

DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO DE SISTEMAS EDUCACIONAIS

Nadia Hage Fialho*
nadahfialho@gmail.com

RESUMO

Este trabalho concebe a gestão de sistemas educativos como um campo de relações no qual se inter cruzam várias áreas do saber e como uma instância que acolhe sujeitos em processo de desenvolvimento (alunos e estudantes de todos os níveis) e sujeitos em exercício profissional (professores, gestores, técnicos, dirigentes). Tomou, como perspectiva, a construção do sistema nacional de educação (renovada na recente lei que aprovou o PNE 2014-2024) e, como marco, o Manifesto dos Pioneiros (1932), enfatizando a organização escolar na trajetória da educação no Brasil. Como principal objetivo, buscou identificar e compreender a dimensão pedagógica dos sistemas educacionais como função do sistema, diferenciando-a de outros elementos a eles comumente relacionados. Finaliza alertando sobre a importância do momento atual, em face da necessidade de superar problemáticas acumuladas ao longo da história, com vistas à construção do sistema nacional de educação no Brasil.

Palavras-chave: gestão da educação; sistemas de ensino; dimensão pedagógica; plano nacional de educação; Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de sistemas educacionais é ponto de encontro entre várias áreas do saber. Nele estão presentes questões da ordem da administração, da pedagogia, da economia, das finanças, da psicologia, da psicanálise, do direito, da infraestrutura física, logística, normativa, gerencial, entre muitos outros; envolve, assim, a confluência de fatores de natureza diversa; e exige, conseqüentemente, visão ampla do panorama educacional, reconhecimento dos processos que estão em curso, exatidão nas informações que balizam a tomada de decisão.

Pode-se arguir que o momento atual talvez não ofereça as condições ideais para tratar do assunto, uma vez que, no Brasil, está em curso o debate e a perspectiva de institucionalização do sistema nacional de educação, recentemente contemplado pela lei que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 – (Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, publicada no DOU de 26/06/2014):

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela

* Professora Titular Plena da Universidade do Estado da Bahia (UNEB); Programa de Pós-Graduação Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC) e Programa de Pós-Graduação Educação e Contemporaneidade (PPGEduC).

articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Entretanto, essa é uma das razões que nos leva ao tema. Mais de três anos se passaram entre o projeto inicial – PNE 2011-2020 (Projeto de Lei n.º 8.035/2010, enviado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem do Poder Executivo n.º 701/2010, em 20 de dezembro de 2010) – e a aprovação da lei acima citada (PNE 2014-2024). Situações como essa trazem à tona a pressão exercida pelos interesses políticos, tanto públicos como privados, sobre os assuntos da educação; levantam questionamentos a respeito da prioridade, à ela, atribuída; e promovem a propagação dos efeitos gerados pelos lapsos de tempo entre proposição, aprovação e posta em prática de leis, projetos etc. da educação.

A combinação desses aspectos é simples, inevitável e explosiva. Num rápido exemplo, basta considerar o “pequeno” período de 3 (três) ou 4 (quatro) anos para constatar que aí se condensa todo um processo formativo seja na educação básica (educação infantil ou ensino fundamental ou ensino médio) ou na educação superior (graduação ou pós-graduação); e que o retardo ou a ausência de decisão subtrai, de gerações, possibilidades imensas de organização das suas vidas, de inserção no mercado de trabalho ou de inclusão social. Estudos estatísticos, por exemplo, podem bem precisar o grau e a extensão dos impactos produzidos sobre a coorte de sujeitos expostos a tais situações.

Ao nos referirmos, portanto, à gestão de sistemas educacionais como instância que compreende sujeitos em desenvolvimento destacamos que aí tem lugar a formação humana que se realiza por via da educação escolar; formação que, por sua própria natureza, encontra-se inevitavelmente implicada com os processos bio-psíquico-sociais inerentes ao ser humano; ou seja, infância, adolescência, vida adulta e velhice adentram salas de aulas, ambientes e processos educacionais. É, pois, na condição de sujeitos em desenvolvimento (e não apenas de sujeitos da aprendizagem) que alunos e estudantes (da creche à pós-graduação) são afetados por medidas educacionais, acertadas ou não¹, presentes ou ausentes.

É exatamente esse o panorama com o qual nos deparamos, hoje, no nosso País: um PNE cuja vigência se esgotou (2001-2010), seguido da perspectiva de um Plano subsequente que não se concretizou (PNE 2011-2020), o vazio nos quatro anos subsequentes (2011-2014) e a aprovação de um novo Plano (PNE 2014-2024) que estabeleceu o prazo de dois anos para a institucionalização do sistema nacional de educação. Lá se vão, portanto, mais seis anos de uma intensa e conturbada história desde que a expressão sistema de ensino apareceu num

¹ Importante registrar a substituição de medidas, programas, projetos etc., em curso, sem que sejam previamente avaliados e, assim, possam justificar mudanças.

texto constitucional (1946), há cerca de setenta anos atrás! E assim chegamos ao século XXI, ainda tratando da implantação de um sistema educacional, peça fundamental para a organização escolar, luta constante de educadores, entidades, movimentos sociais e políticos a enfrentar segmentos conservadores da sociedade brasileira.

São exatamente razões como essas que nos levam a destacar a dimensão pedagógica da gestão de sistemas educacionais; retomar o contato com a noção de sistema; perguntar para que serve, afinal, um sistema educacional; tentar decifrar o que se pretende alcançar com a sua estruturação e se ela corresponde ao sentido que lhe é atribuído; isto é, se o sistema dá conta dos objetivos e finalidades educacionais.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, nosso foco privilegia um determinado campo de relações (gestão de sistemas educacionais). Os cenários políticos, as transformações econômicas e sociais, as características da sociedade brasileira ao longo da sua história são, evidentemente, substrato das problemáticas da educação; sua presença, determinante, na história da educação brasileira tem sido objeto de estudos valiosos sobre o tema (Anísio Teixeira, Carlos Roberto Jamil Cury, Bernardete Angelina Gatti, Dermeval Saviani, Florestan Fernandes, Genuíno Bordignon, José Luis Sanfelice, Maria de Lourdes Fávero, Maria Lucia de Arruda Aranha, Maria Luisa Santos Ribeiro, Neidson Rodrigues, Newton Sucupira, Osmar Fávero, Otaíza de O. Romanelli, entre outros). Tais estudos serão nossas referências, mas não constituem o foco desta abordagem. Estudos subsequentes podem ampliar a perspectiva histórica aqui traçada, para a qual tomamos, como marco, o Manifesto dos Pioneiros², de 1932. No momento, procuramos explicitar o que identificamos como dimensão pedagógica da gestão de sistemas educacionais, considerando que daí resultam implicações que afetam o desempenho dos sistemas de ensino, a qualidade da educação escolar, o exercício profissional de professores e a aprendizagem dos alunos.

