

| LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

CONVERSA INICIAL

A legislação e a gestão dos sistemas de ensino no Brasil

Nesta aula, abordaremos a legislação educacional do Brasil, numa perspectiva crítica da natureza das leis e do planejamento da educação brasileira na atual conjuntura. Alguns importantes conceitos serão trabalhados sobre a democratização da educação básica, como funcionam os sistemas de ensino, bem como a legitimidade dos planos em nível nacional, referentes às políticas educacionais, considerando, nesse contexto, a atuação do Ministério da Educação (MEC) como parte do aparelho de Estado.

Para concluirmos esta aula, estabeleceremos as principais relações entre União, estados e municípios, trazendo ao debate as fundamentais responsabilidades e atribuições de cada uma dessas esferas do Poder Público para o crescimento da educação brasileira.

TEMA 1 – PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES, PLANOS E ENCAMINHAMENTOS

Ao procurarmos instruir os homens, podemos praticar esta virtude geral que compreende o amor de todos. O homem, este ser flexível, que se dobra em sociedade aos pensamentos e às impressões dos outros, é também capaz de conhecer a sua própria natureza quando ela lhe é mostrada, e de perder até o sentimento dela quando lhe é ocultada. (Montesquieu, 2014, p. 41)

O texto de Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como Montesquieu (2014, p. 41), nos abre caminho para iniciarmos nossa reflexão acerca das leis. Segundo o grande pensador francês do século XVIII, as leis, no seu significado mais amplo, são as relações necessárias e fundamentais para se viver em sociedade, que se originam das diversas coisas do mundo e, nesse sentido, todos os seres vivos têm as suas leis: os animais, o mundo material, as divindades, as inteligências superiores, o homem têm as suas leis. Montesquieu (2014) afirma que, antes de todas as leis, existem as leis naturais, intrínsecas a nós, pois constituem o nosso ser.

Nesse sentido, Montesquieu (2014) afirma que o ser humano, no seu estado de natureza, teria mais o intuito de conhecer do que propriamente conhecimentos. O referido autor situa a base das leis naturais em quatro dimensões:

-
1. a paz;
 2. a busca de alimento;
 3. a necessidade de se relacionar com seres da mesma espécie;
 4. o desejo de viver em sociedade.

Na lógica do pensamento montesquiano, quando as pessoas se veem em sociedade, um outro contexto é projetado, pois cada sociedade sente sua própria força, “[...] o que produz um estado de guerra de nação contra nação” (Montesquieu, 2014, p. 51). Isso se explica devido ao fato de cada sociedade procurar reverter a seu favor as vantagens que defende serem necessárias para ela não perder a sua força, o que cria um estado de guerra entre as sociedades.

Contudo, esses dois tipos de **estado de guerra** (força vs. vantagens), segundo Montesquieu (2014), fazem com que sejam estabelecidas as leis entre os homens. Ao serem os indivíduos considerados como habitantes do vasto planeta Terra e, por conseguinte, com o surgimento de diferentes povos, surge também a necessidade de criação de leis devido à relação que esses povos têm entre si. A esse acontecimento Montesquieu (2014) chama de *direitos das gentes*. Paralelamente, pelo fato de os indivíduos serem considerados seres que vivem numa determinada sociedade, esta deve ser conservada e as leis surgem estabelecendo, por exemplo a relação entre os que governam e os que são governados, num fenômeno que Montesquieu (2014) chamou de *direito político*. Já as leis sobre a relação que **todos** os cidadãos têm entre si Montesquieu (2014) afirma ser o *direito civil*.

Nos seus estudos, Montesquieu (2014) reitera que a lei, em geral, é a base da razão humana; e as leis de cada nação, sejam as políticas, sejam as civis, têm seus objetivos pautados no atendimento de casos particulares. Afirma também que a natureza do governo republicano é que o povo, em seu conjunto, ou certas famílias tenham o poder soberano, visto que, no governo monárquico, o príncipe tem o poder soberano desde que o exerça segundo as leis estabelecidas. Em um governo despótico, um só governa segundo suas vontades e caprichos.

Para Montesquieu (2014), no governo republicano democrático um elemento a mais deverá ser posto em ação – a virtude, aqui vista como um conjunto amplo de histórias da humanidade, dos povos, das nações, conforme a natureza das coisas. Num governo popular, a **virtude** é a base de sustentação da prática das leis. Quando, num governo que se intitula democrático, as leis estabelecidas deixam de ser cumpridas e/ou executadas, é mister afirmar que tal

ação vem da corrupção da república. Nesse “caminho tortuoso”, o Estado de direito já estará perdido (Montesquieu, 2014, p. 70).

O destaque, neste século XXI, na área educacional, referente à sua legislação no Brasil, têm sido os avanços e retrocessos na execução adequada das leis voltadas para a educação brasileira. Temáticas como justiça social, diversidade, pluralidade cultural, garantia de direitos às crianças e aos adolescentes desde o nascimento influenciam a concepção acerca da função social, política e pedagógica das instituições, dos sistemas e dos órgãos que, com suas respectivas equipes, exaram políticas públicas para a educação no país. Tais questões alcançam não só a educação e a pedagogia, mas outros campos de atuação como a psicologia, a sociologia, o direito, a antropologia e a assistência social, cujas produções têm contribuído muito para se pensar a educação nos seus diversos níveis e modalidades.

