

SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO:

O papel dos Conselhos de Educação¹

Genuíno Bordignon²

¹. O texto contém partes do livro do mesmo autor, “Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano”, São Paulo. Ed. e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. A elaboração deste texto contou com a de análise crítica, dos presidentes do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

². Instituto Paulo Freire e Prof. Aposentado da UnB.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. BASES DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

1.1.O processo de constituição do Estado brasileiro

1.2.O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

1.3.Conceitos fundantes da organização sistêmica

2. A TRILOGIA DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: sistemas, conselhos e planos de educação

3. O REGIME DE COLABORAÇÃO: por meio de um sistema nacional articulado de educação

4. O PAPEL DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: na efetivação do regime de colaboração e construção do sistema nacional articulado de educação.

**4.1.Natureza dos conselhos de educação: órgãos de Governo ou de
Estado?**

a. Funções dos conselhos de educação

b. Composição dos conselhos de educação

**c. Condições de funcionamento dos conselhos de educação:
questão de autonomia**

4.2.Uma rede nacional de conselhos de educação

5. À GUISA DE CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO

O texto constitui documento para discussão no Encontro Nacional de Conselheiros de Educação, promovido em conjunto pelo CNE, Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação). O objetivo do texto é o de oferecer subsídios e suscitar reflexões sobre o papel dos conselhos de educação na atual discussão para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, como estratégia para efetivação do princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

O texto é dividido em três blocos: conceitual, situacional e propositivo. O primeiro, de caráter teórico-cultural, situa os fundamentos históricos, conceituais e legais da organização da educação brasileira. O segundo analisa a organização atual da educação brasileira em sistemas de ensino, conselhos e planos de educação e; o terceiro, propõe a articulação dos conselhos de educação em rede, como alternativa para desempenhar papel próprio na construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

1. BASES DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A organização da educação que temos encontra razões históricas para ser o que é. A mudança da realidade requer a mudança da lógica que nos trouxe até aqui. Atribui-se a Einstein a afirmação de que não é possível resolver um problema com a lógica que o criou. Desvelar a lógica histórica da organização da educação brasileira é essencial para a proposição de alternativas de mudança.

Porque temos a organização da educação que temos? Porque há tanta discrepância, conforme já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Porque as leis pouco “pegam” entre nós? Porque o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda? As respostas a estas e a outras perguntas são necessárias para orientar a proposição de caminhos para a atual discussão sobre a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Para responder às questões acima constituem referenciais importantes: a análise do processo de constituição do Estado brasileiro, iluminada pela teoria do imaginário social efetivo de Castoriadis; o Manifesto dos Pioneiros; a natureza das leis; e os conceitos fundantes da organização sistêmica. Esses referenciais estabelecem as bases teóricas para a compreensão da situação atual da organização da educação brasileira. Essa compreensão permitirá a proposição de alternativas para a conciliação da unidade nacional com a autonomia dos sistemas de ensino, ambas imperiosas para a efetivação da finalidade essencial da educação, que é a promoção do exercício da cidadania, como condição para o desenvolvimento pleno da pessoa,

1.1. O processo de constituição do Estado brasileiro

A sociedade humana se institui por um processo de auto-criação, auto-instituição, determinada pelas “significações” sociais do imaginário coletivo. Esse imaginário, segundo Castoriadis, é constituído pelo “magma” de crenças, valores, costumes historicamente construídos, que constituem a cultura de um povo. E com base nela a sociedade se auto-institui, por meio da instituição das normas, do Estado que a governa. Córdova, analisando o imaginário social efetivo de Castoriadis, afirma:

“Tais significações são os valores básicos, ou fundamentais que dão sentido, a orientação básica dessa sociedade, a sua identidade, o amálgama que lhe permite reunir-se e dizer-se”.

(...)

“E, cada vez mais, e cada sociedade, define para si o que é e o que não é, o que pode e o que não pode, o que vale e o que não vale, o que é certo e o que é errado” (Córdova, 2003, p.158 e 161)

“É por meio dessas significações criadas que os homens percebem, vivem, pensam e agem. E essas significações, instituições, são, antes que qualquer coisa, significações operantes, efetivas, ainda que irrefletidas, inconscientes, ou até mesmo tão mais efetivas e operantes quanto mais inconscientes e irrefletidas”.

(...)

“É em torno dessas significações que se cristalizam regras, ritos, atos e símbolos, que podem vir a ter sentido, sua significação, sua justificação originais cada vez mais obliterados, ‘perdidos’ no tempo”. (Córdova, 2004, p. 31-32).

O Estado brasileiro foi constituído com base na cultura européia latina. Na cultura européia anglo-saxônica, a constituição dos Estados derivou dos valores da identidade nacional, construída pelas significações das práticas sociais. É o processo instituinte indutivo, com base na jurisprudência (*case law*). Nos países latinos, ao contrário, prevaleceu o processo dedutivo, ou seja:

a instituição dos Estados obedeceu a princípios e valores teóricos, a fundamentar a nacionalidade. Apenas como sinalização histórica, vale lembrar que na França, Espanha e Portugal, monarquias constituídas à época como Estados unitários, centralizados, a institucionalidade derivava dos valores das Cortes.

O Estado brasileiro, ignorando a cultura e a história das mais de duzentas nações indígenas aqui existentes, foi constituído pelas “significações” da cultura latina, de feição napoleônica. Neste sentido, o Estado brasileiro precedeu à Nação. As leis do Império buscavam impor valores de inspiração católica, latina e capitalista. Desta forma foram tecendo muito mais um Estado ideal, centrado na burocracia da Corte, do que o Estado real, centrado num projeto de nacionalidade.

A República, de bases positivistas, seguiu o figurino napoleônico. As leis que temos guardam a memória do processo histórico de formação da sociedade brasileira. Embora às vezes esquecidas, perdidas no tempo, as significações históricas que moldaram a constituição do Estado brasileiro continuam atuando na sociedade atual e fundamentam nosso ordenamento jurídico, porque guardadas como valores no inconsciente coletivo. Artigo de Gomes (2003) “Conselhos de educação: luzes e sombras”, explicita bem o impacto dessa cultura no ordenamento jurídico da educação brasileira, de feição “hipernormatizador”. Vale a pena ser lido.