Para tanto, este trabalho – além desta Introdução – está composto de três seções: Da organização da educação escolar ao sistema nacional de educação; Dimensão pedagógica: função da gestão de sistemas educacionais; e Conclusões.

² O Manifesto dos Pioneiros (1932) teve como signatários: Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, A. De Sampaio Dória, Anísio Spinola Teixeira, M. Bergström Lourenço Filho, Roquette-Pinto, J. G. Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mário Casasanta C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Atílio Vivacqua Francisco, Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes. O Manifesto de 1959 teve 161 signatários. Para mais informações, sugerimos a leitura do artigo de José Luis Sanfelice intitulado "O manifesto dos educadores (1959) à luz da história", disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n99/a13v2899.pdf>>.

2 DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Para esta seção escolhemos alguns exemplos da nossa história, tendo, como perspectiva, o processo de organização escolar e, em sequência, o de gestão de sistemas educacionais. Não alcançaremos aqui toda a história; apenas buscamos mostrar que, desde os inícios, o processo de organização escolar no Brasil se dá sob a marca de desarticulações, desordenamentos ou intercadências que vão comprometer a constituição da noção de sistema educacional, como se constata no Manifesto dos Pioneiros (1932).

A organização escolar é um fenômeno social. O processo de institucionalização de sistemas de ensino, no Brasil, é recente, ainda que suas raízes antecedam a constituição da própria sociedade brasileira. Há mais de oitenta anos, o Manifesto dos Pioneiros (1932) constata que, até então, não havia no País um sistema que organizasse a educação escolar:

[...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes... (AZEVEDO et al, 2010, p. 33).

Isso põe em relevo algumas questões: a organização escolar é um fenômeno que se antecipa ao sistema de ensino, mas mesmo quando estruturada em termos de graus e atribuições entre os entes de governo, cobertura e distribuição nacional, não traduzirá, por si, um sistema de ensino. Desse modo, a própria constatação dos Pioneiros (1932) leva-nos à densa carga histórica deixada por uma herança cultural, política, social e econômica, cujos inícios são, ainda, indefinidos:

Ao longo destes últimos quinhentos anos, o território hoje do estado da Bahia foi lentamente povoado pela contribuição de três grandes grupos étnicos: o índio, o africano e o europeu. O índio é o mais antigo. [...] O índio que o europeu encontrou no litoral foi o Tupi, ali instalado (calcula-se) há cerca de dois séculos antes do desembarque de portugueses no sul da Bahia (1500). (TAVARES, 2001, p. 16).

Cenários como esses explicitam quão largo foi o período que antecedeu ao alerta lançado pelo Manifesto (1932) e, também, o contexto que deu início à história da organização

escolar³, no nosso País. Inícios que não permitem esquecer o conflituoso processo de dissolução de comunidades indígenas e de suas culturas, nem a ação colonizadora que se realizou por meio da catequese, desde a ocupação da primeira capitania (1549) pela Coroa Portuguesa, até a expulsão dos jesuítas, em 1759.

Uma história que carrega a marca, indelével, da força do processo colonizador ao tempo em que explicita singularidades das culturas locais, com as quais tal processo se depara. As estimativas sobre a população indígena antes da chegada dos europeus no Brasil, nos séculos XV e XVI, variam em decorrência dos diferentes estudos e perspectivas adotadas⁴; mas, ainda que seja difícil precisá-las, há indicações de que se situa entre 800 mil e 2,5 milhões até o século XX (PAGLIARO, 2010, p. 579). Trata-se de um panorama altamente complexo, onde não há lugar para versões infundadas, distorções ou preconceitos a respeito das culturas indígenas. Culturas que, na sua riqueza, contam com a presença de formas próprias de ensinar e de aprender:

A ação pedagógica tradicional integra sobretudo três círculos relacionados entre si: a língua, a economia e o parentesco. São os círculos de toda cultura integrada. De todos eles, porém, a língua é o mais amplo e complexo. O modo como se vive esse sistema de relações caracteriza cada um dos povos indígenas. O modo como se transmite para seus membros, especialmente para os mais jovens, isso é a ação pedagógica. (MELIA, 1999).

O assinalamento do autor acerca da presença de uma “ação pedagógica” integrada a um “sistema de relações” é importante para a nossa abordagem: consiste na explicitação de uma condição que caracteriza uma cultura – no caso acima, cultura indígena –, nas suas formas de ensinar e de aprender, inclusive contra a desintegração de suas identidades e de suas comunidades:

Ainda subsiste uma variedade de povos indígenas com suas línguas e culturas; às vezes, sem suas línguas, mas sim com suas culturas. Esses povos não só superaram a prova do período colonial, mas também os embates da assimilação e da integração de tempos mais recentes. Como o conseguiram? E até que ponto mantiveram sua alteridade e sua identidade? Os povos indígenas sustentaram sua alteridade graças a

³ Remetemos o leitor a leitura da obra *A construção da escola primária na Bahia*, coordenada por Elizabete Conceição Santana, financiada pela Fapesb, fruto do projeto Levantamento e sistematização de referências documentais sobre a construção da escola primária na Bahia 1889-1930, organizada em três volumes: I - Guia de referências temáticas nas leis de reforma e regulamentos, 1890-1930; II – Leis de reforma e regulamentos da instrução primária, 1890-1930; e III – O ensino primário no município de Salvador, 1896-1924.

⁴ Diz Ribeiro (2003): “O Brasil (...) só em 1916 iniciou a publicação do seu Anuário Estatístico, cujo primeiro foi dedicado ao período de 1907 a 1912. A feliz iniciativa, porém, não teve continuidade e a estatística brasileira, considerada na sua expressão sintética, estava, assim, com um atraso de quase um quarto de século”. Instituto Nacional de Estatística, *Anuário do Brasil*, prefácio, ano II, 1936.” (p. 83).

estratégias próprias, das quais uma foi precisamente a ação pedagógica. (MELIA, 1999).

Essa condição não deixa de lançar questões sobre a trajetória educacional do nosso País: quais as formas de ensinar e aprender que a organização escolar apresentou ao longo da sua história, no Brasil? É possível, nessa trajetória, identificar a ação pedagógica integrada a um sistema de relações?

A entrada, em cena brasileira, da Companhia de Jesus (1549) foi fator importante no processo de organização social então em curso que, somado a outros fatores – como a ampliação da demanda social por educação – atravessou todo o período colonial e imperial, chegando, inclusive, ao período republicano:

A obra da catequese [...] acabou cedendo lugar [...] à educação de elite. E foi com esta característica que ela se firmou durante o período em que estiveram presentes no Brasil os seus membros e também com essa mesma característica que ela sobreviveu à própria expulsão dos Jesuítas, ocorrida no século XVIII (ROMANELLI, 1984, p. 35).