No plano dos documentos legais, indiscutivelmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei n. 9.394/1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica (DCN), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990, 1996, 2013, 2018), especialmente elaborados com base em ampla escuta, debates e registros de muitos educadores, pesquisadores, professores da educação básica, do ensino médio e do ensino superior, representam o acúmulo de conhecimentos, a organização do trabalho pedagógico e a necessidade de estruturar ações educativas que fomentem um trabalho de qualidade em relação aos estudantes e suas escolarizações.

Partindo-se da concepção da realidade brasileira como um todo estruturado, que, dialeticamente, não está pronto ou acabado, mas como totalidade concreta que se cria e se desenvolve, o planejamento educacional necessita basear-se na realidade a ser transformada. Para Kuenzer (2009), essa ideia tem sido mais fácil de se repetir nos discursos de planejadores tecnocratas ou progressistas do que se concretizar de fato. Pela dificuldade de se trabalhar com o enfoque da totalidade, a maioria das metodologias utilizadas para o planejamento educacional é setorial, embora se reforce constantemente a importância de ele se viabilizar com base na compreensão do conjunto das relações sociais.

Apesar do conteúdo progressista que tem caracterizado as discussões sobre educação nos últimos anos, a partir do qual têm sido elaboradas as propostas políticas que expressam o compromisso com a sua

democratização, os avanços nesta direção têm sido muito lentos. Embora os espaços tenham sido ampliados, a vontade política esteja presente, exista uma produção teórica significativa a fundamentar o novo projeto pedagógico, e muitas propostas de governo já tenham explicitado em seus planos a nova direção política, as taxas de matrícula, evasão e repetência têm-se mantido praticamente inalteradas, os impactos sobre a qualidade de ensino têm sido pouco significativos, os professores permanecem desqualificados, as condições de ensino continuam precárias, a oferta de vagas é insuficiente. (Kuenzer, 2009, p. 63-64)

Ao mesmo tempo, também temos assistido à implementação de diversas transformações no terreno educacional a partir da aprovação da Constituição de 1988 e da LDB de 1996 (Brasil, 1988, 1996). Tais transformações têm se delineado nos âmbitos do financiamento, da gestão, da avaliação, do currículo, da organização do trabalho pedagógico, dos materiais didáticos, dos avanços dos instrumentos de comunicação na escola, entre outros aspectos, incluindo o grande avanço tecnológico ocorrido desde então.

No entanto, é preciso salientar, como afirma Saviani (2008), que “a educação é um ato político” e, portanto, não deve conduzir à confusão entre função técnica e função política da educação. Saviani (2008) explica essa diferença com base no fato, sem ambiguidades, de que a função técnica jamais é neutra, pois aparece sempre vinculada a uma orientação política determinada. Assim, esta pode mudar; não pode, porém, em hipótese alguma, deixar de estar presente.

A noção de sistema educacional pode estar em diversas vertentes de compreensão. Vamos seguir, então, ainda, o raciocínio de Saviani (2008) ao explicar essa noção, sem, portanto, fechar a questão em um único conceito. Do ponto de vista **abstrato e formal** do conceito de sistema, podemos dizer que um sistema é um conjunto de concepções coerentes, porém não verificadas ou inclusive desmentidas pela experiência; uma reunião de princípios, verdadeiros ou falsos, ligados uns aos outros de maneira a formarem um corpo de doutrina; um conjunto ou reunião de coisas ligadas, associadas ou interdependentes, de modo a formarem uma unidade complexa; um todo composto de partes num arranjo ordenado de acordo com algum esquema ou plano.

Do ponto de vista administrativo, considera-se **sistema** com base em sua existência, sua apresentação, sua organização e seu funcionamento. No sentido empirista, sistema é explicado como um modelo de organização formal prévio, escolhido de modo arbitrário e construído de acordo com certas regras lógicas. Um conceito mais aprofundado de sistema, segundo Saviani (2008), parte da análise do fenômeno em vez de partir do conceito ou do fato (ou de ambos): “Tornar-se-ia, por conseguinte, a atitude de quem procura deixar que os dados

‘falem’ por si, que eles se mostrem na complexidade de suas relações, sem abstrai-los num significado genérico (conceito) nem isolá-lo num produto já acabado (o fato).” (Saviani, 2008, p. 20).

Portanto, nessa concepção, **sistema** se refere sempre à **realidade humana**, qualquer que seja esse sistema. Assim, o método fenomenológico oferece, sobre os anteriores, uma grande vantagem, reitera o autor: permite passar da questão do sistema propriamente dito para a atividade sistematizadora (Saviani, 2008). Perceber o sistema educacional brasileiro como um conjunto todo dinâmico, com seus elementos interagindo, é de fundamental importância para entendermos como ele é planejado.

O processo de planejamento da educação brasileira requer conhecimento, alcance dos objetivos vislumbrados em prazos e etapas definidas, bem como avaliação científica da situação real da nação em se tratando da educação do e para o povo. A previsão de mudanças significativas em prol da situação real apresentada exige que o planejamento tenha um enfoque humanizado no sentido das políticas públicas educacionais exaradas e se volte precisamente para tal realidade e suas necessidades.