Herdeiros da tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas. As normas são incapazes de mudar o caráter das pessoas e suas práticas sociais e, por isso, não são eficazes para criar valores. Os valores são criados pelos processos sociais, pela cultura, tarefa atribuída precipuamente à família e à educação. Em nome da afirmação de valores e do controle dos desvios éticos, que radicam no caráter das pessoas, tendemos a cair na armadilha de limitar o espaço da autonomia institucional e do exercício pessoal da cidadania. A excessiva regulamentação, o engessamento normativo da ação pedagógica, é contraditório com o fundamento freiriano da educação emancipadora.

Embora a Constituição de 1988 tenha buscado expressar os valores da nacionalidade, estimulando a participação social, as práticas sociais ainda permanecem impregnadas de traços culturais imperialistas, de fundo

patrimonialista e paternalista. Ainda temos mais aparelhos de Estado do que Nação, mais valores instituídos, determinados pelas leis, do que práticas sociais de cidadania ativa.

1.2. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

A educação brasileira, nos primeiros 210 anos (entre 1549 e 1759), foi marcada predominantemente pelo ensino jesuítico, destinado aos colonizadores e aos filhos dos caciques, com o objetivo de “dilatar a fé e o império”. Depois, até o final do Império, foi o vazio das reformas pombalinas e o “ensino livre” da reforma Leôncio de Carvalho.

O Manifesto dos Pioneiros analisa os primeiros 43 anos de República. Para eles, as diversas reformas republicanas representavam visões isoladas, permanecendo “tudo fragmentado e desarticulado” sem visão de um projeto de totalidade da educação nacional. Havia uma educação para as elites e outra, se é que havia, para o povo, de viés profissionalizante.

O Manifesto preconizava uma organização da educação fundada em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. O Manifesto enfatizava:

“A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão”.

A principal discussão que permeou as discussões da elaboração do Plano Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação de 1937, foi a da descentralização, já apontando caminhos para a municipalização do ensino.

Anísio Teixeira foi o protagonista dessas discussões. Azanha (1995) analisa que:

“Para Anísio Teixeira, a municipalização do ensino primário oferecia vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam

do fato de o professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um 'cônsul' representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade de o currículo escolar refletir a cultura local”.

As discussões promissoras suscitadas pelos pioneiros foram interrompidas em 1937 pelo advento do Estado Novo, que optou pela fragmentação das leis orgânicas. A Constituição de 1946 retomou os fundamentos da Constituição de 1934, permitindo a retomada do projeto dos Pioneiros, consolidado na primeira LDB de 1961.

A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. A descentralização do ensino, por meio de sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da União para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder. Por isso, os movimentos pela descentralização sempre acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados.

1.3. Conceitos fundantes da organização sistêmica

Originário da física, o termo sistema, segundo Agesta (1986), foi introduzido nas ciências sociais por V. Pareto, e difundido por T. Parsons, como instrumento metodológico para compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade. Agesta assim define sistema:

“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” (p. 1127).

Sistema compreende um conjunto de elementos, ideais ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma estrutura. Elementos, partes estruturadas em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia, voltado para uma finalidade. Em síntese, um sistema compreende:

- **Totalidade:** Um sistema se caracteriza como um conjunto de partes articuladas em interdependência formando um todo;

- **Finalidade ou intencionalidade:** A finalidade constitui o pólo magnético, o princípio unificador, a energia que liga as partes no todo;
- **Autonomia:** O sistema se constitui como um sujeito coletivo com espaço e capacidade de auto-regulação, *auto-nomos*;
- **Organização:** A organização estrutura o sistema, estabelece a articulação, as inter-relações das partes no todo, em vista da finalidade;
- **Normatização:** A norma é o elemento articulador, organizador do sistema, que estabelece a coerência da ação das partes em vista da finalidade do todo e define os limites da autonomia.

O conceito de sistema não se limita a valores de grandeza. Pode ser atribuído da mesma forma a grandes e pequenos espaços da organização social. O fundamental é ter presente a delimitação do todo considerado, a abrangência, o que compreende, do que é constituído um determinado sistema, sem perder de vista as inter-relações com o todo maior no qual se insere.

Os sistemas de ensino compreendem o conjunto de instituições, órgãos e normas educacionais de cada ente federado. Ou seja: organizam o todo educacional sob responsabilidade de cada ente federado, no âmbito de sua autonomia.

2. A TRILOGIA DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: sistemas, conselhos e planos de educação.

A compreensão da organização da educação brasileira atual, derivada das significações históricas, é necessária para a proposição de sua reestruturação. Para superar a fragmentação e desarticulação das normas e ações educacionais, os Pioneiros propuseram, e as Constituições de 1934 e 1946 consagraram, a articulação de um projeto nacional de educação fundado na unidade com multiplicidade. A unidade assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais e a multiplicidade pela descentralização com distribuição de poder e responsabilidades. A organização e a gestão do projeto nacional de

educação, com articulação da unidade na multiplicidade, se assentavam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação.

Foi essa concepção que fundamentou os dispositivos constitucionais de 1934 e 1946 de criação dos sistemas de ensino e conselhos de educação, com sua ação orientada por um Plano Nacional de Educação, instrumento de garantia da unidade nacional.

O Plano, que chegou a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação em 1937, assumia claramente uma feição de lei de diretrizes e bases. A primeira Lei de Diretrizes e Bases (Lei 4.024/61) veio consolidar a idéia de um projeto nacional global de educação, abrangendo todos os níveis de ensino.

A Constituição de 1988, aprofundando a doutrina federativa, ampliou os sistemas de ensino, também para os municípios, todos dotados de autonomia no seu âmbito de atuação, e instituiu o princípio do regime de colaboração. A segunda LDB (Lei nº 9.394/96) definiu as diretrizes de organização dos sistemas e respectivas competências, mas não tratou do regime de colaboração.