Esses períodos iniciais expressam a configuração dual da educação brasileira (educação para uns, educação para outros), que persistirá, com o apoio das forças conservadoras de Portugal – e própria sociedade brasileira, mesmo ainda nascente –, seja no âmbito político, civil ou religioso. A reforma conduzida por Sebastião José de Carvalho e Melo (1699-1782) – então Marquês de Pombal – reforçou essas marcas originárias, enfatizando a formação da elite colonial. Data, desse mesmo período, o surgimento do ensino público no Brasil; merece atenção, entretanto, o sentido da expressão ‘ensino *público*’, posto que, em face das características do poder central, não se visava o conjunto da população e nem as suas camadas mais pobres.

Do ponto de vista educacional, a orientação adotada foi de formar o perfeito nobre, agora negociante; simplificar e abreviar os estudos fazendo com que um maior número se interessasse pelos cursos superiores; propiciar o aprimoramento da língua portuguesa; diversificar o conteúdo, incluindo o de natureza científica; torná-los cada vez mais práticos possíveis. Surge, como isso, um ensino público propriamente dito. Não mais aquele financiado pelo Estado, mas que formava o indivíduo para a Igreja, e sim o financiado pelo e para o Estado. (RIBEIRO, 2003, p. 33).

Às Reformas Pombalinas seguiu-se o movimento “Viradeira” que, em face dos fracassos daquelas, pretendia o retorno à tradição (também dual, sem qualquer perspectiva de ampliação do alcance da instrução pública). Desse modo, a história ilustra, desde seus inícios, o fracasso das medidas voltadas para a educação e as oscilações às quais a mesma estava exposta, sob a pressão dos grupos dominantes, seja da Metrópole seja da Colônia.

Com o agravamento das condições políticas e sociais, do qual decorre a instalação do governo português em território colonial com a chegada da Corte no Brasil (1808), mudanças na organização administrativa também impactam a organização escolar. No projeto da Constituição de 1824, aparece a ideia de um ‘sistema de educação’, que compreendia tanto a graduação das escolas como a distribuição por todo o território nacional; a ideia, entretanto, não chega ao texto constitucional (BRASIL, 1824), o qual resume, em dois parágrafos, o tema da educação: instrução gratuita a todos (§ 32 do Art. 179) e ensino de ciências, belas letras e artes nos colégios e universidades (§33 do Art. 179). Dez anos depois, o Ato Adicional de 1834 reforça a visão limitada sobre a organização educacional e provoca a reação de educadores, de políticos e juristas, sobretudo dirigidas ao princípio de descentralização então consagrado, por desresponsabilizar o “poder central em relação ao ensino primário, entregando-o à sorte das Províncias e da iniciativa privada” (BORDIGNON, 2009, p. 18). Assim também assinalou Romanelli:

A descentralização ocorrida com o Ato Adicional de 1834, como já se disse, delegou às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária. O que ocorreu a contar de então foi a tentativa de reunir antigas aulas régias em liceus, sem muita organização. Nas capitais, foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação de renda apresentava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão, se viam na contingência de ensinar. (ROMANELLI, 1984, p. 40).

Como vemos, todo o percurso, da chegada dos portugueses ao final do Império, foi marcado por intercadências e força dos segmentos conservadores com relação às medidas voltadas para a educação: “Não é, portanto, de se estranhar [...] que a organização escolar brasileira presente, na primeira metade do século XIX, graves deficiências quantitativas e qualitativas (RIBEIRO, 2003, p. 49).

A década de 1850 é também ilustrativa: a restrita ação do poder central, voltava-se, exclusivamente, para o município-sede da Corte (Rio de Janeiro) e, em âmbito nacional, apenas ao ensino superior. Essa configuração tanto desincumbia, o poder central, do financiamento da instrução pública como também assegurava, ao mesmo, o controle da formação de nível superior:

Enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas parcas receitas, o governo central não dava um centil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica gratuita a toda

a população. Seria, pois, uma atitude simplista atribuir toda responsabilidade pelo fracasso e descalabro da instrução primária no Império à descentralização decretada pelo Ato Adicional. Segundo visto, não faltaram denúncias da ineficiência da ação provincial e apelos à participação efetiva do governo central no campo da educação primária e secundária. O que se verificou foi justamente a omissão das classes dirigentes, o seu desinteresse pela educação popular. E, sob esse aspecto, tem toda procedência a crítica de Anísio Teixeira. Em sua análise da descentralização, o eminente educador brasileiro identificou-a como mecanismo de reforço ao sistema de formação de quadros, do qual se encarregava o Poder Central, cuidando do ensino superior e da via privilegiada para o acesso às faculdades, representada pelo Colégio Pedro II, que se tornara o modelo de ensino secundário bem ou mal seguido pelos liceus provinciais.” (SUCUPIRA, 2005, p. 66)

O panorama se manteve após a proclamação da República (1889): “[...] se o Governo Provisório avançou no terreno educacional a partir dos direitos civis e de uma proposta federativa, ele praticamente se omitiu em entender a educação primária, pelo menos, como terreno explícito de um dever do Estado” (CURY, 2005, p. 73)⁵. Tal descaso – fruto das pressões políticas, sociais e econômicas num contexto onde predominavam forças conservadoras defensoras de uma visão elitista sobre a educação –, foi exposto, com veemência, por educadores:

Em síntese, o que se pode dizer é que a Constituição de 1891, ao criar o presidencialismo no Brasil e ao estabelece o sistema federativo foi muito tímida e cautelosa em matéria de educação, não incorporando ideias e princípios que a doutrina política e educacional já discutia então. Tem inteira razão Fernando de Azevedo ao afirmar: ‘(...) do ponto de vista cultural e pedagógico, a República foi uma Revolução que abortou e que, contentando-se com a mudança do regime, não teve o pensamento ou a decisão de realizar uma transformação radical no sistema de ensino’. (VENÂNCIO FILHO, 2005, p. 116).

No correr dos tempos, as problemáticas da educação se ampliaram; já vulnerável pelo historicamente acumulado, a organização escolar se vê também exposta a seguidas reformas, como, em 1890 (Benjamin Constant), em 1911 (Rivadavia Correia), em 1915 (Carlos Maximiliano), em 1925 (João Luis Alves), em 1931 (Francisco Campos). Reformas que não conseguem dar conta da estruturação de um sistema educacional, nem acompanham as necessidades da sociedade brasileira. A limitada cobertura apresentada pelo Brasil, nos anos 20, revelava um país com mais de 50% da população de 15 anos e mais totalmente excluída da escola (RIBEIRO, 2003, p. 81).