De acordo com Menegolla e Sant’Anna (2014, p. 19), o planejamento da educação precisa ser constantemente avaliado e reavaliado, para a observação precisa das concordâncias ou discordâncias entre seus elementos constitutivos. Para esses pesquisadores, um planejamento bem direcionado da educação brasileira, respeitadas as leis que a regem, necessita de:

- conhecimento da realidade, das suas urgências, necessidades e tendências;
- definição de objetivos claros e significativos;
- determinação de meios e de recursos possíveis, viáveis e disponíveis;
- estabelecimento de critérios e de princípios de avaliação para o processo de planejamento e execução;
- estabelecimento de prazos e etapas para sua execução.

Sendo assim, o processo de planejamento da educação brasileira poderá ser concebido numa **perspectiva humana** se entendermos a necessidade da educação e de suas leis serem direcionadas para a nação, para o **homem total**, cidadão em todas as etapas de seu desenvolvimento humano, nas dimensões cognitiva, afetiva, psicológica, cultural e econômica.

TEMA 2 – DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: NATUREZA DAS LEIS E NORMAS COMPLEMENTARES

Para orientar a reflexão sobre a natureza e a abrangência das leis educacionais, faz-se necessário entender que a natureza da lei “[...] é de formalizar e legitimar, fundada em nossa identidade cultural e política, os valores da cidadania que queremos” (Bordignon, 2009, p. 117). Ou seja, as leis são exaradas com base na identidade cultural de uma nação. Tais leis se definem para serem colocadas em prática, com base nos direitos e nos deveres da cidadania, pois, caso contrário, não teriam finalidade. Nessa linha de pensamento, podemos afirmar que “a lei define a intencionalidade, o horizonte a alcançar, o caminho a percorrer e seus limites, a partir dos valores nacionais” (Bordignon, 2009, p. 117).

As normas complementares regulamentam a aplicação da lei por meio de decretos, portarias, regimentos, regulamentos, estatutos, entre outros elementos, pois estabelecem as ações a serem tomadas considerando os critérios que se adequam às necessidades do contexto em pauta, bem como auxiliam na trajetória para se atingir os objetivos definidos nas leis. “A lei, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, deve assumir um caráter mais geral e permanente, definindo os princípios e diretrizes gerais e constituindo-se numa matriz orientadora e geradora das demais normas regulamentadoras” (Bordignon, 2009, p. 118).

Para entendermos com maior clareza a abordagem de Bordignon (2009), podemos dizer que a lei federal define princípios e diretrizes nacionais tendo como pano de fundo valores humanos como justiça, lealdade, dignidade, utilidade etc., valores esses direcionados à conduta humana. Para Vázquez (1992), nem o objetivismo¹ nem o subjetivismo² conseguem explicar satisfatoriamente a maneira

¹ De acordo com Vázquez (1992), o objetivismo axiológico tem antecedentes tão longínquos como a doutrina metafísica de Platão sobre as ideias. O belo e o bom existem idealmente como entidades supraempíricas, intemporais, imutáveis e absolutas, subsistentes em si e por si, independentemente também da relação que o homem possa manter com elas, ao conhecê-las ou intuí-las. O autor defende duas teses fundamentais em relação ao objetivismo axiológico, que podem ser resumidas respectivamente assim: separação radical entre valor e bem (coisa valiosa) e entre valor e existência humana (Vázquez, 1992).

² O subjetivismo axiológico, na concepção de Vázquez (1992), é explicado por meio de dois questionamentos: 1. Se as coisas não são valiosas em si, por que valem? 2. Valem porque eu – como sujeito empírico, individual – as desejo e, nesse caso, seria o meu desejo, a minha necessidade ou o meu interesse o que confere às coisas o seu valor? Se assim o fosse, reduziríamos o valor de uma coisa a um estado psíquico subjetivo, a uma vivência pessoal. De acordo com essa posição, o subjetivismo transfere o valor do objeto para o sujeito e o faz depender do modo como a presença do objeto o afeta (Vázquez, 1992, p. 122-123).

de ser dos valores. Os valores, para o autor, existem para um sujeito entendido como um ser social (Vázquez, 1992).

Compreendida a função da lei no âmbito federal, a lei nos âmbitos estaduais e municipais (considerando sua coerência com as diretrizes nacionais) define princípios e diretrizes locais, fundadas que são na cultura e nos valores locais. Portanto, o ordenamento legal e a estrutura geral da ação educacional nesses dois âmbitos têm base na dimensão da lei do sistema educacional, pois não cabe aqueles serem definidos por questões administrativas ou pedagógicas particulares, mas sim serem eles voltados ao bem comum da nação.

Assim sendo, a ideia de educação como direito surge mais forte na metade do século XX, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, em cujo art. 26 se reitera que “Toda pessoa tem direito à instrução”, a qual será gratuita, pelo menos nos graus elementares, fundamentais; e obrigatória (ONU, 1948). A democratização da educação básica perpassa por uma construção e por mudanças baseadas nesse documento universal. Para Bobbio (2004), a afirmação dos direitos humanos destinados aos cidadãos de todas as nações e Estados os torna então direitos efetivamente protegidos por lei.

