

DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO: O ESTADO DA QUESTÃO E DIRETRIZES PARA DISCUSSÃO¹

Luis Aureliano Gama de Andrade²

O Brasil é, antes de tudo, um país federal. A extensão do território, a diversidade da geografia e da economia e a heterogeneidade cultural reclamam um centro de poder efetivo que, sem ser autoritário, incentive soluções pertinentes aos problemas e inovações sintonizadas às múltiplas características dos mais de cinco mil municípios.

Em suma, no Brasil o federalismo é um imperativo. Estados, Municípios e União precisam existir e coexistir em harmonia e reciprocidade para o desenvolvimento sustentável. Entretanto, nem sempre predominou essa visão no País. O poder, como um pêndulo, sempre oscilou de um modelo centralizado para um outro, descentralizado.

148 Nos primeiros anos depois da Independência, durante as Regências, vingou primeiro a descentralização. O desdobrar dos acontecimentos naquele período, com turbulências e insurreições, levou ao seu oposto: a centralização. Nos quase 50 anos do II Reinado, a organização política do país assentou-se em bases centralizadas. Todo o poder estava na Corte e era exercido diretamente pelo Governo Geral ou pelos presidentes das províncias, delegados indicados pelo Gabinete no poder.

As razões dessa centralização estavam nos possíveis perigos ou riscos à unidade nacional. O Estado brasileiro, surgido às margens do Ipiranga,

1. Originalmente elaborado para compor o documento "MINAS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO (Uma leitura do Documento Referência Nacional: contribuição da Consultoria Técnica)", junho/2008, sob a responsabilidade de Carlos Roberto de Souza, Clemenceau Chiabi Saliba, Luis Aureliano Gama de Andrade, Maria de Lourdes Melo Prais (Coordenadora) e Teresinha Rodrigues de Oliveira.

2. Doutor em Ciência Política e Mestre em Políticas Públicas pela University of Michigan; Professor das Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo no Mestrado Profissional em Administração; Colaborador e consultor do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais.

precedeu a nação brasileira.

Na República, o quadro não foi diferente. Adotou-se, com a Constituição de 1891, arranjo descentralizado, com base no modelo norte-americano. O resultado foi a fragilidade da União. A política dos governadores ou dos estados, ou a política do café com leite, como ficou conhecida, em que Minas e São Paulo se alternaram no poder central, foi a saída encontrada para garantir um mínimo de equilíbrio e estabilidade política ao país.

Hoje, o panorama político é radicalmente diverso. Completou-se o processo de construção da nacionalidade e, paralelamente, ampliou-se enormemente a capacidade do Estado brasileiro. De norte ao sul, nas grandes e nas pequenas comunidades, isoladas ou integradas, o sentimento de brasilidade e de pertencimento a uma mesma comunidade nacional é amplamente compartilhado e difundido. O aparato estatal, por outra parte, expandiu-se e penetrou em todas as partes do território nacional. Ocorre que, a falta de discernimento a respeito dos distintos níveis de governo, os desacordos políticos acerca da flexibilização dos limites territoriais e as interpretações ambíguas em torno da autonomia no sentido amplo dos governos ainda representam obstáculos ao desenvolvimento.

149

O modelo de desenvolvimento baseado apenas na busca de crescimento econômico sofreu um forte abalo nos últimos anos, com a emergência de novo paradigma que contempla as dimensões social, ambiental, institucional e cultural da vida humana associada. Essa perspectiva, além de colocar o foco na qualidade de vida e na preservação do nosso patrimônio comum, destaca os aspectos institucionais da mudança social e os elementos históricos e culturais, que caracterizam o território como aspecto relevante para o processo de planejamento do desenvolvimento. Assim, o desafio que nos confronta hoje não é mais o da unidade e integridade do território, mas o de fazer do Brasil uma sociedade justa, desenvolvida, onde todos, independentes de gênero, etnia ou de naturalidade, desfrutem de oportunidades semelhantes.

Reconhece-se, no entanto, que a execução de uma agenda de desenvolvimento sustentável seja tarefa bastante complexa, pois envolve processos de integração/centralização do planejamento dos

assuntos de interesse supramunicipal, em muitas regiões, especialmente nas regiões metropolitanas. Acertadamente, a Constituição de 1988 consagrou que Estados e Municípios, ao lado da União, sejam entes autônomos política, administrativa e financeiramente. Estabeleceu, ainda, que a cada um desses entes correspondam competências próprias e compartilhadas de modo mais flexível e combinando formas de associação voluntária e compulsória, com especial relevância ao papel participativo e atenção às diversas vozes locais e regionais. Também, não apenas organiza o território sob forma federativa, como estrutura as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria de educação.

