

GESTÃO FEDERATIVA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO

Dermeval Saviani

Apesar de se ter invocado recorrentemente, em especial na discussão dos projetos da primeira e da atual LDB, o argumento de que a adoção do regime federativo seria um fator impeditivo da instituição de um sistema nacional de educação no Brasil, esse raciocínio não tem consistência. Contrariamente a essa argumentação, eu diria que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um sistema nacional de educação. Isso porque, sendo a federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, a federação postula o sistema nacional que, no campo da educação, representa a união intencional dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem o Estado federado nacional.

Na construção do sistema nacional de educação e na efetivação do plano nacional de educação deve-se levar em conta o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população.

Na repartição das responsabilidades os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação. Os Estados/Distrito Federal poderão expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a eventuais particularidades locais. Não incluo, aqui, os municípios porque a Constituição Federal não lhes confere a competência para legislar em matéria de educação. Veja-se o art. 30 da Constituição que trata das competências dos municípios. O inciso VI assim reza: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”.

O financiamento do sistema será compartilhado pelas três instâncias, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional. Assim, além do FUNDEB, que deverá ser aperfeiçoado, cabe criar também um Fundo de Manutenção da Educação Superior (FUNDES). Se no caso do FUNDEB a maioria dos recursos provém de estados e municípios cabendo à União um papel complementar, em relação ao FUNDES a responsabilidade da União será dominante, entrando os estados apenas em caráter complementar, limitando-se aos casos de experiência já consolidada na manutenção de universidades.

A formação de professores, a definição da carreira e condições de exercício docente constituem algo que não pode ser confiado aos municípios. Isso não é possível, de fato,

porque a grande maioria dos municípios não preenche os requisitos para atuar nesse âmbito. E também não é possível, de direito, porque a própria LDB, pelo inciso V do artigo 11, os impede de atuar na formação de professores uma vez que somente poderão se dedicar a outros níveis de ensino superiores ao fundamental “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Dado que a formação de professores ocorre, como regra, no nível superior e, transitoriamente, no nível médio, escapa aos municípios essa atribuição. Segue-se que as questões relativas ao magistério constituem matéria de responsabilidade compartilhada entre União e estados.

A responsabilidade principal dos municípios incidirá sobre a construção e conservação dos prédios escolares e de seus equipamentos, assim como sobre a inspeção de suas condições de funcionamento além, é claro, dos serviços de apoio como merenda escolar, transporte escolar etc. Efetivamente são esses os aspectos em que os municípios têm experiência consolidada. Os municípios, de modo geral, estão equipados para regular, por uma legislação própria, a ocupação e uso do solo. Rotineiramente cabe às prefeituras examinar projetos relacionados aos mais variados tipos de construção verificando sua adequação à finalidade da obra a ser construída. Assim, quer se trate de moradias, de hospitais, de restaurantes, de igrejas, etc. o órgão municipal irá verificar se o projeto atende às características próprias do tipo de construção preconizado à luz da finalidade que lhe caberá cumprir. Ora, é evidente que, em se tratando das escolas, as prefeituras também podem cumprir, sem qualquer dificuldade, essa função.

A melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. Por isso, considero equivocada a política de municipalização do ensino fundamental. Seu efeito está sendo exacerbar as desigualdades de vez que leva ao seguinte resultado: municípios pobres têm uma educação pobre, municípios remediados, uma educação remediada e municípios ricos, uma educação de melhor qualidade.

Em suma, o sistema nacional de educação integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob coordenação da União. Fica claro, pois, que a repartição das atribuições não implica a exclusão da participação dos entes aos quais não cabe a responsabilidade direta pelo cumprimento daquela função. Eles participarão por meio dos respectivos colegiados acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. E assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem por meio das Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação e das Secretarias e Conselhos Municipais de Educação sempre que tal procedimento venha a concorrer para a flexibilização e maior

eficácia da operação do sistema sem prejuízo, evidentemente, do comum padrão de qualidade que caracteriza o Sistema Nacional de Educação.

Devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro sistema nacional de educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o sistema nacional de educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o sistema nacional de educação se reduzirá a uma mera formalidade mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional.

É preciso, pois, instituir um sistema nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e “a posteriori” de estados e municípios. Sua adesão ao sistema nacional 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, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional. E não cabe invocar a cláusula pétrea da Constituição referente à forma federativa de Estado com a consequente autonomia dos entes federados. Isso porque o sistema nacional de educação não é do governo federal, mas é da Federação, portanto, dos próprios entes federados que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão.

Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação ao qual cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formular as diretrizes, definir as metas e indicar os meios pelos quais as metas serão atingidas no período de vigência do plano definido, pela nossa legislação, em dez anos.

Enfim, como o sistema é único também devemos ter apenas um Ministério da Educação. Não faz sentido um Ministério da Educação Básica separado da Educação Superior, pois esses níveis se articulam e interdependem, haja vista que os professores da educação básica são formados em nível superior.

Se o caminho que acabo de apontar for efetivamente seguido perspectivas bastante favoráveis se abrirão para a educação brasileira. Entretanto, se novamente enveredarmos por disputas localistas perdendo de vista o objetivo maior da construção de um sistema educacional sólido, consistente, regido por um mesmo padrão de qualidade que torne a educação pública acessível a toda a população do país sem uma única exceção, mais uma vez estaremos adiando a solução do problema educativo. E as perspectivas não serão nada animadoras, pois um país que não cuida seriamente da educação de suas crianças e jovens propiciando às novas gerações uma formação adequada está cassando o próprio futuro.