À União é atribuída a responsabilidade pela coordenação da política nacional de educação. Além das diretrizes e bases nacionais, definidas na LDB, outras leis federais (PNE, FUNDEB, Alimentação Escolar) e diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Educação, complementam as políticas e diretrizes nacionais. O MEC, no seu papel de coordenador da política nacional, por meio de estratégias próprias, abrangendo um conjunto de programas de apoio aos sistemas de ensino, atua para tornar efetivas na prática as políticas e diretrizes nacionais.

Os sistemas de ensino foram constituídos para dar efetividade à doutrina federativa da autonomia dos entes federados no âmbito de suas responsabilidades, adotada como estratégia de democratização do exercício de poder pelos cidadãos. A LDB atribui aos sistemas de ensino autonomia de organização nos limites das normas nacionais. Ou seja: cada sistema organiza o seu todo, articulando as partes e definindo as normas de funcionamento, em vista das finalidades inerentes às suas responsabilidades. Mas suas responsabilidades são definidas pelos objetivos nacionais, o que significa que a autonomia diz respeito à liberdade de organização e operação do sistema. No

entanto, essa liberdade não implica em autonomia para divergir das finalidades educacionais constitucionalmente definidas.

Neste sentido, há quem defenda que os sistemas dos entes federados se constituem em subsistemas de um sistema nacional. Na verdade, na teoria sistêmica, o subsistema deixaria de ser um todo organizado com autonomia, o que significaria ser parte, não todo. No entanto, situados no todo da nação, os sistemas de ensino estabelecem interconexões para a efetivação das políticas e diretrizes nacionais. Cada sistema – municipal, estadual e federal – constitui uma totalidade com competências próprias. Articulados entre si formam a totalidade nacional. É bom lembrar que, na Constituição Federal, o regime federativo constitui cláusula pétrea.

Os conselhos de educação foram historicamente concebidos como órgãos técnicos de assessoramento superior, com a função precípua de colaborar na formulação das políticas e diretrizes educacionais no interior dos sistemas. Essa função situou os conselhos como órgãos normativos. Na prática, os conselhos centraram sua ação na normatização e controle do funcionamento das instituições educacionais, assumindo, no decorrer do tempo, caráter predominantemente cartorial.

As novas exigências da democratização, especialmente a partir da Constituição de 1988, que instituiu o princípio da gestão democrática da educação, passaram a requer dos conselhos, além da tradicional competência normativa, ações de controle e de mobilização social. Esses novos papéis atribuem aos conselhos, por sua vez, uma nova natureza de órgãos de Estado. Essa natureza demanda novo perfil de composição e de atuação, invertendo a tradicional postura de “ecos” da voz do governo falando à sociedade, para passar a expressar a voz da sociedade falando ao governo. Na verdade, a nova natureza situa os conselhos como pontes, mediadores do diálogo entre o governo e as aspirações da sociedade.

Os planos de educação, elaborados com a participação da sociedade, passaram a constituir-se em instrumentos fundamentais da gestão democrática dos sistemas de ensino. Como instrumentos de gestão, os planos necessitam guardar coerência com as políticas e diretrizes nacionais e locais. Para isso, é fundamental estabelecer as interconexões entre os diferentes planos, desde o âmbito nacional até o escolar.

O **Plano Nacional de Educação** (PNE - Lei 1.072/2001), como Plano de Estado, define os objetivos e metas nacionais. O **Plano de Desenvolvimento da Educação** (PDE/2007), como plano de governo, com seus eixos estruturantes (Financiamento, Formação de professores e piso salarial, Avaliação e responsabilização e Planejamento e gestão educacional) é o instrumento estratégico de gestão do MEC, para realização dos objetivos e metas nacionais do PNE, com foco na qualidade da educação, ou seja, no educando, razão originária de toda a ação educacional.

Os **planos estaduais e municipais**, definem os objetivos e metas locais, tanto para a realização, no seu âmbito, dos objetivos e metas nacionais, como para os próprios de seu sistema de ensino. O **Plano de Ações Articuladas** (PAR) define as estratégias locais em para o cumprimento, no seu âmbito, das metas do PDE.

O **Projeto** ou **Proposta Pedagógica** (termos utilizados indistintamente pela LDB e pelo CNE nas Diretrizes Curriculares, mas definido na literatura pedagógica e na maioria das instituições educacionais como **Projeto Político-Pedagógico – PPP** - ou, em alguns casos, **Eco-Político-Pedagógico - PEPP**) particulariza para a escola, segundo sua identidade, definida pelo ambiente e pela educação oferecida, as políticas e diretrizes nacionais e locais. Conforme estabelece o artigo 13 da LDB, a proposta pedagógica - PEPP para nós - fundamenta o Plano de Trabalho Anual – PTA – ou, em coerência com o PDE e o PAR, o **PDE-Escola**, que particularizam na escola as metas estratégicas anuais da promoção da qualidade da educação.

Na prática, essa arquitetura constitui um verdadeiro sistema nacional de educação, que articula, por meio dos dispositivos normativos e planos, os sistemas de ensino, nos quais se inserem os conselhos de educação. Sistema a ser operado por meio do regime de colaboração. O Regime de Colaboração é o princípio constitucional posto como nó para estabelecer a conectividade geradora das interconexões necessárias para articular a unidade na multiplicidade. Mas, esse princípio não foi eficaz como elo articulador dessas interconexões. Assim, hoje se coloca a questão da regulamentação do regime de colaboração por meio da construção de um sistema nacional de educação.

3. O REGIME DE COLABORAÇÃO: por meio de um sistema nacional articulado de educação

A Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em abril de 2008, teve como tema central a “Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”. Em síntese, a Conferência define, com base nos princípios explicitados no art. 206 da Constituição Federal, que:

“(...) a construção de um SNE requer o redimensionamento das ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, visando à superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das competências específicas de cada ente federado no regime de colaboração. Nesse sentido, o SNE assume o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um, respeitadas as normas gerais emanadas dos órgãos superiores e definindo-se o papel da União, estados e municípios”.(Documento Final da Conferência Nacional de Educação Básica, p.10).