Os debates sobre democratização da educação no âmbito da gestão educacional e, sobretudo, nas escolas do país, não podem negligenciar os marcos legais e institucionais alcançados com a aprovação da LDB (Brasil, 1996), que, segundo Dourado (2008, p. 78), embora pesem contra ela limites e condicionantes, “[...] é a expressão das lutas efetivas entre diversas forças sociais e, dessa forma, apresenta-se como um balizador para as políticas de democratização da escola e da gestão escolar”.

Dado esse enfoque, faz-se essencial questionar o papel, a gestão, a função social da educação e da escolarização no país, visto que isso implica compreender que, no bojo das discussões das leis vigentes na educação, “[...] convivemos com um leque amplo de interpretações e formulações reveladoras de distintas concepções acerca da natureza política e social da gestão democrática e dos processos de racionalização e participação”, nos afirma Dourado (2008, p. 79).

Nessa ótica, ao considerarmos a educação como prática social, direcionamos nossa compreensão de **democratização do ensino básico** para além da escolarização. Portanto, a função social da educação brasileira deve (ou

deveria) ser político-institucional no sentido de “[...] situar a educação como área de conhecimento e objeto de intervenção das Ciências Sociais, reitera a autonomia relativa dessa área e sua fertilidade para as Ciências Humanas” (Dourado, 2008, p. 79).

Na presente análise,

A gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (Dourado, 2008, p. 79)

Tal compreensão recoloca o papel da gestão da educação e da escola na efetiva prática da democratização, com ações vislumbradas pelas suas necessidades reais, suas prioridades, seu compromisso com a cultura da nação e com o cumprimento das leis educacionais vigentes. Assim, a estruturação do sistema escolar entre o Estado, as demandas sociais e o setor produtivo deixará de ser vista num contexto de interesses antagônicos, mas como um processo articulado de forças que se travam no âmbito da sociedade civil e política, o qual, segundo o autor antes citado, é a noção de Estado ampliado, conceito que abordaremos na sequência de nossas aulas (Dourado, 2008).

TEMA 3 – SISTEMAS DE ENSINO: ENSINAR E APRENDER GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Ao reiterar que a gestão democrática é condição sociocultural para a qualidade da educação brasileira, podemos afirmar que não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir, nos âmbitos: educacional, cultural, econômico, político e pedagógico, a participação de todos na educação do país. Construir coletivamente os rumos da educação nacional, respeitando a autonomia de cada ente federativo nos âmbitos local, estadual e federal, é elemento *sine qua non* para a concretização do projeto de nação que queremos e para a consolidação da democracia.

Segundo Agesta (1986), o termo *sistema* é originário da física e foi introduzido nas ciências sociais como instrumento metodológico para se compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade. “Entende-se por sistema o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto,

de um todo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa” (Agesta, 1986, p. 127).

Nesse sentido, o termo *sistema educacional* está inscrito num sistema político que assume uma abrangência geral voltada para a organização do Estado. O sistema educacional subdivide-se em sistemas mais específicos (sistema de ensino, sistema universitário, sistema escolar etc.). Bordignon (2009, p. 25-28) situa cinco princípios fundantes do conceito de sistema em ciências sociais, a saber:

1. **Totalidade:** um sistema se caracteriza como um conjunto de partes articuladas, organizadas num todo interdependente, conectado entre as suas partes.
2. **Sinergia:** as partes, quando articuladas, assumem novo significado no todo pela troca de energia, que gera sinergia e transfere a cada uma delas a força das demais e confere a cada parte a força do todo e vice-versa. O princípio sistêmico supera e/ou elimina a polaridade dominação/subordinação de uma parte sobre a outra, para abrir espaço à cultura da cooperação e coevolução.
3. **Intencionalidade:** a intencionalidade constitui a razão de ser de uma organização, de um sistema. A intencionalidade da organização e do planejamento educacional é a base propulsora que liga as partes ao todo. Sem intencionalidade não há sinergia entre as partes, porque não há elemento causal de ligação, elemento unificador. Portanto, sem intencionalidade não há sistema.
4. **Organização educacional:** a organização estabelece a articulação, as inter-relações das partes no todo, em prol do seu objetivo comum. A organização das partes no todo estrutura o sistema educacional. Na organização do sistema, as partes não perdem a sua especificidade, mas ganham novo significado em razão de sua função no todo, em uma articulação formalmente estruturada.
5. **Normatização:** a norma é elemento essencial para garantir a efetividade dos princípios anteriores. O grau de autonomia de um sistema é determinado por sua finalidade e pelas normas que o instituem. Para maior compreensão, podemos afirmar que a autonomia de um sistema está direcionada pelas normas e finalidades do sistema mais amplo do qual aquele faça parte. A normatização estabelece limites, mas não

subordinação. Por exemplo: o sistema escolar, que está inserido no sistema educacional brasileiro, se situa com uma identidade própria dotada de autonomia e organização também própria, podendo construir seu projeto político-pedagógico, seu regimento escolar, seus projetos educativos e culturais.