⁵ Acrescenta, ainda, Cury, ao analisar a educação no Congresso Constituinte de então: “a união *anima* o desenvolvimento geral das (primeiras!) letras, *cria* instituições de ensino superior e secundário nos Estados, *sustenta* a educação secundária no Distrito Federal e *legisla privativamente* sobre o ensino superior no Distrito Federal.” (CURY, 2005, p. 78)

Essa situação estimulou iniciativas, dos Estados, em face da omissão da União: Lourenço Filho, no Ceará (1923), Anísio Teixeira, na Bahia (1925), Francisco Campos⁶ e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927), Fernando de Azevedo, no Distrito Federal/Rio de Janeiro (1928) e Carneiro Leão, em Pernambuco (1928). E, aqui voltamos, ao Manifesto dos Pioneiros (1932); este documento, declaradamente em prol da escola pública, explicitava a preocupação dos educadores com a situação da educação no Brasil e dirigia dura crítica à demora na tomada de decisão sobre as questões educacionais:

Criticando o sistema educacional então vigente, de estrutura dual, já que se dividia em dois subsistemas – o ensino primário e profissional, para os pobres, e o ensino secundário e superior, para os ricos – o Manifesto acaba propondo a substituição desse sistema por outro, de estrutura unificada [...] Por último, assinala o Manifesto a impossibilidade de se organizar o sistema e dar-lhe unidade de ação sem a unidade de formação de professores, os quais, de todos os graus de ensino, devem ter formação universitária. (ROMANELLI, p. 148-149).

Como se verifica, o Manifesto questiona a ideia de sistema e adverte sobre descontinuidades e desarticulações que comprometem a organização escolar e o processo de formação:

No plano de reconstrução educacional, de que se esboçara aqui apenas suas grandes linhas gerais, procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamá-lo de sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter seu “fim particular”, próprio, dentro da “unidade do fim geral da educação” e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas. (AZEVEDO et al, 2010, p. 51).

É assim que, passados mais de oitenta anos, encontramos, no Manifesto de 32, a mesma indagação: o que se pode chamar de sistema educacional?

3 DIMENSÃO PEDAGÓGICA: FUNÇÃO DA GESTÃO DE SISTEMAS EDUCACIONAIS

A falta, a precariedade ou a inadequação de recursos materiais, físicos, financeiros ou de pessoal impacta o desempenho de professores e alunos, a exemplo das salas mal

⁶ A Reforma Francisco Campos (1931), a despeito de ser reconhecida como a primeira a atingir a estrutura de ensino no seu conjunto e em todo o território nacional, configurando “[...] o início de uma ação mais objetiva do Estado em relação à educação” (ROMANELLI, 1984, p. 131), deixava “[...] completamente marginalizados os ensinos primários e normal e os vários ramos do ensino médio profissional, salvo o comercial. Praticamente a reforma tratou de organizar preferentemente o sistema educacional das elites.” (ROMANELLI, 1984, p. 141).

equipadas; bibliotecas sem acervo; projetos sem financiamentos, baixos salários, inobservância ao piso salarial; carência de pessoal técnico ou de apoio; professores sem a formação adequada, alunos sem domínio de conhecimentos básicos. Este panorama é bastante conhecido de todos nós. Queremos, entretanto, acrescentar – ou, melhor, explicitar – algo mais: a dimensão pedagógica da gestão de sistemas educacionais que não se confunde com elementos que estão na entrada do processo ou nos seus resultados, em geral conhecidos como *input* ou *output*, insumos ou efeitos, mesmo quando estes apresentam alguma densidade pedagógica⁷.

Nosso problema não é o reconhecimento do potencial pedagógico de insumos ou efeitos. Na perspectiva aqui colocada, este reconhecimento não dá por encerrada a questão que temos a enfrentar; a dimensão pedagógica da gestão de sistemas educacionais não se traduz apenas nos elementos de entrada do processo nem nos resultados por ele alcançados; antes, ela é função do próprio sistema, está na base da sua configuração, no modo como é estruturado, na forma como opera, como funciona. Como identificá-la, nesse lugar – diferenciando-a dos insumos e dos efeitos – ainda que uns e outros expressem algo da ordem do pedagógico – é a questão.

Para tanto, sinalizamos pontos críticos da legislação brasileira e recorremos a estudos de autores consagrados na área da educação, no Brasil, especialmente dedicados ao tema sistema educacional. De vasta e complexa questão, nossa abordagem pretende contemplar: o conceito sistema de ensino; o entrelaçamento do(s) sistema(s) educacional(ais) no âmbito das responsabilidades entre os níveis de governo; e o sistema educacional como instância de formação e de exercício profissional de professores (RAMALHO, NUÑEZ, GAUTHIER, 2000, 2003). Configura-se, assim, a nossa perspectiva para abordar a gestão de sistemas educacionais, na qual se faz presente uma dimensão (pedagógica) inerente ao próprio sistema, para além dos elementos que o integram, tradicionalmente reconhecidos como insumos ou efeitos, ainda que compreendam algo de pedagógico.

Como dissemos, a gestão de sistemas educacionais é um ponto de encontro entre várias áreas do saber. A despeito disso, o arcabouço normativo-institucional não acompanha a extensa produção gerada pela área. Nesse campo de relações que constitui a gestão de sistemas educacionais, identificamos referências que permitem diferenciar a gestão dos sistemas de ensino e a gestão das unidades escolares, respectivamente denominadas de gestão

⁷ Por exemplo: (i) professores com ou sem formação adequada (muitas vezes identificados como insumo ou *input*) ou (ii) as aprendizagens dos alunos, as notas ou conceitos alcançados por alunos ou por unidades escolares (em geral considerados efeitos ou resultados ou *output*), sem dúvida, expressam densidade pedagógica.

educacional e gestão escolar (VIEIRA, 2009). Mas, a despeito, inclusive, da confluência das áreas várias aí implicadas, inexistem classificações ou consensos sobre a forma como estas se encontra dispostas; o que, em geral, se observa é a predominância de conceitos e métodos oriundos da administração; e isso ocorre de modo tão enfático que sequer a natureza pedagógica de determinados fenômenos administrativos alcança relevância, mesmo se tratando de gestão e de educação.

A diferenciação introduzida pelas categorias – gestão educacional e gestão escolar – é interessante, sobretudo por permitir detectar e analisar questões a partir de diferentes perspectivas, e com maior ou menor grau de aproximação aos fenômenos que lhes são, mais diretamente, associados. Convém esclarecer, entretanto, que, do ponto de vista da dimensão pedagógica da gestão de sistemas educacionais, essa diferenciação não altera a abordagem aqui desenvolvida, dado que a noção de sistema tanto preserva a coexistência de sistemas articulados entre si como também contempla a decomposição de um sistema em subsistemas; ou seja, a gestão escolar tanto pode ser compreendida como um sistema em si como pode ser tomada como um subsistema do sistema de ensino, ou seja, da gestão educacional. Em um ou outro caso, a dimensão pedagógica se faz presente.