Ao longo do Documento Final é recorrente a referência à necessidade de regulamentação do regime de colaboração e como processo de construção do Sistema Nacional Articulado de Educação. Em que pese a convergência das discussões nacionais sobre essa necessidade de regulamentação, expressão da nossa cultura histórica hipernormatizadora, ao que parece dominando nosso inconsciente coletivo, algumas reflexões, ou questões provocadoras, se tornam pertinentes.

As normas existentes já não são suficientes? E, seria uma nova regulamentação capaz de tornar efetivo o que já é determinação legal? A Constituição e a LDB, complementadas por outras leis federais e Resoluções do CNE, definem diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, no cumprimento do § 1º, art. 8º da LDB que atribui à União a “*coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*”, com vistas a superar as desigualdades regionais e promover a qualidade da educação.

Por outro lado, qual seria a dimensão da nova regulamentação? O que entendemos por “regulamentação”? É oportuno distinguir a natureza, o que é própria da lei, do que é próprio dos regulamentos, ou normas complementares. A natureza da lei é a de formalizar e legitimar, fundada em nossa identidade cultural e política, os valores da cidadania que queremos. O objeto próprio da lei é o de definir os objetivos e diretrizes gerais; estabelecer os limites das liberdades da cidadania, os direitos e deveres, o que pode e o que não pode. Ou seja: a lei define a intencionalidade, o horizonte a alcançar, a orientação da ação, o caminho a percorrer. Neste sentido a lei assume um caráter mais geral e permanente. Até porque, sua elaboração, de competência privativa do Poder Legislativo, demanda demoradas discussões com os representantes de toda a sociedade.

O objeto dos regulamentos, ou normas complementares (decretos, resoluções, pareceres normativos, portarias, estatutos, regimentos, regulamentos), como o termo o diz, é o de regulamentar a aplicação da lei, estabelecendo os critérios e processos da ação no âmbito do Poder Executivo, o modo de percorrer o caminho, para alcançar os objetivos definidos pela lei.

Em síntese: a lei institui, formaliza e legitima os valores e objetivos mais permanentes da sociedade, do projeto de nacionalidade e; as normas complementares tratam dos processos, das metodologias – situados no transitório das circunstâncias da gestão – para o caminhar na direção definida pela lei.

Dessas questões derivam duas análises para reflexão:

- **A regulamentação** do regime de colaboração não demanda, necessariamente, uma lei própria. Cabe sim definição legal, disciplinando - na LDB ou, se for o caso, em lei própria - o princípio constitucional do **regime de colaboração**, explicitando de forma pertinente as competências próprias dos entes federados. A regulamentação das ações que efetivam o regime de colaboração está mais para a ordem da definição de processos e métodos, de regulamentação propriamente dita no âmbito do Poder Executivo. No caso é oportuno enfatizar o papel normativo dos conselhos de educação (Nacional, Estaduais/Distrital e Municipais) para na

efetivação do princípio constitucional e das diretrizes e objetivos legais.

- **A construção do Sistema Nacional Articulado de Educação** não implica na organização de um **novo sistema**. A criação de um novo sistema - não previsto na Constituição - do ponto de vista filosófico incorreria em equívoco, se constituído como ente ontologicamente substante, com vida e realidade, órgãos e regulamentação próprios. Sua adequada natureza será de Fórum e de atuação em rede, não de sobreposição piramidal ao regime federativo. Convém enfatizar que a Constituição não atribui ao regime federativo organização piramidal. O Sistema Nacional Articulado de Educação, como o próprio termo articulado induz, aponta para a interconectividade dos atuais sistemas, seus conselhos e planos, articulados com base na moderna teoria das redes. Como já afirmavam os Pioneiros, esse sistema, *“no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país”*, mas a articulação dos atuais sistemas, respeitada sua autonomia, *“na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora”*, republicana e democrática.

Assim, além dos princípios constitucionais e diretrizes legais, para a **regulamentação do regime de colaboração** entre os atuais sistemas de ensino e a **construção do Sistema Nacional Articulado de Educação**, se apresentam como importantes os seguintes fundamentos:

- **A dimensão da nacionalidade** – Se em sua constituição original o Estado brasileiro precedeu a Nação, hoje a identidade nacional está culturalmente constituída. A Constituição Federal de 1988 colocou no cenário nacional um novo ator social: o cidadão. A organização do Estado, nele a organização da educação, precisa não só preservar essa identidade, mas promover a cidadania ativa para todas e todos. Essa tarefa demanda visão sistêmica da educação nacional e fundamenta a necessidade de formulação de políticas e diretrizes nacionais comuns, que requerem articulação, normatização e coordenação, assegurando a unidade nacional na multiplicidade das características e culturas locais.

- **As políticas e diretrizes nacionais de educação:** As políticas se fundamentam nos valores nacionais, definem as intencionalidades e indicam o caminho a seguir rumo ao futuro. As diretrizes são as orientações básicas para a ação na direção definida pelas políticas. As diretrizes traduzem as políticas em normas, procedimentos, critérios e processos de ação institucional. O objetivo das políticas e diretrizes é o de orientar os agentes públicos para o sentido fundamental de seus esforços e estabelecer parâmetros para a tomada de decisões. Neste sentido as políticas e diretrizes estabelecem a unidade nacional na multiplicidade de ações descentralizadas.
- **A doutrina federativa – autonomia dos entes federados:** Ao constituir-se como República Federativa, o Brasil adota os fundamentos democráticos de que o Estado pertence aos cidadãos, é “*res-pública*”, coisa pública. O espaço de poder, a autonomia dos entes federados, descentraliza a ação governamental, permitindo ao cidadão exercer sua cidadania no seu “*lócus*” concreto de vida. Mas o sistema de ensino do ente federado não é apenas parte de um todo maior, é também um todo em si. Por isso se constitui como um sistema dotado de finalidade, autonomia, organização e normatização próprias, como espaço de poder e de exercício de cidadania. O regime federativo articula e preserva o papel da diversidade local com a unidade nacional, por meio da distribuição de responsabilidades prioritárias e competências específicas dos sistemas de ensino dos entes federados.
- **As competências e responsabilidades de cada ente federado:** O artigo 211 da Constituição, que institui o princípio do regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino, e os artigos 8º, 9º, 10 e 11 da LDB, estabelecem as responsabilidades educacionais prioritárias comuns e específicas dos entes federados.
- **A natureza própria das leis e das normas regulamentadoras:** do caráter geral e mais permanente e do particular de caráter mais transitório, conforme já explicitado.