A organização da educação brasileira, consolidada na Constituição Federal de 1988, nos remete ao dia 11 de novembro de 2009, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 59/2009 (Brasil, 1988, 2009). De acordo com os estudos de Cury (2016), essa emenda gerou importantes modificações no capítulo da Constituição que trata sobre educação e, por meio dessas alterações, a educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para a faixa etária de 4 a 17 anos, com atendimento ao educando em todas as suas etapas e necessidade de se colocar em prática vários programas suplementares como oferta de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Cury, 2016, p. 23).

Cury (2016, p. 23) nos chama a atenção para o art. 214 da Constituição, ora emendado pelo mesmo dispositivo supracitado (Brasil, 1988, 2009), que:

[...] estabelece, em seu inciso VI, que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos, especialmente com a faixa etária ínsita na emenda. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar, necessariamente, com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos (Cury, 2016, p. 23)

O referido autor afirma que a lei, no *caput* do art. 214 da Constituição, estabelece o plano nacional de educação com duração de dez anos, em regime de colaboração, definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades (Brasil, 1988, 2009; Cury, 2016). Consideram-se, nesse contexto, ações integradas entre os Poderes Públicos das diferentes esferas federativas. Assim sendo, “o sistema nacional de educação existe como conceito e como positividade jurídica após sua tramitação, aprovação e sanção, de acordo com o processo legislativo por amplo consenso nas casas legislativas do Congresso Nacional” (Cury, 2016, p. 24).

Diante desse quadro, não se pode desconsiderar a dimensão subjetiva das práticas administrativas (social e política) na gestão da educação brasileira para

o cumprimento das leis educacionais, na atual conjuntura. E, como reitera Fortuna (2000), não se concebe mais democracia como um produto acabado, mas como um processo em permanente construção, historicamente definido e eternamente inacabado.

Reconheçamos, entretanto, que a necessidade de distinguir as formas de **ensinar e aprender** gestão da educação está totalmente ligada à necessidade de eliminar formas autoritárias em prol das participativas; supera-se a concepção única de Estado como instrumento de dominação, mas defende-se sua ação como articulador do jogo democrático no país. “Estado e democracia passam a ser vistos como pré-requisito à emancipação humana, ficando a autonomia de cada um relativizada pelo papel fundamental que assume a luta dos homens e mulheres no cotidiano de suas vidas na sociedade” (Fortuna, 2000, p. 19).

Entre outras pré-condições sinalizadas na prática da gestão educacional, destacamos a transparência das informações, dos controles e das avaliações; os debates, pesquisas, estudos científicos e votações das decisões coletivas; a elaboração de normas de gestão regulamentadas e/ou legitimadas pela maioria; a gestão democrática da educação vista como essencial no processo mais amplo da sociedade; e a vigilância da efetividade das ações.

TEMA 4 – REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O conhecimento dos princípios da educação no Brasil e das leis que a regem está ligado à essência da regulação das políticas educacionais. O termo *política*, segundo estudos de Bordignon (2009), se aplica ao conjunto de ações efetivas do Estado ou de uma organização, bem como à maneira de conduzi-las. Para o autor, é importante compreender a objetividade e a clareza do conceito e do papel das políticas, das diretrizes, dos objetivos, das metas e dos indicadores que direcionam uma determinada política para a educação brasileira (Bordignon, 2009).

O conceito de regulação aplicado à educação, de acordo com Barroso (2005), está associado, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. O **novo** papel regulador do Estado, afirma Barroso (2005), demarca as propostas de **modernização** da Administração Pública em suas práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e ainda são) apanágio da intervenção estatal.

Nesse sentido,

A “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto de “regulamentação” (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). Apesar de amplamente divulgada, esta distinção não é rigorosa e não traduz quer o significado do termo regulação, quer o sentido com que é utilizado na linguagem científica. (Barroso, 2005, p. 727)

Com o desenvolvimento da teoria dos sistemas, a elucidação do significado de regulação conheceu uma notável evolução, afirma Barroso (2005). De um modo geral, a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social). Tendo em conta uma revisão feita por Barroso (2005) sobre a pluralidade de significados que o conceito de regulação adquire conforme os contextos disciplinares e linguísticos, podemos analisar, a seguir, alguns pontos de vista do autor, com um olhar interpretativo do modo de coordenação dos sistemas educativos, a saber:

- A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema.
- O processo de regulação compreende não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras.
- Num sistema social complexo como é o sistema educativo, existe uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interna/externa), de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias.
- A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo composto que resulta mais da regulação das regulações do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos regulados (Barroso, 2005, p. 733-734).

