

SISTEMA DE ENSINO E GESTÃO: articulação e descentralização

**Janete Maria Lins de Azevedo
Luiz Fernandes Dourado
João Ferreira de Oliveira
Márcia Angela da S. Aguiar
Nelson Cardoso Amaral**

03

**CADERNOS
TEMÁTICOS**

Sistemas de ensino e gestão: articulação e descentralização

Caderno Temático 3



Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária
Recife/PE - CEP: 50.670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000
<https://www.ufpe.br>

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF CEP: 70.410-900
npae@npae.org.br - <http://www.npae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Marcia Angela da S. Aguiar
Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo
João Ferreira de Oliveira
Nelson Cardoso Amaral

Sistemas de ensino e gestão: articulação e descentralização



Conselho Editorial - ANPAE

Marcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Edivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

Diagramação

Kaliana Pinheiro

Preparação e revisão

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Ensino e Gestão: articulação e descentralização – Caderno Temático 3 /, Janete Maria Lins de Azevedo, Luiz Fernandes Dourado, João Ferreira de Oliveira, Márcia Angela da S. Aguiar, Nelson Cardoso Amaral – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Série Cadernos ANPAE Vol. 28

40 páginas

ISBN: 1677-3802 Biblioteca ANPAE

1. Educação. 2. Sistema de Ensino. 3. Gestão do Ensino. 4. Descentralização do Sistema Educacional. 5. Autonomia do Sistema Educacional. I. Azevedo, Janete Maria Lins de. II. Dourado, Luiz Fernandes. III. Oliveira, João Ferreira de. IV. Aguiar, Márcia Angela da S. V. Amaral, Nelson Cardoso VI. Série

CDD 379
CDU 371.4

Sumário

- 7** PREFÁCIO
Binho Marques
- 9** APRESENTAÇÃO
Márcia Angela da S. Aguiar
- 11** Introdução
- 14** A questão da centralização e descentralização e a articulação dos sistemas de ensino
- 18** Centralização e descentralização das políticas educativas no brasil e a gestão sistêmica da educação
- 24** Atribuições dos sistemas de ensino e a gestão democrática da educação nos marcos regulatórios
- 37** Referências

Prefácio

A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para chegar lá, especialmente no contexto do Federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação: desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

Com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, para colocar à disposição uma grande variedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma

de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**, que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada; são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques
Secretário da Sase

Apresentação

Em 2011, pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2010, pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova Secretaria e que contaram com a participação dos referidos pesquisadores, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e se mostrou viável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a UFPE, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela UFPE, com a colaboração da ANPAE, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações fede-

rativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /UFPE e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenham, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar
Universidade Federal de Pernambuco

Introdução

Ainda que nas últimas décadas o Brasil tenha obtido melhorias significativas em relação ao atendimento de direitos sociais, graças também à vigência e ao amadurecimento da democracia política, isto não foi suficiente para garantir condições de vida digna para o conjunto da população.

Trata-se de situação que nos legaram os modelos de desenvolvimento excludentes e seletivos por meio dos quais a sociedade evoluiu no processo de afirmação do capitalismo, cujas marcas chegaram até o presente.

Neste contexto, o efetivo exercício do direito à educação para todos e todas, com qualidade socialmente referenciada, continua sendo meta a ser perseguida, tal como principiou a ocorrer nas décadas iniciais do século passado. Ou seja, a educação pública, obrigatória, universal e gratuita, de responsabilidade de um Sistema Nacional de Educação, mesmo considerando os avanços, porta ainda a marca da sua incompletude.

Ainda que se mostrem evidentes os avanços na direção do usufruto da educação como um direito, bem como o estabelecimento de novos marcos legais que também apontam nesta mesma direção, os problemas persistem. Estes são explicitados pela presença de marcantes desigualdades nos processos de escolarização das pessoas, desde o acesso, passando pela qualidade e pela permanência. Tais iniquidades são encontradas praticamente em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino e espraiam-se em enclaves distribuídos pelo país, mesmo que sejam mais acentuados nas regiões mais pobres.