4. O PAPEL DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: na efetivação do regime de colaboração (construção do sistema nacional articulado de educação!)

Os movimentos pela democratização da gestão pública encontram nas diferentes formas de conselhos, situados na mediação entre sociedade e governo, a estratégia mais efetiva de exercício do poder pelo cidadão. Neste contexto, os conselhos de educação, especialmente a partir da Constituição de 1988, assumem nova natureza de órgãos de Estado, que demanda novas funções, composição e condições de funcionamento. Em sua nova configuração de órgãos de Estado, os conselhos de educação podem assumir o importante e relevante papel de protagonistas na formulação de políticas e diretrizes e dos planos de educação e na articulação da unidade nacional. Era o que preconizava a LDB/61, primeira lei de educação articuladora do todo nacional. Sonho interrompido pela ruptura democrática do novo contexto nacional autoritário e centralizador, gerador das reformas educacionais do final dos anos 60 (Leis nº 5.540/68 e 5.692/71).

A análise do papel dos conselhos de educação na efetivação do regime de colaboração se estrutura em dois eixos: na sua natureza de órgãos de Estado, como condição essencial para o exercício de suas funções, e no moderno princípio de organização em rede, como base para a atuação de forma articulada, interconectada.

4.1. Natureza dos conselhos de educação: órgãos de Governo ou de Estado?

O Estado tem o caráter da perenidade, da institucionalidade permanente. É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação. Nos regimes republicanos democráticos os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com a vontade nacional. **O Governo** tem o caráter da transitoriedade. Nos regimes democráticos é exercido pelos agentes públicos eleitos ou nomeados para exercer o poder político, na gestão do Estado, em um determinado momento.

Em tese, todos os órgãos públicos são órgãos de Estado. E os agentes públicos são servidores do Estado. Os servidores públicos, como a própria

etimologia da palavra explícita, são servidores do “público”, vale dizer: da cidadania. Não faz parte do escopo deste trabalho alongar a análise sobre a distinção das funções de governo e de Estado dos agentes públicos. O foco se restringe à recente discussão sobre a mudança da natureza dos conselhos de educação de “órgãos de Governo” para “órgãos de Estado”.

Essa dualidade é percebida e situada como importante hoje na discussão dos conselhos de educação porque, historicamente no Brasil, foram situados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes, com viés patrimonialista. Essa tensão está na raiz da formação histórica do Estado brasileiro, que permitiu aos “donos do poder” se apossar patrimonialmente do Estado e instituir uma burocracia baseada na obediência à vontade dos governantes de plantão.

Embora tenha sido da tradição dos conselhos sua constituição com mandatos não coincidentes com os do respectivo poder executivo, a livre nomeação dos conselheiros por este, os situou historicamente como órgãos a serviço do governo. Os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando na sua composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam junto à sociedade, a vontade de determinado governo.

A discussão da natureza de órgãos de Estado teve início na instalação do atual Conselho Nacional de Educação, quando o conselheiro Arthur Gianotti³, falando em nome dos colegas, afirmou que o CNE se constituía como órgão de Estado, porque representava a sociedade civil organizada e em nome dela devia se pronunciar.

Os conselhos de educação se constituem como órgãos de Estado quando representam, articulam e expressam a vontade da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para responder às suas aspirações e, em nome dela, exercer suas funções; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos.

A natureza dos conselhos remete à análise de sua posição na estrutura do respectivo executivo e dos papéis atribuídos e desempenhados. A relação entre os conselhos e os órgãos de gestão da estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos

³. A fala não foi publicada, nem consta dos arquivos do CNE.

de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização.

A necessária harmonia de relações requer a exata compreensão e respeito da posição, papéis e competências de ambas as partes. Como órgãos de Estado, os conselhos de educação ocupam uma posição e exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade. Poderíamos dizer que exercem a função de ponte. Bárbara Freitag⁴ traduz bem a simbologia da ponte:

“Certa vez perguntaram-me a que margem do rio eu pertencia. Respondi espontaneamente. ‘A nenhuma, sou ponte’. Na filosofia e sociologia a metáfora da ponte tem outros nomes: ‘mediação’, ‘Vermittlung’, ‘dialética’, ‘diálogo’. (...) Como boa aluna de Horkheimer e Adorno sabia que entre tese e antítese, a síntese seria impossível, implicaria uma violência: a totalidade poderia vir a ser totalitarismo. Por isso, contentei-me em aceitar a polarização, a diferença, os antagonismos, sem querer assimilar ou reduzir um extremo ao outro e passei a construir pontes, a buscar a Vermittlung. (...) Ou haveria, como no conto de Guimarães Rosa ‘uma terceira margem do Rio?’”.

Em seu papel mediador entre a sociedade e o governo, os conselhos, fiéis à sua natureza e dada a impossibilidade da síntese do contraditório social, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo, precisam aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório social, sem cair na armadilha de pretender constituir-se na síntese da vontade do governo ou da sociedade, ou de ambas, situando-se numa “terceira margem do rio”.

A nova natureza de órgãos de Estado, assumida pelos conselhos de educação a partir da Constituição de 1988 demanda novos critérios de composição, novas condições de funcionamento e o exercício de novas funções.

a. Funções dos conselhos de educação

Na questão das funções atribuídas aos conselhos é relevante distinguir a natureza e o objeto. A **natureza da função** diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho: se consultivo, deliberativo ou outro. O **objeto** diz respeito aos temas sobre os quais os conselhos são chamados a deliberar ou opinar

Quanto à **natureza**, tradicionalmente têm sido atribuídas aos conselhos funções de caráter consultivo e deliberativo. No atual contexto da gestão

⁴. Folder da UnB: “Itinerários de Bárbara Freitag”.

democrática da educação pública os conselhos são chamados a exercer, também, funções de mobilização e controle social.