Situemos, então, a expressão gestão de sistemas de ensino. Os termos gestão e sistema serão, aqui, sempre referidos ao campo da educação⁸; fazemos essa ressalva porque a precisão conceitual é sempre um desafio a ser enfrentado e a explicitação do lugar de onde partimos é condição obrigatória para esse enfrentamento. São termos que dizem respeito à área da administração; ou seja, não nascem na educação, têm suas origens em outros campos do saber e migram, para outras áreas, carregados de sentidos, originários e decorrentes das suas próprias trajetórias. Cabe perguntar, portanto: Como as ideias de sistema e de gestão passaram ao campo da educação? A pergunta é importante pois a educação é, muitas vezes, tomada como um campo de aplicação de ciências várias ou para o qual “naturalmente” convergem termos oriundos de outras áreas do conhecimento, a despeito das suas bases epistemológicas, das especificidades dos seus objetos e métodos.

No fundo dessa discussão, está o debate acerca do estatuto científico da educação, questão sobre a qual não há, todavia, consenso entre os pesquisadores. E, embora essa discussão não seja, no momento, o tema do nosso trabalho, é importante frisar que ela se constitui no pano de fundo sobre o qual convergem tensões de ordem epistemológica e

⁸ Aqui utilizamos a expressão ‘campo da educação’, nela compreendidas noções relativas à educação, ciências da educação ou pedagogia; e, ainda, como forma de manter sua distinção com relação às outras áreas do conhecimento.

metodológica que, de algum modo, vão se manifestar nos conceitos e noções aqui utilizadas (tal como aparecem no nosso dia-a-dia, na lida com a educação). Os sentidos atribuídos ao termo sistema ilustram bem essa situação: “Este conceito invadiu todos os campos da ciência e penetrou no pensamento popular, na gíria e nos meios de comunicação de massa.” (BOAVENTURA, 1997, p. 94). A expansão alcançada pelo conceito também provocou a eclosão de variados significados.

O termo sistema, em educação, também tem sido indiscriminadamente usado. Demerval Saviani, grande estudioso do tema, expôs exaustivamente essa situação, listando, inclusive, a diversidade das suas aplicações: “[...] ‘sistema geral de educação’, ‘sistema federal de ensino’, ‘sistema oficial’, ‘sistema escolar’, ‘sistema de ensino superior’, etc.”, que, de tão diversificadas, conduziram à seguinte conclusão: “[...] o uso dessas expressões é impróprio: um exame mais detido revelará que, em todos esses casos, se trata propriamente do sistema educacional, considerado sob este ou aquele prisma, neste ou naquele aspecto” (2009, p. 10).

Para Saviani,

Se o sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, conclui-se que o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país. (2010, p. 381).

Desse autor, colhemos, pois, a definição mais precisa para o tema do nosso trabalho: “sistema de ensino significa [...] uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina.” (SAVIANI, 1999, p. 120). Nos seus estudos encontramos o suporte conceitual e metodológico capaz de ancorar a perspectiva aqui adotada: a dimensão pedagógica como *função* do sistema de ensino; ou seja, a dimensão pedagógica é um componente do sistema diretamente relacionado ao(s) seu(s) objetivo(s), à(s) sua(s) finalidade(s). Assim, o desordenamento ou a desarticulação entre elementos de um sistema de ensino compromete decisivamente a consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina.

Atinge, diretamente, a sua função. É, pois, imprescindível, insistir nesse ponto.

Outro estudioso dos sistemas de ensino e da gestão da educação, Benno Sander desenvolveu minuciosa análise a respeito dos sentidos atribuídos à expressão sistema de ensino na literatura e nos diplomas legais brasileiros. Num artigo de 1993, Sander destacou, da

legislação brasileira, a Lei nº 1.307, de 26/12/1904, como a pioneira no uso do vocábulo *sistema*, aplicado a “curso preparatório pelo sistema de exames parcelados” (Art.1º). Percorrendo as Constituições do Brasil, encontrou, na Constituição de 1934, a referência a sistemas educativos⁹; e nas Constituições de 1946¹⁰ e 1967¹¹, a expressão *sistemas de ensino*. Ainda que, naquele momento, Sander tenha dirigido sua atenção para a discussão em torno da Teoria Geral de Sistemas, desde então tem nos assinalado muitas questões que adensam a problemática com a qual ainda hoje nos defrontamos.

Exemplo disso se verifica no comentário que traz ao considerar o lapso de tempo transcorrido de 1946 a 1961, quando localiza, na Constituição de 1946, o momento em que se “cunhou, pela primeira vez, a expressão sistema de ensino, com o sentido que tem hoje” (SANDER, 1993, p. 343), mas advertindo, também, o seguinte:

O constituinte, porém, não definiu o que se deveria entender por sistema de ensino, deixando a tarefa para a legislação complementar. No entanto, a legislação complementar, que somente veio em 1961 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), só aumentou a indefinição do significado da expressão. O legislador usou e abusou do termo, como se pode ver pela relação das seguintes sete expressões usadas na LDB, pela ordem de aparecimento no texto¹². (SANDER, 1993, p. 343).

O objeto de vários estudos, a questão foi também tratada por Neidson Rodrigues, em texto produzido pouco antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 - precisamente tratando de fornecer subsídios ao processo constituinte de então – no qual disse o seguinte:

⁹Art. 150 – Compete a União: [...] c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; [...] Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. [...] Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934).

¹⁰Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (BRASIL, 1946).

¹¹Art 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (BRASIL, 1967).

¹² Foram identificados: 1-sistema federal de ensino; 2-sistema de ensino médio; 3-sistemas estaduais de ensino; 4-sistemas de ensino; 5-sistema geral de educação; 6-sistema público de ensino; 7-sistema de ensino federal e estadual.

Em primeiro lugar, é preciso mencionar a deformação crônica de que padece o sistema educacional brasileiro, o qual se encontra invertido na sua forma de ser administrado. De um lado, a União assume a responsabilidade de determinar as diretrizes da educação através de processos administrativos, bem como a gestão dos recursos para a educação; de outro, a União mostra-se incapaz de estabelecer essas diretrizes no que se refere à determinação dos objetivos sociais e políticos da educação, do essencial da tarefa pedagógica da escola e da clareza a respeito do educando que se quer formar.

Por sua vez, os estados e os municípios, responsáveis pela execução da educação básica, encontram-se incapacitados de formular diretrizes para a educação – visto que as diretrizes gerais são de responsabilidade da União – e forçados à execução de uma política de educação que se reduz à mera realização de tarefas delimitadas pelos recursos financeiros que a eles são atribuídos. (RODRIGUES, 1986, p. 37).

Da vigência da referida Constituição (1988) aos dias atuais vão-se vinte e seis anos... e a questão continua a acompanhar a história, continua a exigir definição.