Para que o direito à educação seja concretizado são necessárias políticas e ações voltadas para o debelamento dessas iniquidades. Diante de tal quadro, as forças sociais que pugnam pela sua mudança colocam como importante medida a efetivação do Plano Nacional de Educação (2014/2024) e a construção do Sistema Nacional de Educação - SNE - como políticas

de Estado que garantam a organicidade entre os processos, o que inclui a organização, a regulação, a ação sistêmica e o financiamento da educação nacional em todos os níveis e as modalidades.

Novos cenários começaram a emergir nas últimas décadas que podem permitir mudanças na direção da diminuição das desigualdades.

O Plano Nacional de Educação (PNE - 2014/2024), certamente um dos principais instrumentos das políticas educativas brasileiras da atualidade, reconhece essa situação, ao tempo em que reafirma o propósito de superá-la e, portanto, de superar as mazelas que continuam a afetar os processos educativos no Brasil. Nesta direção se encontram as suas dez diretrizes, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Art. 2º do PNE

São diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX – valorização dos (as) profissionais da educação;

X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A viabilização destas diretrizes não pode prescindir da atuação de todos os entes federativos no cumprimento de suas obrigações constitucionais para com a educação, o que também implica no compartilhamento da organização e gestão da educação no espaço nacional. Mesmo com limites, o PNE abre caminhos e possibilidades para que se concretize o direito de cada ente federado, particularmente os municípios, de organizarem seus próprios sistemas de ensino, tal como prescrito na Constituição Federal desde 1988 (em seu art. 211), como também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN de 1996). Os sistemas de ensino articulados entre si são entendidos como meio de concretizar a gestão compartilhada e democrática da educação.

A necessidade de definir e inovar as formas de colaboração como estratégia de organização dos sistemas de ensino de cada ente federado, necessariamente, suscita questões a respeito das condições de viabilidade de processos colaborativos para além das modalidades hoje existentes. Isto requer, por seu turno, reflexões sobre as mesmas, o que implica ter presente questões relativas aos processos de centralização e descentralização que têm marcado a gestão das políticas educativas brasileiras. Requer, igualmente, pensar a construção do Sistema Nacional de Educação em suas inter-relações com os sistemas de ensino dos entes federados em uma

nova perspectiva de gestão.

As páginas seguintes do presente caderno se ocupam da problematização dessas questões, considerando que esses instrumentos das políticas educativas só ganham sentido quando referenciados à superação das iniquidades educacionais e, portanto, como meio de garantia do alcance da qualidade na educação.

A questão da centralização e descentralização e a articulação dos sistemas de ensino

Descentralização e Desconcentração: elementos conceituais

Pensar os sistemas de ensino requer ter presente as modalidades de articulação e relações dos entes federativos, ao que subjaz a questão da descentralização x centralização. Por conseguinte, devemos também considerar a multiplicidade de dimensões que envolvem estas relações: a dimensão político-administrativa que, por sua vez, requer o enfoque de questões de ordem jurídica, tributária e fiscal, de suas consequências socioeconômicas, e de suas articulações com a organização do aparelho do Estado, com as relações de poder e com as práticas democráticas.

Refletir sobre a descentralização também não pode prescindir de um enfoque a respeito do campo conceitual norteador das práticas gestionárias da educação, visto que estas se orientam por determinada filosofia de ação que informa as políticas educativas concernentes.

Em decorrência das dimensões imbricadas nos processos de descentralização/centralização, e da conseqüente opacidade que os envolve, encontramos, na literatura pertinente, *nuances* no modo de conceituar a descentralização, expressando as ambigüidades que comporta, associadas

às diversas visões teórico-políticas de sua abordagem.