- **O caráter deliberativo**, como o próprio termo o diz, atribui ao conselho poder de decisão em matérias definidas em lei como de sua competência. A natureza deliberativa implica em poder de decisão, em caráter final. Caso contrário assumiria caráter meramente consultivo. Dentre as competências de caráter deliberativo destaca-se a função **normativa**.
- **O caráter consultivo** situa os conselhos na função de assessoramento às ações do governo na área de educação. Na sua concepção original os conselhos eram considerados “órgãos de assessoramento superior”, chamados a “colaborar” na formulação das políticas educacionais. No exercício dessa função os conselhos propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas. A história dos conselhos revela que muito pouco tem sido consultados pelos respectivos executivos na formulação de políticas, na definição de normas e planejamento de ações. Historicamente, estiveram mais voltados às demandas das instituições educacionais.
- **O caráter de mobilização e controle social** constitui novo desafio atribuído aos conselhos de educação. O novo espírito e desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas atribui aos conselhos essas novas funções, que não faziam parte da sua tradição. Essas funções situam os conselhos no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais. A **função mobilizadora** situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação. A **função de controle social** coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade.

Quanto **ao objeto** são variadas as competências atribuídas aos conselhos. Algumas são tradicionais e gerais. Destacam-se como mais tradicionais e próprias dos conselhos: a **normativa** (definir normas para o sistema de ensino); a **interpretativa** (interpretar e dirimir conflitos sobre a aplicação de normas educacionais); a **credencialista** (aprovar o

credenciamento de instituições de ensino e a autorização de seus cursos); a **recursal** (resolução de conflitos); a **ouvidora** (defesa dos direitos educacionais dos cidadãos).

Nem sempre a natureza da função está claramente explicitada nas normas que instituem os conselhos, nem são muito claros os limites da autonomia do conselho no exercício de suas competências legais. Mas é fundamental que, especialmente as **competências de caráter deliberativo**, sejam claramente explicitadas na lei que institui o conselho para que seu poder de decisão não seja ignorado ou contestado. Neste aspecto cabe analisar o tradicional instituto da homologação.

O **instituto da homologação** se situa como uma das questões mais polêmicas relativas à autonomia dos conselhos. Nesta questão, convém enfatizar que os conselhos estão situados no âmbito do poder executivo e integram o sistema de educação. Nele, sua ação é de natureza deliberativo-consultiva, de supervisão, controle e mobilização social, não executiva. A efetivação de suas deliberações se situa no âmbito da ação administrativa do executivo. A homologação, formal ou não, corresponde ao ato administrativo que dá efetividade, põe em execução a decisão do conselho. A auto-aplicabilidade das decisões do conselho poderia criar duas instâncias, na mesma estrutura e no mesmo campo de ação, com poderes independentes, não articulados, o que seria fator potencial de conflitos, sem mecanismos de negociação.

No entanto, é fundamental que os conselhos tenham autonomia para propor e deliberar sobre questões de sua esfera de competência legal e que o executivo não possa deliberar, nem adotar, em matéria definida em lei como de competência do conselho, ações que contrariam decisões deste. Caso o executivo considere inviável ou inadequado adotar a decisão do conselho, deve solicitar a re-análise do assunto, oferecendo razões fundamentadas.

Mas é imperioso distinguir quais decisões do conselho devem ser objeto de homologação e quais não necessitam dela. Aceitando-se que a homologação é o instrumento de gestão para dar efetividade às decisões do conselho, somente devem ser objeto dela as que necessitam de ação administrativa própria do executivo para sua efetivação na prática.

O instituto da homologação, sem esses limites, tornaria o conselho mero órgão consultivo e de governo, não de Estado. O instituto da homologação é instrumento adotado para a mediação entre a competência deliberativa do conselho e a administrativa do executivo. Neste sentido, a homologação não afeta a autonomia do conselho, mas constitui ato administrativo de cumprimento de suas decisões. É pertinente, para elucidar a questão, a analogia com o mecanismo de sanção ou veto, pelo Poder Executivo, dos projetos de lei aprovados pelo Legislativo, mecanismo que não afeta a independência desses poderes.

b. Composição dos conselhos de educação

A composição e a forma de escolha dos conselheiros revelam, em boa medida, a concepção e a natureza do conselho, em nome de quem e para quem opinam e decidem. Em sua origem os conselhos foram concebidos para assessoramento superior do governo. Inicialmente foram constituídos como “conselhos diretores”, compostos por representação de cargos de confiança do governo. Posteriormente os conselheiros passaram a ser escolhidos pelo Poder Executivo, com base em critérios de “notório saber” educacional e representatividade dos diferentes graus de ensino e regiões do país ou do estado.

O novo contexto de gestão democrática da educação pública preconiza critérios de representatividade social na composição dos conselhos, constituídos por representantes da pluralidade social. A ação dos conselheiros, porque chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, requer “saberes” – acadêmico e da vivência - ambos sempre com percepção política das aspirações sociais.

Quanto maior a diversidade de saberes e de representação da pluralidade das vozes sociais, mais rica será a ação dos conselhos. Um conselho de educação somente cumprirá efetivamente sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade. A representatividade social tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir dos olhares dos conselheiros desde os diferentes “pontos de vista” da sociedade. Se for constituído de tal forma que represente e expresse somente,

ou hegemonicamente, a voz de um segmento, ou do governo, poderá perder a visão do todo, o foco da razão de ser conselho.

O significado da representação nos conselhos de educação encerra tensões e polêmicas. Distinguir é preciso, e com meridiana clareza, a natureza de cada espaço de participação social. Um é um espaço de defesa dos interesses corporativos e outro o da defesa dos interesses coletivos. Um é o objetivo da parte, da categoria representada, outro o do todo social, onde transita e atua o conselho de educação. O conselho exerce o cuidado do projeto educativo fundamentado na cidadania, na nacionalidade, que requer visão do todo social, construída pelos diferentes pontos de vista dos diferentes segmentos sociais.

c. Condições de funcionamento dos conselhos de educação: questão de autonomia

As condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino. A autonomia requer que o conselho seja dotado de normas próprias e condições objetivas para desempenhar suas responsabilidades. Sem condições de exercer suas funções com autonomia, dependentes da boa vontade do executivo para funcionar, os conselhos ficariam desprovidos de sua natureza de órgãos de Estado.