Na Carta de 88, no seu primeiro artigo, lemos que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, configurada, por sua vez, sob princípios do Estado Social e Democrático de Direito, compreendendo, aí, proteção aos interesses individuais e coletivos. O direito à educação – ainda que declarado desde a Constituição de 1934 – somente se constituiu direito social em 1988, onde teve destacada sua primazia (Art. 6º), mesma ocasião em que se definiu, como direito público subjetivo, o acesso à educação (§ 1º, Art. 208); são, pois, direitos originários, imprescritíveis. Pela Carta de 88, os municípios assumem, por primeira vez, a condição de ente federado; é ainda, a citada Carta, que fixa a modalidade de relação a ser estabelecida entre os diferentes níveis de governo e os sistemas de ensino¹³: regime de colaboração, outro termo, todavia indefinido, que vem requerendo urgente precisão conceitual. Municípios arcam, prioritariamente, com o Ensino Fundamental e a Educação Infantil (§ 2º, Art. 211); Estados e Distrito Federal, prioritariamente, com Ensino Fundamental e Ensino Médio (§ 3º, Art. 211); e, quanto à União, lemos que

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§ 1º-Art.211).

¹³ Art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. (BRASIL, 1988)

Aqui reside, mais uma vez, um conjunto de questões, sobretudo relativas às responsabilidades de União, que precisam ser examinadas: ao defini-las, a Constituição as restringe ao sistema federal e Territórios; ao nomear sistema federal, não alcança a educação superior, deixa fora as instituições de ensino superior estaduais e municipais. Essa situação ilustra mais um mecanismo de desarticulação no interior do próprio sistema. Na redação do próprio dispositivo, encontramos que (i) a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e (ii) financiará as instituições de ensino públicas federais. Considerando que sistema federal de ensino é constituído por instituições públicas, é de registrar o pleonismo ao referir-se ao financiamento: instituições de ensino públicas federais. É possível concluir pela intenção de conferir mais vigor à exclusão da União no financiamento de universidades estaduais e municipais, a despeito da sua condição como instituições públicas de educação superior...

Diante, pois, do disposto no parágrafo primeiro do Art.211, acima transcrito, perguntamos: a União não exercerá função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, na perspectiva da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade? As universidades estaduais serão mantidas integralmente pelos Estados? Os Estados declinaram do direito de receber, em matéria educacional (educação superior), recursos técnicos e financeiros da União? Estão sendo suficientes os recursos dos Estados destinados às suas universidades estaduais? Existem critérios para a definição de limites à capacidade dos Estados para com as suas universidades estaduais? Quais são eles?

É importante destacar que, por solicitação da própria União (via Ministério de Educação/SESu), a situação das universidades estaduais já tinha sido objeto de estudo (SAMPAIO, BALBACHESKI, PEÑALOZA, 1998), no qual se demonstrou que o surgimento dessas instituições estava historicamente associado ao comportamento do segmento público federal, ou seja, decorria das iniciativas estaduais em face da ausência ou desresponsabilização da União. O estudo relata a trajetória das universidades estaduais no Brasil, no período 1912 a1996. E comprovou o desamparo financeiro das universidades estaduais, mediante análise de variados aspectos (taxas, anuidades e outras formas de captação de recursos, aposentadorias, fundações, etc.) e depoimentos dos reitores entrevistados, sobre os orçamentos das universidades e dos Estados. Já se passaram dezesseis anos desde a divulgação desses dados... e a problemática persiste.

Na forma como se encontra estruturada a educação no Brasil, onde a União não se reconhece responsável pela educação superior pública do País, as universidades estaduais e

municipais estão à deriva (FIALHO, 2004, 2011). Situação que é, no mínimo, paradoxal, uma vez que o estatuto como universidade decorre do atendimento às exigências de qualificação institucional e acadêmica¹⁴, originárias da União (MEC, CAPES, SINAES etc.) e recaem, indistintamente, sobre universidades públicas, a despeito de não contarem, as universidades estaduais (e municipais), com o financiamento da União; financiamento que oferece o suporte para a manutenção desse estatuto. Além disso, as universidades estaduais e municipais, como disposto na LDB 1996¹⁵, integram o sistema nacional de ciência e tecnologia¹⁶ por serem instituições de ensino superior constituídas – destaque-se – como universidades, como instituições de pesquisa. Não se defende, aqui, a minimização ou o abrandamento da avaliação institucional ou acadêmica das universidades; o que se busca evidenciar é o paradoxo que sustenta o descompromisso da União sobre o financiamento (são universidades estaduais ou municipais, ou seja, não são federais) e, simultaneamente, a qualificação institucional e acadêmica para manterem-se como universidade, condição de inserção no sistema nacional da C&T (não são federais, mas são universidades, são instituições de pesquisa).

Vejam os artigos da LDB (Lei 9.394/1996) que, nos seus noventa e dois artigos, supostamente consagra a expressão sistema de ensino; e que, a despeito das sessenta e nove menções ali contidas e do disposto no seu art. 8º, § 2º (Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei), tampouco definiu sistema de ensino.

Diante desse cenário, não poderia ser outra a conclusão de Saviani:

Em verdade, a atitude que tem prevalecido entre os educadores em geral especialmente entre os legisladores tem sido a de evitar a questão relativa ao esclarecimento preciso do conceito de sistema, considerando-o como algo constantemente referido, mas cujo sentido permanece sempre implícito, supostamente compreendido mas jamais assumido explicitamente. (1999, p. 121-122)

Questões como essas permitem deslindar problemáticas que se alojam por dentro das peças que configuram a organização escolar. Aqui, por exemplo, podemos ainda destacar alguns outros aspectos que dizem respeito à dimensão pedagógica da gestão dos sistemas

¹⁴ Dentre esses requisitos estão, por exemplo, titulação do quadro docente, iniciação científica, oferta de pós-graduação stricto-sensu, internacionalização, produção intelectual, bolsas de estudo, financiamento da pesquisa, intercâmbio acadêmico, publicações, entre outros.

¹⁵ “As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão, também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica” (Art. 86-DG, LDB, 1996).

¹⁶ Importante observar no texto legal que as universidades estaduais (e municipais) são ali incorporadas em razão da natureza do sistema (*nacional*) e da área (*ciência e tecnologia*).

educacionais, compreendida como instância de formação e exercício profissional de professores. Professores em formação são sujeitos de aprendizagem e são sujeitos em desenvolvimento. Como profissionais não estão ali só para ensinar; estão, também, para aprender. Seu campo profissional é dos mais suscetíveis às mudanças do modo de ser, de pensar, de agir e de conhecer de uma sociedade; lidam com saberes e conhecimentos que, na sociedade contemporânea, não cessam de atualizar-se; e têm, como foco do seu trabalho profissional, a formação de pessoas, num contexto que consagrou, como fundamentos da educação para o Século XXI, por exemplo, a educação para todos ao longo da vida (Edgar Faure 1972¹⁷), os quatro pilares de Jacques Delors (1996)¹⁸; e os sete saberes de Edgar Morin (1999)¹⁹. Professores são egressos do sistema educacional (ex-alunos, ex-estudantes) e a ele retornam na condição de profissionais e, também, como estudantes, ao prosseguirem com sua formação e qualificação profissional. Esse movimento de retorno aos estudos e à formação muitas vezes é realizado em meio a uma desarticulação no âmbito do próprio sistema: universidades se ocupam da formação inicial, secretarias de educação tomam para si a formação continuada; e, no mais das vezes, o que se assiste, são grandes hiatos entre uma e outra.