Isso assim exposto, podemos levantar o questionamento: como estão sendo formuladas as políticas de educação na contemporaneidade? Para Kuenzer (2009), em relação aos processos que caracterizam tanto o período

populista³ quanto o período burocrático-autoritário⁴ do governo brasileiro, na área de formulação de políticas educacionais nada se inovou no período de transição. Pelo contrário, reforça Kuenzer (2009): formou-se uma mescla de populismo com autoritarismo por meio de um processo que:

[...] ao pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se pela ausência de direção e pela fragmentação. Esta tendência instaurou-se no MEC de 1985 em diante, quando, não obstante a existência do Plano “Educação para Todos”, que expressava de modo geral o que o “Governo Tancredo” pretendia para a educação nacional, privilegiou-se uma estratégia de repasse aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas, que desconsiderou aquele plano. (Kuenzer, 2009, p. 56)

O que Kuenzer (2009) nos revela, nas suas palavras, é uma fase tecnocrática de formulação de planos que passou à pulverização dos recursos travestida de descentralização. “Neste esquema, em nome da municipalização, foram estabelecidas relações diretas entre a União e os Municípios, desconsiderando a política nacional e passando sobre a Unidade Federada, com seus planos e prioridades específicas” (Kuenzer, 2009, p. 57).

Nesse sentido, a regulação das políticas públicas educacionais exige uma nova racionalidade na sociedade democrática e, se os avanços ainda são incipientes, tampouco uma estrutura de planejamento da educação brasileira centralizada e autoritária a fará chegar aos objetivos da lei, principalmente no que garante a Constituição Federal em relação aos direitos à educação (Brasil, 1988).

Convém, ainda, ter clareza sobre as DCN (Brasil, 2013), no sentido de dar sustentação ao projeto nacional de educação sob a responsabilidade do Poder Público, da família, da sociedade e da escola. Resultantes da trajetória de

³ A república populista foi marcada por muitas tensões políticas e pela política desenvolvimentista do Brasil. O termo *populismo* surgiu em meados do século XIX, seu significado se concretizou no séc. XX e arrastou-se para o século XXI. Tem relação com governos que possuem grande apelo nas camadas mais pobres da população. No Brasil, alguns dos presidentes considerados símbolos do populismo foram Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart. O termo *populismo* tem obtido diferentes conceitos ao longo da história do Brasil e sua definição é bastante complexa. “No caso do Brasil, o conceito clássico de populismo tem muita associação com o período de 1930 a 1964, considerado o auge do populismo no país.” (Silva, [S.d.]).

⁴ Conforme Germano (2011), o termo *burocrático-autoritário* [...] sugere algumas características no sentido de delimitar um tipo de Estado em relação a outros, também autoritários, como no autoritarismo tradicional, no populismo, no fascismo. Trata-se o Estado burocrático-autoritário de um Estado arbitrário que viola suas próprias leis, como afirma Germano (2011), pois: a. as posições superiores, nesse tipo de governo, costumam ser ocupadas por pessoas que chegam a elas depois de carreiras bem-sucedidas em organizações complexas e altamente burocratizadas – Forças Armadas, o próprio Estado, grandes empresas privadas etc.; b. constitui-se esse tipo de Estado de sistemas de exclusão política, no sentido de que eles pretendem fechar os canais de acesso ao Estado para o setor popular e seus aliados; c. de sistemas de exclusão econômica, porque reduzem as aspirações de participação econômica do setor popular; d. de sistemas despolitizantes, ou seja, que pretendem reduzir as questões sociais e políticas a questões técnicas.

construção das DCN, temas considerados pertinentes se destacam no documento e se constituem nas seguintes ideias-força:

- a. as DCN devem presidir as demais diretrizes curriculares específicas às respectivas etapas e modalidades, contemplando o conceito de educação básica, o princípio de organicidade, sequencialidade e articulação, a relação entre as etapas e modalidades (articulação, integração e transição);
- b. o Estado deve garantir o direito à educação de qualidade, considerando que a educação, como direito inalienável de todos os cidadãos, é condição primeira para o exercício pleno dos direitos humanos, tanto dos direitos sociais e econômicos quanto dos direitos civis e políticos;
- c. a educação básica como direito é considerada, contextualmente, em um projeto de nação em consonância com os acontecimentos e suas determinações histórico-sociais e políticas no mundo;
- d. a dimensão articuladora da integração das diretrizes curriculares compõe as três etapas e as modalidades da educação básica, fundamentadas na indissociabilidade dos conceitos referenciais de cuidar e educar;
- e. a promoção e a ampliação do debate sobre política curricular orientam a organização da educação básica como sistema educacional articulado e integrado;
- f. preconiza-se a democratização do acesso, permanência e sucesso escolar com qualidade social, científica, cultural;
- g. deve haver articulação da educação escolar com o mundo do trabalho e a prática social;
- h. requerem-se a gestão democrática e a sua avaliação;
- i. precisa-se estimular a melhor formação e a valorização dos profissionais da educação;
- j. são imprescindíveis o financiamento da educação e o seu controle social.

Cabe ressaltar que a formulação de DCN constitui, portanto, atribuição federal que é exercida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos da LDB e da Lei n. 9.131/1995 (Brasil, 1995, 1996); bem como, no tocante à educação básica, é relevante destacar que, entre as incumbências prescritas pela LDB (Brasil, 1996) aos estados e ao Distrito Federal, está a de se assegurar “[...] o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem” (Brasil, 2013, p. 9).