Dentre as condições necessárias para a autonomia dos conselhos no exercício de suas funções de órgãos de Estado, convém destacar:

- **Normas próprias claramente definidas**, explicitando a natureza e o objeto de suas competências, de caráter consultivo, deliberativo, de supervisão, mobilização e controle social, distinguindo as de livre exercício das sujeitas à homologação, com definição dos mecanismos de negociação;
- **Dotação orçamentária própria**, com autonomia de gestão financeira, suficiente para o exercício de suas funções;
- **Autonomia na escolha do presidente** (por eleição inter-pares -vedada a possibilidade da escolha de ocupantes de cargos de confiança do governo) e dos cargos comissionados (pela presidência);

- **Definição da agenda de reuniões**, quanto à periodicidade (com regularidade de funcionamento) e à pauta (com autonomia);
- **Condições materiais de funcionamento**, com espaços próprios, dotados das condições necessárias ao exercício das funções;
- **Apoio aos conselheiros**, técnico, tecnológico, material e financeiro inerente ao exercício da função, de acordo com as necessidades próprias.

4.2. Uma rede nacional de conselhos de educação

A organização em rede nacional dos conselhos de educação oferece uma alternativa não centralizadora para o exercício de seu papel na efetivação do regime de colaboração e na construção de um sistema nacional articulado de educação.

Preliminarmente é fundamental não associar o moderno conceito de organização em rede com o tradicional e burocrático conceito de redes de ensino. A proposta de organização em rede dos conselhos adota o moderno conceito de Castells (2000), definido por ele na obra “A sociedade em rede”, como a “*nova morfologia social de nossas sociedades*”.

O conceito fundamental da organização em rede está fundado no princípio da sinergia, ou seja: duas ou mais organizações em interação trocam energias, sem perdê-las, assumindo cada uma a força das demais. O princípio da sinergia supera, ou tende a eliminar, a polaridade dominação-subordinação de uma sobre outra, para estabelecer uma nova cultura, determinada pelas relações entre ambas: a cultura da co-operação. Portanto a rede supera as relações de competição, os projetos isolados, para estabelecer cumplicidade e co-responsabilidade.

Mota, Duarte e Bartholo, (2002) partindo da análise de Castells (2000), Capra, (1995) e Whitaker (1994), apresentam cinco elementos que caracterizam a moderna organização em rede:

- a rede, e somente ela, é capaz de dar coerência a uma pluralidade de componentes divergentes, funcionando como um todo;

- a rede supera as cadeias lineares de causa e efeito, para estabelecer relações de realimentação, perdendo sentido a idéia de origem e destino, emissão e recepção;
- a rede, a partir do compartilhamento de códigos, constitui um sistema aberto e dinâmico, como malha de múltiplos fios, sem que um dos nós possa ser considerado principal ou central;
- *a lógica de redes é necessária para estruturar o não estruturado, porém preservando a flexibilidade, pois o não estruturado é a força motriz da inovação na atividade humana (Castells, 2000);*
- as informações constituem os elos básicos – fios – que interligam os integrantes da rede, estabelecendo interação mais freqüente e intensa.

A organização em rede dos conselhos de educação oferece uma alternativa para a efetivação do regime de colaboração, com a vantagem de permitir a superação de dois possíveis equívocos:

- do conceito de **colaboração**, cuja conotação é de ato de vontade unilateral, responsável por certo descompromisso mútuo, pelo da sinergia **cooperativa**;
- da idéia de um **sistema único da União**, como super-sistema, de viés piramidal centralizador, pelo de **sistema nacional articulado**, o que implica em novas relações de articulação entre os atuais sistemas e não em **outro ou novo ente**, incompatível com os fundamentos do regime federativo.

A lógica das redes fornece os princípios fundamentais para a criação de vínculos, novas relações sistêmicas em torno de objetivos e metas comuns. Ou seja: a organização dos conselhos em rede estabelece a interdependência e articulação entre eles cada um contribuindo com sua especificidade para alcançar objetivos e metas nacionais, sem constituir-se em super-sistema e sem interferir na autonomia de cada ente federado.

Em síntese, podemos dizer que a organização em rede permite estabelecer o **regime de colaboração**, articulado as competências e responsabilidades de cada ente federado no todo nacional, sem perda da autonomia e das especificidades de ação de cada sistema de ensino. A

organização em rede estabelece conectividade e interdependência entre os conselhos, para realizar cooperativamente os objetivos nacionais comuns e os específicos de cada um. A organização em rede supera a mera agregação ou justaposição e permite eliminar ruídos de comunicação e superar os conflitos da competição.

A questão está em definir as interconexões do planejamento e da gestão das ações próprias de cada um. As políticas e objetivos nacionais estão definidos pela Constituição, pela LDB, pelo PNE e PDE. **O papel dos conselhos** será o de contribuir para a organização do sistema nacional articulado de educação, definindo as competências e responsabilidades comuns e específicas e as estratégias de sua ação para realizar as políticas e objetivos nacionais.

A questão central na constituição e gestão de uma rede é a definição das interconexões, dos nós da conectividade. Na organização da educação as normas nacionais têm sido usadas como o instrumento dessa conectividade. Mas sua efetividade tem sido baixa. Será uma nova norma eficaz para realizar a articulação necessária? A norma é necessária para organizar a rede, mas será ineficaz se não vier acompanhada de ações efetivas.

O caminho aponta, então para a gestão, nela incluídos os planos de educação e um sistema eficiente de informações, de comunicação. Sem informação uma rede será morta. E na questão da gestão da articulação os conselhos de educação podem assumir um novo e relevante papel.