Estudos já demonstraram que, no setor público, as universidades estaduais são as que mais se ocupam da formação de professores de 1^a a 4^a séries enquanto cursos de bacharelado que agregam licenciaturas (ex.: Letras, Física, Matemática, Biologia, História, Geografia) tendem a ser oferecidos pelas universidades federais. Esses dados foram apresentados na pesquisa (GATTI; BARRETTO, 2009) divulgada pela Unesco. Junto a resultados como esses, também verificamos um conjunto de variáveis, no contexto atual da educação no Brasil, que não pode ser desprezado, sobretudo por se tratar do ambiente de exercício profissional de professores, por exemplo: a exigência do nível superior para professores da educação básica só começa, no Brasil, a partir da LDB-1996; os impactos, na educação básica, com a incorporação de professores de nível superior, nas redes públicas de ensino, ainda não são totalmente conhecidos; há lentidão nos processos de contratação de professores concursados tanto para a educação básica como superior; muitas foram as mudanças – e muitas outras ainda precisam ocorrer – na educação pública para superar o padrão de uma escola voltada

¹⁷ “O postulado de educação para todos ao longo da vida (*lifelong education*) defendido pelo Relatório daria origem a sucessivos estudos e, aos poucos, ele foi sendo adotado pelos países, como também se faria presente nos principais documentos de orientação da UNESCO (Relatório Jacques Delors, Declaração de Hamburgo e Declaração Mundial sobre a Educação Superior para o Século XXI, entre outros).” (WERTHEIN, CUNHA, 2000, p. 15).

¹⁸ Aprender a conhecer, Aprender a viver Juntos, Aprender a fazer e Aprender a ser.

¹⁹ Remetemos o leitor à leitura do documento: “Os sete saberes necessários à educação do futuro”, de autoria de Edgar Morin, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/EdgarMorin.pdf>>.

para a formação da classe média, com aspirações de formação de elite; crianças e jovens oriundos dos segmentos populares começaram, muito recentemente, a ter a oportunidade de acesso à escola pública; é crescente o grau de exposição de alunos e professores às situações de risco social; ainda é grande a distância entre a universidade e a escola pública e, portanto, entre educação superior e educação básica; as políticas de educação e de formação de professores não acompanharam – e ainda não acompanham – essas transformações.

Nesse contexto, também se observa a desarticulação do sistema no tocante às entre educação superior e educação básica, entre universidades e sistemas estaduais e municipais de ensino. Professores são profissionais (RAMALHO, NUÑEZ, GAUTHIER, 2000, 2003) que formam outros profissionais para todas as áreas, as quais se estendem a variados campos do saber e do conhecimento. A questão, portanto, da formação de professores – com significativa participação das universidades estaduais (que não contam com o financiamento da União) – tem lugar no próprio sistema educacional que é, também, o ambiente de atuação desses profissionais; por outro lado, as universidades, que formam professores para a educação básica, recebe, como professores, profissionais que não contam com a formação específica para assumir a docência de nível superior, uma vez que a titulação NS constitui seu requisito básico e que mestrados e doutorados enfatizam, ambos, a formação para a pesquisa. A questão é ampla, abrangente²⁰ e, como vemos, fruto também da desarticulação no interior mesmo do sistema educacional. Mais uma vez, indaga o conceito: o que se pode chamar de sistema de ensino?

Permanecem, pois, as imprecisões detectadas ao longo da história da educação brasileira, ainda que tenham se ampliado os espaços da educação escolar, tanto em abrangência como em complexidade, o que torna mais pertinente ainda o enfrentamento da questão. O Brasil conta, atualmente, com 5.570 municípios; este é o tamanho, na sua precisa extensão, da base da educação escolar, a educação básica, pública. A lei que recentemente aprovou o PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014): (a) reiterou o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios²¹; (b) remeteu a uma instância – a ser criada – a tarefa, em caráter permanente, de negociação e cooperação entre os mesmos²²; e (c) atribuiu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a tarefa de promover a articulação interfederativa

²⁰ Comporta temas como currículos, diretrizes nacionais, financiamento de pesquisas para a área da educação, concessão de bolsas de estudo para professores, carreira docente universitária, profissionalização do ensino, avaliação institucional, indicadores educacionais, pedagogia universitária, políticas públicas, entre muitos outros.

²¹ “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.” (Art.7º). (BRASIL, 2014).

²² “Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (§5º, Art.7º).(BRASIL, 2014).

para a implementação das políticas educacionais²³. O atual PNE (2011-2014), há mais de um quarto de século, constava previsto na Constituição de 1988:

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 e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (Art. 214).

É momento, pois, de debater a noção de sistema educacional antes de vê-lo instituído com as mesmas fraturas, desarticulações e desordenamentos que a história da organização escolar no Brasil tem mostrado. Os achados e reflexões que o percurso pela história nos proporcionou devem contribuir para aprofundar o enfrentamento das problemáticas educacionais; para afastar explicações aligeiradas que recaem sobre insumos ou efeitos; para repor a questão sobre o próprio sistema, tomado agora na perspectiva do seu funcionamento, dos seus arranjos funcionais, da sua dinâmica, ao colocar em suspensão alguns elementos e, então, visualizar uma dimensão encoberta – a dimensão pedagógica – na aparente imbricação com que, em geral, esses elementos se apresentam.

4 CONCLUSÕES

A gestão de sistemas educacionais não pode estar vulnerável a improvisações, reducionismos gerenciais ou visões apequenadas sobre o processo de formação humana que se realiza por via da educação escolar. No título deste trabalho, anunciamos uma problemática cuja origem localizamos na constatação de que a gestão de sistemas educacionais não se esgota na adoção de recursos nem no alcance de resultados.

A ênfase, muitas vezes atribuída a recursos e resultados, está a encobrir o fato de que os sistemas educacionais abrigam sujeitos, saberes e conhecimentos em torno de processos – sempre atravessados por valores e relações de poder – que tanto implicam o ensinar como o aprender. Por vezes, até parece obvio demais ressaltar que um sistema educacional é um lugar que recebe pessoas: um ponto de encontro entre pessoas em desenvolvimento (alunos e estudantes de todos os níveis) e pessoas em exercício profissional (professores, gestores,

²³IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (Inciso IV, § 1º, Art. 8º).(BRASIL, 2014).

técnicos, dirigentes). Mas, a pretensa obviedade também é uma forma de naturalização da questão, porta de entrada para explicações infundadas, pseudocientíficas.