Avançou-se com nova repartição do bolo tributário, que melhorou a participação dos municípios na arrecadação dos tributos; contudo, o arranjo federativo instituído em 1988 não logrou, ainda, completa e perfeita maturação. Muito embora, na Constituinte, tenha havido uma intenção descentralizadora, o arranjo federativo a que se chegou conserva fortes traços de concentração de poderes na esfera federal. Paralelamente, a fórmula adotada mostra certa rigidez, que desencoraja mudanças.

150

Em anos recentes, esse quadro foi agravado, pois, enquanto aumentou a transferência de funções e encargos para a órbita local, o quinhão de Estados e Municípios no conjunto das receitas públicas caiu em termos relativos.

Mesmo assim, há espaços para experimentação e inovação, necessários para acomodar e ajustar o setor público a novas e contínuas exigências criadas pela dinâmica do desenvolvimento e da realidade social brasileira. A longa tradição de centralismo, que atingiu seu zênite nos anos da ditadura militar, tem talvez inibido Estados, Municípios e União de buscar, no marco do federalismo, mecanismos de coordenação, cooperação e integração.

Autonomia não significa isolamento. Ao contrário, grande parte dos problemas que exigem a intervenção do poder público, tanto pelas consequências quanto pelos requisitos para seu equacionamento e solução, tem caráter que transcende a cada uma das esferas de governo.

Muitos são federais, estaduais e municipais ao mesmo tempo. Nesse sentido, ganham relevância os elementos constituintes da identidade, que constituem fatores de agregação social, ou seja, de história compartilhada, sentido de pertença, práticas sociais comuns.

A educação inclui-se nesse cenário. Ao município, conforme dispositivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, compete a Educação Infantil e o Ensino Fundamental; aos Estados, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Mas a Educação Básica é um direito e cabe à instância federal zelar para que diferenças socioeconômicas dos entes federados não acabem por se refletir em diferenças do acesso e da qualidade da educação, oferecidos às crianças brasileiras de todas as partes do País. A Educação Básica só será um direito real entre nós quando o acesso a ela for pleno e quando houver o nivelamento de sua qualidade. Isto exige que a instância federal funcione para equalizar recursos e compensar desigualdades entre regiões e municípios. Nessa perspectiva, o regime de colaboração, mandamento constitucional, significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

151

A primeira dessas condições já foi praticamente alcançada uma vez que cerca de 98% das crianças encontram-se na escola. A segunda constitui-se no grande desafio que nos confronta neste limiar do século XXI.

A proposta de um Sistema Nacional Articulado de Educação que estructure as ações dos diferentes entes federativos, das redes estaduais com as dos municípios e com a do setor privado, vem ao encontro da necessidade sentida de melhorar a performance da educação, de preencher lacunas porventura existentes e de conjugar esforços nos diferentes âmbitos.

O Sistema Nacional, cujo desenho e formatação estão em debate, não deve ficar adstrito aos parâmetros que regem o funcionamento da educação hoje. Estados, Municípios e União precisam inovar e buscar fórmulas de cooperação, tanto vertical quanto horizontal e no terreno da sua normatização, quanto nas questões do funcionamento e financiamento. Muitas questões educacionais exigem solução

concertada dos municípios. Um delas é a do ensino rural. Outra se refere ao atendimento em municípios contíguos nas grandes áreas metropolitanas, em torno das quais gravitam: áreas urbanas de menor dimensão, concentração populacional, relação de interdependência econômica entre os municípios da região e, por último, a existência de interesses comuns a serem administrados.

Um Sistema Nacional de Educação deve partir de uma concepção consensual do que é ou deve ser Educação Básica, em que currículos, programas e conteúdos possam e devam conter núcleos básicos e comuns a todos os agentes educacionais. A cooperação, por outra parte, pode e deve ser estendida à formação continuada e qualificação profissional, ao treinamento e à atualização do corpo docente.

A experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), que vem se consolidando gradativamente, é um dos marcos de referência para o debate sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação Básica. Cabe, agora, a Estados, Municípios e União, com a participação efetiva dos diferentes segmentos organizados da sociedade civil e da comunidade educacional, tirar partido da oportunidade em curso e avançar mais um passo no alcance da qualidade e da excelência na educação do país.