A Lei nº 9.131/95 atribui ao Conselho Nacional de Educação a função de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação” e de “manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação”. Como poderiam o CNE, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, incluído o Distrito Federal, e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação articular-se em rede para estabelecer as interconexões necessárias para a efetivação do regime de colaboração?

Quatro ações de curto prazo poderiam iniciar a caminhada:

- **Criação de Fórum Gestor:** Para manter coerência com os princípios da rede - sem que um dos nós possa ser considerado principal ou central – representantes das três instâncias dos conselhos (Nacional,

Estadual e Municipal) constituem um Fórum em condições de igualdade de representação. A coordenação do Fórum poderia ser exercida em regime colegiado, de co-gestão, pelos três presidentes;

- **Criação de uma rede virtual de informação e comunicação:** A essência da organização em rede é a conectividade, a comunicação aberta e dinâmica com troca de experiências e informações. As informações constituem os elos básicos – fios – que interligam os integrantes da rede;
- **Definição de papéis comuns e específicos:** O pacto federativo requer o cumprimento de papéis próprios de cada ente em vista de uma finalidade nacional comum. Que papéis cabem a cada ente federado? E qual o papel de cada conselho nele? Essa definição é importante para um diálogo construtivo e para evitar a perda de energias em conflitos, explícitos ou velados, que mais levam à competição do que à colaboração; e
- **Definição de compromissos comuns (norma ou acordo):** A norma é um dos fios essenciais que ligam os integrantes da rede. Mas que norma seria essa? Talvez se apresentem como mais apropriados, porque dinâmicos e flexíveis, o Acordo, o Termo de Cooperação ou a Resolução, aprovados pelas três instâncias participantes. Ou então uma Resolução do CNE, (exercendo a competência nacional) com Parecer respaldado por participação conjunta do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e da UNCME.

No longo prazo a experiência irá aperfeiçoando os caminhos. O importante é ter a sabedoria de aceitar o inacabado, ter a perspectiva do processo instituinte, alimentar o sonho.

5. À GUIA DE CONCLUSÃO

Os desafios da efetivação do princípio constitucional do regime de colaboração, proposta pela Conferência Nacional de Educação Básica como a construção de um **sistema nacional articulado de educação**, se situam na mudança de algumas lógicas que geraram a atual situação. Dentre elas destacam-se: a da cultura de poder nos processos de gestão; da colaboração como processo de transferência de responsabilidades e; da crença no poder da

norma para mudar a realidade. Lembremos que os velhos paradigmas são incapazes de superar os problemas que eles próprios geraram.

Em primeiro lugar, um sistema em rede requer a mudança de nossa concepção e cultura de exercício do poder. Como afirma Castells, a organização em rede estabelece uma “hierarquia horizontal” deslocando o poder para a periferia da organização e colocando no centro, como eixo articulador, a finalidade, no caso, o educando, razão originária de todo o processo educacional. Isso requer dos agentes públicos visão clara dos objetivos nacionais. Requer a postura do agente público como servidor da cidadania. Requer a superação da concepção patrimonialista do ato de governar e visão do todo, a partir da consideração dos diferentes pontos de vista, o que, por sua vez, requer sabedoria, desapego e humildade.

A superação do conceito de colaboração, como ato de boa vontade, implica em visão de Estado, em cumprimento das responsabilidades próprias e compartilhamento das comuns em processos cooperativos. Implica em co- vencer o desafio da melhoria da qualidade da educação.

Para a superação da crença do poder da norma para mudar a realidade – tida entre nós como panacéia para todos os problemas – é preciso distinguir o que é de caráter geral, no âmbito de políticas e diretrizes nacionais, do que é próprio da regulamentação de cada instância de ação concreta. Quando a lei, seja federal ou local, define o caminho e o processo do caminhar, constituindo-se ao mesmo tempo em lei e regulamento, cai na armadilha da centralização legal, do cerceamento do espaço de autonomia normativa das instâncias concretas de ação. O poder centralizador da lei, às vezes nem tão sutil, constitui uma armadilha a cercear a aprendizagem democrática do exercício da cidadania. Quanto mais a lei federal invade o local, mais assume o risco de aproximar a unidade da uniformidade, perigo já denunciado pelos Pioneiros.

Por outro lado, a regulamentação nacional excessiva trai um preconceito de que as comunidades locais ainda são incapazes do exercício da cidadania e de que precisam ser tuteladas. Mas a cidadania é algo que somente se promove e se aprimora exercendo-a. Esta é, em essência, a lição de Paulo Freire na Pedagogia do Oprimido. A educação libertadora da escola cidadã requer espaço de autonomia para o exercício da cidadania.

A construção de um efetivo sistema nacional articulado de educação precisa superar o divórcio entre o Brasil oficial e o Brasil real, já denunciado por Anísio Teixeira como fruto de nossa cultura “hipernormatizadora”. A norma é necessária, mas está longe de ser suficiente. A solução está além da norma, está na eficácia da ação dos agentes públicos e no efetivo exercício da cidadania ativa.

REFERÊNCIAS:

AGESTA, Luiz Sanchez. Sistema Político. In: Dicionário de ciências sociais. Fundação Getúlio Vargas. Instituto de Documentação. Benedicto Silva (Coord). Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1986

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, v.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (2008: Brasília-DF) Documento Final – Brasília, Ministério da Educação, 2008.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CÓRDOVA, Rogério de A. Educação Brasileira: processos e trabalhos. Módulo V, vol. I. PIE. FE/UnB, Brasília, 2003

_____Instituição, educação e autonomia: na obra de Cornélius Castoriadis. Brasília. Plano Editora. 2004

GOMES, C. A. C. Conselhos de educação: luzes e sombras. Revista de Educaçao - AEC, Brasília, v. 32, n. 129, p. 86-98, 2003.

LEI nº 9.131/95: Criação do Conselho Nacional de Educação;

LEI nº 9.394/96: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA: A Reconstrução Educacional no Brasil - Ao Povo e ao Governo. Rio de Janeiro, 1932

MOTA, C. Renato, **DUARTE**, Francisco J. de C. M., **BARTHOLO** Jr, Roberto dos S. Participação e Gestão Social. Brasília: SESI, Departamento Nacional, 2002