Na abordagem dessa problemática, percorremos a história da educação no Brasil, compreendendo fundamental deslindar a dimensão pedagógica no âmbito mesmo das configurações que buscaram dar conta da organização escolar. Tomamos, como marco, o Manifesto dos Pioneiros de 1932 e, a largos passos, visualizamos cenários históricos que nos ajudaram a ilustrar o percurso. O que denominamos de *a dimensão pedagógica* da gestão de sistemas educacionais está no núcleo do próprio sistema, é uma função do sistema, ou seja, uma ação que é própria do sistema.

Não se pretendeu, na extensão de um texto como esse, esgotar o assunto; teremos alcançados nossos objetivos se conseguimos deslindar questões que, de tão enlaçadas, apresentam-se como indiferenciadas. Quando a gestão de um sistema educacional se caracteriza por desarticulação, fragmentação, intermitência, solavancos, é preciso recusar explicações que depositam nas escolas ou nos professores, ou nas condições materiais, físicas ou financeiras, as justificativas sobre os não alcances do sistema. Quando existem fissuras no seu arranjo funcional, há algo da ordem do pedagógico implicado; e, nesse caso, são grandes as chances de estar se configurando um sistema disfuncional (uma estranha expressão, de fato!), com algo que é criado para produzir resultados contrários aos seus objetivos e finalidades; no extremo, dir-se-ia, para produzir anomalias (que podem ser não-aprendizagens, por exemplo!).

O instante é, portanto, de alerta: estamos às vésperas da institucionalização de um sistema nacional para a educação brasileira e precisamos superar entraves de outrora que ressoam ainda hoje sobre a educação no nosso País.

PEDAGOGICAL DIMENSION OF EDUCATIONAL SYSTEMS MANAGEMENT

ABSTRACT

This paper conceives the management of education systems as a relationship field in which intersect various areas of knowledge and as an instance that hosts subjects under development (students of all levels) and subject in professional practice (teachers, managers, coaches, officials). It took the construction of the national education system as perspective (renovated in recent law approved the PNE 2014-2024) and the Manifesto of the Pioneers (1932) as a landmark, emphasizing the school organization in the history of education in Brazil. It aimed to identify and understand the pedagogical dimension of educational systems as system function, differentiating it

from other elements commonly related to them. Finally it warns of the importance of the present moment, given the need to overcome problems accumulated throughout history, in order to build the national education system in Brazil.

Keywords: management education; educational systems; pedagogical dimension; National education plan; Brazil.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de... [et al.]. **Manifestos Dos Pioneiros Da Educação Nova (1932) e dos Educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

(Coleção Educadores). Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em: 30 jul 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho, plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã; 3).

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 de Julho de 1934). **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 16 jul, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1891 (De 24 de Fevereiro de 1891). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24, jan., 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05, out., 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 10 de Novembro de 1937). **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 10 nov., 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de Setembro de 1946). **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 19 set., 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 13 jul. 2010.

_____. Lei n.º 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm> Acesso em: 13 mar. 2008.

_____. Projeto de Lei n.º 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. (**E.M.I. N.º 034/MEC/MJ/AGU**, Brasília, 04 de novembro de 2010). (Mensagem do Poder Executivo n.º 701/2010, 20 de dezembro de 2010). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2010/msg701-101215.htm>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação e a primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1923-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p.69-80, (Coleção Memória da Educação).

FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1923-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005 (Coleção Memória da Educação).

FIALHO, Nadia Hage. Educação Superior no Brasil: Universidades Estaduais à deriva?. Salvador: UNEB, 2011. (Postado em 30 out 2011). Disponível em: <<http://www.uneb.br/gestec/files/2011/10/Artigo-Educa%C3%A7%C3%A3o-Superior-no-Brasil-universidades-estaduais-%C3%A0-deriva-30out201115.pdf>>. Acesso em: 15 jul 2014.

_____. Universidades Estaduais da Bahia. **Caderno de Pesquisa Esse in Curso**. v. 2, n. 2. Salvador, Ba.: Uneb. Jan-Jun, 2004.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. (Coord.). **Professores no Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/professores_brasil_resumo_executivo_2009.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2014.

MELIA, Bartomeu. Educação indígena na escola. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 19, n. 49, Dec. 1999. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v19n49/a02v1949.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

PAGLIARO, Heloisa. A revolução demográfica dos povos indígenas no Brasil: a experiência dos Kayabí do Parque Indígena do Xingu, Mato Grosso, Brasil, 1970-2007. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 26(3):579-590, mar, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v26n3/15.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

RAMALHO, Betania Leite, NUÑEZ, IsauroBeltrán, GAUTHIER, Clermont. **Formar o professor, profissionalizar o ensino: perspectivas e desafios**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

RAMALHO, Betania Leite; NUÑEZ, IsauroBeltrán e GAUTHIER, Clermont. Quando o desafio é mobilizar o pensamento pedagógico do professor(a): uma experiência centrada na formação continuada. **Anais da 23ª Reunião anual da ANPED**. Caxambu, MG, 2000.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 18ª ed., rev., ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. (Coleção Memória da Educação).

RODRIGUES, Neidson. A gestão pública da educação - responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 30, abr./jun. 1986 (pp. 37-40).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1984.

SAMPAIO, Helena, BALBACHESKY, Elisabeth, PEÑALOZA, Verônica. **Universidades estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998. (Documento de Trabalho; n. 4).

SANDER, Benno. Sistemas e anti-sistemas de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.74, n.177, p.335-370, maio/ago. 1993. Disponível em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/352/357>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

SAVIANI, Dermeval. 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 15 ago. 2014.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. v. 15, n. 44 maio/ago. 2010. (pp. 380-412). (Texto base da exposição feita no Simpósio de Abertura da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em Brasília, no dia 29 de março de 2010).

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**. [online]. 1999, vol.20, n.69, pp. 119-136. ISSN 0101-7330. Disponível em<<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2014.

SUCUPIRA, Newton. O ato Adicional de 1834 e a descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.) **A educação nas constituintes brasileiras 1923-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p. 49-67, (Coleção Memória da Educação).

TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. 10. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A Educação na Constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1923-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, pp.109-118, (Coleção Memória da Educação).



VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica: política e gestão da escola**. Brasília: Liber Livro, 2009.

WERTHEIN, Jorge, CUNHA, Célio da. **Fundamentos da nova educação**. Brasília: UNESCO, 2000. (Cadernos UNESCO. Série educação; 5).

Recebido em 22 de setembro de 2015. Aprovado em 20 de novembro de 2015.