Simón e Merodo (1997) explicam que a descentralização, em uma perspectiva funcionalista, é sinônimo da transferência de poder de uma instância superior de governo para outras hierarquicamente inferiores, com base na decisão de uma autoridade central de garantir a participação da comunidade na implementação das políticas públicas. Estes autores indicam a existência de quatro modalidades de descentralização:

- a desconcentração, caracterizada pela delegação de responsabilidades administrativas para níveis inferiores, dentro das próprias agências centrais de poder;
- **a delegação**, quando as responsabilidades são transferidas para organizações externas à burocracia central do governo;
- **a devolução**, quando feita para unidades de governo subnacionais sem que haja o controle direto do poder central;
- **a privatização** que ocorre pela transferência de responsabilidades do poder público para o setor privado.

Melo (1997), entendendo a descentralização como a transferência de poder decisório para os âmbitos locais, também explicita as modalidades pelas quais a descentralização se efetiva, tendo por referência a realidade brasileira. Para ele,

- **a desconcentração** constitui a simples transferência de encargos e tarefas para unidades administrativas subnacionais, mas em uma dimensão mais ampla do que **a delegação**;

- **a delegação** caracteriza-se pela transferência de poder, em grau bem menor, para as subunidades nacionais;
- **a devolução** se dá quando há transferência de responsabilidades para as unidades de governo subnacionais sem que haja o controle direto do poder central. A devolução é vista como a efetiva transferência de poder da esfera central para os demais níveis de governo, ao envolver as decisões de caráter financeiro, administrativo e programático.

Outros analistas, como Charlotte Bouveau (1999), diferenciam a *desconcentração* da *descentralização*, operando uma distinção entre os dois conceitos. Ele afirma que a *descentralização* ocorre quando os escalões locais participam da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central. Assim, quando o local é considerado como uma simples unidade administrativa de um espaço mais amplo e hierarquicamente superior, sendo esta unidade utilizada como o *locus* destinado a colocar em ação políticas concebidas em nível do poder central, trata-se de um processo de *desconcentração*.

Ao pensarmos nesses conceitos referenciados à realidade brasileira, de princípio, poderíamos supor que as características do nosso regime federativo, ao conferir certo grau de autonomia aos entes federados, os levam a vivenciar práticas gestonárias de suas políticas públicas sem que a descentralização predominasse. Não obstante, mesmo gozando de autonomia, sobretudo a maior parte das municipalidades, em matéria de políticas educativas, tem se mostrado muito dependente dos controles e das ações emanadas do poder central, ou seja, da União. Trata-se de situações que têm relação com a fragilidade técnica e financeira de parcela significativa dos nossos municípios, o que contribui fortemente para a permanência das desigualdades sociais, ao que se somam as especificida-

des das relações de poder e de dominação que também afetam as práticas educativas.

A União, quando busca cumprir seu papel redistributivo, supletivo e equalizador, prestando assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios, em regime de colaboração¹, tem tendido, nos programas e projetos concernentes à educação, muito mais ao desenvolvimento de práticas concentradoras e/ou desconcentradoras do que descentralizadoras. Dentre outras causas, isto se dá pelas indefinições históricas em termos do exercício do regime de colaboração e das complexas relações intergovernamentais forjadas pelo nosso federalismo. Este, ao mesmo tempo em que confere autonomia às unidades subnacionais, as mantém quase sempre dependentes do poder central para mover seus programas de ação.

O enfrentamento desse paradoxo no campo da educação se reflete, dentre outros modos, no processo de construção de um sistema nacional de educação. Conforme Cury (2010), a sua organização é tanto pedagógica como uma via de jogo de poder cujas tensões explicitam os modelos de gestão em disputa, o que tem obstaculizado a construção do SNE. Há, segundo este autor, um temor dos entes federativos da supressão da sua autonomia. Em suas palavras,

Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinala o perigo do monopólio estatal. E há também medo da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica (CURY, 2010, p. 28).

¹ São as obrigações da União para com os demais entes federados conforme reza o parágrafo primeiro do art. 211 da Constituição.