TEMA 5 – RELAÇÕES ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Para cumprir as responsabilidades próprias que a Constituição Federal de 1988 emana para a redemocratização do país no que diz respeito à educação da nação, reforçamos sua existência e cumprimento como lei maior – a Carta Magna –, a qual dá base para todas as outras leis e é fruto de intensa participação da sociedade civil organizada nos debates da Assembleia Constituinte (Brasil, 1988). Para Bordignon (2009), com a Constituição de 1988, o cidadão brasileiro ganhou força no cenário político, pois pode exercer seus direitos como espaço de exercício de sua cidadania. Ela fez também surgir o município como ente federado dotado de autonomia na instituição dos sistemas municipais de ensino (Brasil, 1988). Vejamos o art. 18 da Constituição Federal sobre essa definição: “Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” (Brasil, 1988).

Já no art. 211 da Constituição, instituem-se os sistemas de ensino:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

[...]

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Brasil, 1988)

Cada ente federado desenvolve suas atividades com autonomia, considerado o regime de colaboração entre as partes e seguindo-se os princípios da Constituição Federal (Brasil, 1988). A LDB (Brasil, 1996), no seu art. 8º, reafirma o dispositivo constitucional e

[...] acrescenta que os Sistemas de Ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei. Adiante, no parágrafo único do artigo 11, permite ao município que não quiser constituir sistema próprio optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (Bordignon, 2009, p. 33)

No art. 8º, parágrafo 1º da LDB (Brasil, 1996), estabelecem-se como fundamentos da organização da educação nacional que:

- a. cabe à União a **coordenação da política nacional de educação**;
- b. os sistemas de ensino têm liberdade de organização, respeitadas as normas federais;
- c. cada município tem competência para definir normas próprias de seu sistema de ensino, complementares às normas nacionais;

-
- d. os municípios podem optar por se integrarem ao sistema estadual de ensino, compondo com ele um sistema único de educação básica;
 - e. os sistemas de ensino se articulam pelo regime de colaboração, não havendo, entre eles, relações de subordinação (Bordignon, 2009, p. 34).

Portanto, ainda conforme os estudos de Bordignon (2009, p. 34-35), faz-se necessário sabermos, em separado, quais as atribuições reais de cada ente federado definidas na Constituição, no art. 211 (Brasil, 1988), além de organizar e manter os seus respectivos sistemas de ensino:

- a. **Cabe à União:** a coordenação da política nacional de educação; a elaboração, em colaboração com os sistemas de ensino, do Plano Nacional de Educação (PNE); a assistência técnica e financeira aos estados e municípios para garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão de qualidade da educação básica; e a ação prioritária no ensino superior.
- b. **Cabe aos estados e ao Distrito Federal:** a ação prioritária no ensino fundamental e médio e a promoção de formas de colaboração com os municípios para a oferta de ensino fundamental e para a definição de políticas e planos educacionais integrados às políticas nacionais e municipais.
- c. **Cabe aos municípios:** a ação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental.

Aos estados e municípios é atribuída a responsabilidade, por meio de formas de colaboração, da universalização do ensino fundamental obrigatório e o Distrito Federal assume as responsabilidades atribuídas aos estados e municípios, em seu território. É importante destacar que o *locus* onde a educação acontece é o município, como afirma Kuenzer (2009), tomado ele como totalidade que mantém relações dinâmicas com totalidades mais amplas.

Na prática,

Não justifica, sob esta ótica, pensar em separado as escolas federais, as estaduais e as municipais; é preciso planejar a **educação no município**, considerando todas as redes. Por outro lado, é impossível pensar que o Plano Nacional de Educação se configure a partir da mera somatória dos Planos Municipais, sob pena de comprometer-se o enfrentamento das questões que se revelam como prioridades nacionais, como é o caso da universalização da educação básica ou da erradicação do analfabetismo. (Kuenzer, 2009, p. 83, grifo do original)

A consideração anterior nos permite caracterizar a necessidade de um processo de transformação nas políticas educacionais e na forma como os dirigentes do país as encaminham para além do simples ato de produzi-las, para se ver um grau de consciência e liberdade refletido ou irrefletido no curso da legislação educacional brasileira.

Na visão de Saviani (2008), agir de modo sistematizado na educação significa: tomar consciência da situação; captar os seus problemas; refletir sobre eles; formulá-los em termos de objetivos realizáveis; organizar meios para atingir os objetivos propostos; intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos; e manter ininterrupto o **movimento dialético ação/reflexão/ação**, caracterizado pela vigilância da reflexão. A estrutura que caracteriza a noção de sistema educacional deve ser dialética, afirma Saviani (2008). Para tanto, ela se pauta na intencionalidade do ato político-pedagógico, na unidade, na variedade e na coerência interna e externa das ações.

A estrutura dialética, por ser intencional, “[...] implica os pares antitéticos sujeito-objeto, consciência-situação (toda consciência é consciência de alguma coisa). A unidade se contrapõe à variedade, mas também se compõe com ela para formar o conjunto” (Saviani, 2008, p. 77). A coerência interna, afirma Saviani (2008), por sua vez, só pode se sustentar em articulação com a coerência externa. “Do contrário será mera abstração. Por descuidar do aspecto da coerência externa é que os sistemas tendem a se desvincular do plano concreto esvaziando-se em construções teóricas” (Saviani, 2008, p. 77).

