.

Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é identificar e compreender os mecanismos capazes de possibilitar uma cooperação federativa que contribua para a constituição do Sistema Nacional de Educação. Para atingi-lo, foram formulados os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a lógica de construção do Sistema Único de Saúde – SUS, a fim de compreender seus arranjos e pactuações federativos, bem como o papel e a efetividade do pacto federativo no modelo de gestão de política pública social em âmbito nacional, que, a exemplo da educação, consta no rol de competências comuns do art. 23 da Constituição Federal.
- Averiguar a lógica de construção da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, a fim de compreender os arranjos e pactuações presentes, em nível estadual, bem como o papel e a efetividade do pacto federativo no modelo de regime de colaboração entre Estados e Municípios.
- Explorar as formas de cooperação encontradas nas experiências abordadas, a fim de compreender a necessidade do pacto federativo como constituinte de um Sistema Nacional de Educação.
- Apontar os elementos de cooperação que contribuam para a constituição do Sistema Nacional de Educação.

Metodologia

A investigação de caráter exploratório em busca de consenso a respeito de elementos capazes de efetivar o pacto federativo na área da educação e a coexistência de interesses conflitantes que o tema impõe desembocaram na escolha pela pesquisa qualitativa de cunho descritivo-analítico na perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético. A complexidade do tema implica considerar a historicidade e as contradições existentes, uma vez que, em se tratando de pacto federativo, as relações entre parte e todo estarão em evidência para o entendimento dos diferentes aspectos a serem encontrados. A constituição do Sistema Nacional de Educação está inserida em um contexto histórico e faz parte de uma realidade mais ampla relacionada a políticas públicas na área social e na própria constituição do Estado brasileiro. Refletir como esse sistema deve se constituir implica, portanto, aproximar-se do ponto de vista da

totalidade tendo em mente as condições históricas, a fim de compreender processos, inter-relações, contradições e mediações nos quais o tema está inserido. Implica também a possibilidade de enxergar a ação humana frente a tais condições históricas, o que impõe reconhecer o próprio papel da educação como constituída e constituinte de uma realidade mais ampla.

A pesquisa documental será desenvolvida a partir de material já elaborado, em que se providenciará a sistematização da legislação (constituições, leis complementares, leis ordinárias e demais dispositivos normativos) e de documentos oficiais relativos ao Sistema Único de Saúde e à Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso – o primeiro de nível nacional, a segunda de nível estadual. O estudo desses documentos far-se-á por meio da análise de conteúdo, que percorrerá o caminho da descrição-inferência-interpretação, exigindo classificações, definições, comparações e desdobramentos a partir da compreensão de sentidos. Se por um lado o foco será no ponto de vista o produtor do texto, historicamente situado, não se perderão de vista as questões relacionadas à recepção da mensagem, uma vez que ela implica diretamente na intervenção da realidade.

Nesse sentido, as unidades de análise de contexto (pano de fundo) e de registro (menor parte do conteúdo) serão combinadas, compartilhadas e inter-relacionadas considerando as condições de produção e relação entre os documentos. A intenção é partir de unidades de registro com base em eixos estruturantes que orientem a análise, quais sejam pacto federativo/cooperação federativa, regime de colaboração e sistema nacional de educação.

Com a comparação entre as experiências elencadas (desde o nível nacional ao estadual), pretende-se estabelecer e inter-relacionar as categorias que indiquem os elementos ou mecanismos capazes de implicar a cooperação entre os entes federados na constituição do Sistema Nacional de Educação.

Considerações Parciais

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.

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, conseqüentemente para a sociedade como um todo.

Referências

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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. CONAE: Documento Final. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**. Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da UnB. 2011.