Centralização e descentralização das políticas educativas no Brasil e a gestão sistêmica da educação²

As práticas descentralizadoras/centralizadoras das políticas educativas se inserem em uma dimensão mais ampla representada pelo estilo de gestão adotado pelo Estado brasileiro em determinadas conjunturas. Neste sentido, podemos afirmar que ocorre, a partir de 1930, a tentativa de implantar **o estilo burocrático de gestão na educação**. Trata-se do momento em que é criado o Ministério da Educação como um instrumento que passou a se encarregar, pela primeira vez, da articulação e regulação da política educacional em todo o território nacional (AZEVEDO, 2011).

Max Weber (1991) atribuiu ao desenvolvimento do capitalismo o surgimento das bases econômicas para a emergência da administração burocrática, ao possibilitar os recursos fiscais necessários ao seu funcionamento. Numa breve síntese de suas análises, podemos dizer que, para ele, o capitalismo fez emergir a administração burocrática moderna, apoiada na centralização das decisões, na hierarquia estruturada a partir da unidade de comando, configurando uma estrutura de poder piramidal, com normas rígidas de controle contínuo dos processos. Este modelo, por seu turno, possibilitou o aparecimento de uma burocracia estatal formada por técnicos altamente qualificados, selecionados e treinados para equacionar racionalmente as demandas e soluções colocadas ao Estado. Vale lembrarmos, entretanto, a perspectiva metodológica que Weber imprimiu aos seus tipos ideais, dentre os quais ao “tipo ideal de administração burocrática”. Conforme destacou, nenhum tipo ideal seria puramente encontrado na realidade, já que se constituiu em um método

² As ideias apresentadas neste item têm por base trecho do artigo de Azevedo: Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educ. Soc.* Campinas, v.23 n.80, set. 2002.

possibilitador da formulação de hipóteses sobre fenômenos a serem investigados (Azevedo, 2002).

O estilo burocrático de gestão “à brasileira” vai se caracterizar pelas tentativas de imprimir à ação governamental os padrões de racionalidade, de eficácia e de eficiência, na perspectiva racional-legal explicitada por Weber. Em virtude, contudo, das peculiaridades do desenvolvimento capitalista entre nós, ela vai efetivamente ser aprofundada a partir dos anos 1960, tendo seu paroxismo nos governos militares: durante um regime de exceção (AZEVEDO, 2002).

Não por acaso, esse regime foi categorizado como “Burocrático Autoritário” (O’DONNELL, 1970, 1987). Nele as práticas sistemáticas do planejamento da educação construíram-se subordinadas aos planos de desenvolvimento econômico concebidos pela alta tecnoburocracia estatal. Foi um período em que a racionalidade técnica que se deveria imprimir ao desenvolvimento justificou o alto grau da centralização dos recursos e das decisões, mascarando a subordinação das políticas sociais aos interesses econômicos. Ao mesmo tempo, a não vigência da democracia política e os arranjos que se forjaram para a intermediação dos interesses, num quadro de exceção, acabaram por alargar os flancos das práticas clientelísticas tradicionais.

Essa herança é a que recebemos com o processo da abertura política que permitiu, a partir dos anos 1980, a intensificação das demandas por políticas sociais e por mudanças nos padrões de sua gestão, quando significativas forças sociais clamavam contra as estruturas centralizadoras, trazendo para a discussão pública a temática da descentralização política, administrativa e financeira.

Quando na Nova República se instaurou o primeiro governo civil, o discurso oficial incorporou muitas das demandas que estiveram presentes nas lutas pela democratização, a exemplo da descentralização, da muni-

cipalização, da integração dos serviços e equipamentos sociais em nível local e da participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais (JACOBI, 1990; OTTMANN, 1995). E, para além da retórica, iniciaram-se práticas de descentralização do financiamento das políticas sociais, sobretudo por intermédio das “transferências negociadas”, permitindo que as instâncias locais assumissem algum grau de autonomia na administração pública (NEPP, 1989). Desde então, a reforma do Estado entrou em pauta nas agendas dos governos que se seguiram. No período do Governo Collor foram efetuadas ações nesta direção, no entanto, é a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a referida reforma ganhou maior grau de concretude, fazendo emergir o modelo de gestão gerencial na educação.