Essas considerações permitem à dialética do sistema educacional (já que este implica intencionalidade) chegar a um resultado intencional da práxis educativa. A práxis só existe com a construção de um sujeito consciente, consciente no sentido de, na sua individualidade, sentir e praticar a essência de **ser social**. Nessa linha de pensamento, Vázquez (2011) afirma que, sem **sujeito consciente**, a práxis se faz **opaca**, ou melhor, trata-se de uma determinada atividade sem uma relação de fim e resultado, aquela que não se ajusta ao modelo ideal de um sujeito ou de um conjunto deles. Isso quer dizer que esse **sujeito ou grupo** deixa de atuar coletivamente, de acordo com um projeto maior ou um fim comum.

Para entendermos com maior clareza o conceito de práxis na organização das leis exaradas para a educação, vamos nos utilizar da obra de Adolfo Sánchez Vázquez (2011), *Filosofia da práxis*, a qual traz na sua estrutura de análise os

conceitos de atividade cotidiana e de atividade não cotidiana. A primeira diz respeito a toda atividade que a pessoa realiza e tem a ver com a reprodução da vida humana, ou seja, que trata das questões da **reprodução da existência do homem**. A segunda exerce um impacto sobre toda a humanidade no que se refere à política, à arte, à ciência, à estética e à ética.

Vázquez (2011) parte de uma concepção marxista da práxis como atividade material do homem social e como um avanço, uma superação, no sentido dialético de negar e absorver tanto o materialismo tradicional (em Feuerbach) como o idealismo (em Kant, Fichte e Hegel). Nesse sentido, propõe nos seus estudos se superar o idealismo filosófico com outra teoria filosófica que, por seu caráter materialista e científico, se sobrepõe à consciência comum (ao senso comum) pois revela a realidade e marca as condições que tornam a passagem da teoria à prática.

Vázquez (2011) afirma que o homem comum se considera como **homem prático**, no sentido de que é ele que vive e age na realidade prática. Do ponto de vista do realismo ingênuo, na medida em que as coisas existem por sua significação prática, para satisfazer as necessidades imediatas do indivíduo na sua vida cotidiana, elas se desconectam de toda atividade humana, independente dos atos humanos. Isso significa que a prática fala por si mesma, visto que, para o homem comum, a prática é autossuficiente, não oferece problema. Nessa perspectiva, a própria prática soluciona vários repertórios. Pensamento e ação; teoria e prática são elementos que se separam, na concepção utilitarista/prática. Observemos o esquema da Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Esquema do homem comum



Fonte: Elaborado em base em Vázquez, 2011.

Mas, ao contrário do que mostra o esquema da Figura 1, a práxis político-pedagógica exige uma compreensão mais ampla das políticas educacionais e da legislação da educação para que suas atividades sejam concebidas para além de um caráter estritamente utilitário, o qual possui significado prático na linguagem de senso comum. Portanto, **práxis**, segundo Vázquez (2011), é a categoria

central da filosofia no que concebe a interpretação de mundo e serve como guia de transformação social. Assim, a **práxis** é entendida não como mera atividade da consciência humana ou supra-humana, mas como atividade material do homem social (Fortunato, 2018, p. 173-174).

Dado esse enfoque, fechamos esta aula abrindo para a discussão sobre a organização e o desenvolvimento da escola brasileira, bem como das formas de intervenção do Estado na educação escolar, vislumbrando, na continuidade desse estudo, o debate crítico sobre a garantia de políticas públicas educacionais que produzam e proporcionem educação de qualidade, sobre o financiamento da escola como instituição pública, no que concerne a fazerem usufruir de uma cidadania plena as crianças e adolescentes e suas respectivas famílias, em que a estabilidade de emprego pelo adulto seja condição *sine qua non* na constituição do valor maior que norteia a ação: adulto como princípio educativo e escola para a criança como princípio de desenvolvimento pleno.

REFERÊNCIAS

AGESTA, L. S. Sistema político. In: SILVA, B. (Coord.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1986.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**: Revista de Ciências da Educação, São Paulo, v. 26, n. 92, p. 725-752, 2005.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é a base. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, 2013. 562 p.

CURY, C. R. J. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação. In: FERREIRA, N. S. C.; FONTANA, M. I.; SALOMÉ, J. S. (Org.). **Políticas públicas e gestão democrática da educação: desafios e compromissos**. v. 2. Curitiba: CRV, 2016.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.

FORTUNA, M. L. A. **Gestão escolar e subjetividade**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.

FORTUNATO, S. A. de O. A práxis intencional, sob a concepção de Vázquez, na vida das crianças trabalhadoras: educação e direitos da infância. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Adolfo Sánchez Vázquez: para pensar a educação**. Curitiba: CRV, 2018. p. 168-188.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KUENZER, A. Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 55-88.

MENEGOLLA, M.; SANT'ANNA, I. M. **Por que planejar? Como planejar?** 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MONTESQUIEU, C. de S. **Do espírito das leis**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SILVA, D. N. Populismo. **História do Mundo**, [S.d.]. Disponível em:
<<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/populismo.htm>>.

Acesso em: 28 jan. 2021.

VÁZQUEZ, A. S. **Ética**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

_____. **Filosofia da práxis**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.