Mas, como sabemos, os parâmetros assumidos pela reforma administrativa do Estado nos anos 1990 foram distintos daqueles reclamados pelas forças organizadas da sociedade civil quando das lutas pela redemocratização do país. A ideia da descentralização, por exemplo, que sempre foi identificada pelas forças progressistas com as aspirações por maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas, foi inteiramente ressignificada.

Os parâmetros da reforma administrativa brasileira inseriram-se na solução concebida pelo governo para ajustar o país aos novos requerimentos impostos pelos modelos econômicos e políticos, em face das exigências que os rumos do processo da acumulação plasmaram para os mercados e em face da postura subordinada das nossas elites a essas imposições. Em tal contexto, no discurso governamental, a adoção da administração gerencial, entre outros modos, foi justificada afirmando-se que a sociedade brasileira havia atingido um nível cultural e político no qual as práticas patrimonialistas não mais poderiam ser toleradas e o burocratismo impedia a prestação eficiente dos serviços públicos.

No que se refere mais especificamente ao modelo gerencial, diferindo do modelo burocrático, ele toma por base uma concepção própria de democracia do Estado e da sociedade, considerando a existência de conflitos, a cooperação, a incerteza e o papel dos cidadãos na defesa de seus interesses. Entre suas principais características são destacados: a descentralização política, por meio da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes progressivamente autônomos; as organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; a definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais; o controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; a administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER PEREIRA, 1996).

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, traduziu-se no entendimento de que seria preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento. Segundo tal entendimento, esse é o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos (MARE, 1995).

O confronto entre os modelos da administração burocrática e da gerencial mostra-nos que o segundo introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas. Isso enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender local-

mente às demandas do cidadão-cliente. Assim, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos.

Mais recentemente, sobretudo a partir dos anos iniciais da década de 2000, tem havido tentativas de ampliação dos espaços participativos na gestão das políticas educativas. Ações descentralizadoras de outra perspectiva que não a gerencial foram paulatinamente sendo implantadas, particularmente pelo poder local. No entanto, têm se mostrado contraditórias as práticas gestionárias. Apesar do arrefecimento do gerencialismo isto não tem significado mudanças radicais. Ao contrário, continuam a conviver práticas centralizadoras mescladas com práticas descentralizadas, reforçadas, elas próprias, pelas normas legais. E em muitas das medidas de política é possível observar as diretrizes do gerencialismo que têm podido ser implantadas pelos entes subnacionais em virtude da própria autonomia que lhes é conferida pela Constituição.

Neste quadro, a autonomia desses entes também pode constituir um dos vetores que contribuem para as desigualdades educacionais. De fato, as desigualdades regionais e a frágil estrutura financeira e tecnoadministrativa da maior parte das municipalidades brasileiras trazem peculiaridades à gestão da educação que também se constrói com bases fornecidas pelas características do poder local e do modo como historicamente se plasmou a descentralização.

Observa-se que são situações que não podem prescindir da atuação do poder central na direção do combate às desigualdades educacionais, colocando no centro da cena os desafios decorrentes das relações intergovernamentais no processo de construção do Sistema Nacional de Educação. Conforme Cury (2008, p. 1199), foi sendo criada e sedimentada

uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar. Tal tradição se apóia não só na maior proximidade entre as fases de vida próprias da educação básica e os gestores das administrações estaduais e municipais, mas também nas relações de poder que os vastos sistemas de ensino propiciam em face dos cargos e das funções de confiança, entre os quais o da direção dos estabelecimentos.

Dissolver elementos dessa cultura se impõe na abertura de caminhos capazes de colocar a gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares como favorecedora da qualidade da educação socialmente referenciada. Desta perspectiva, é fundamental a abertura e/ou utilização dos canais de participação para que o projeto de educação e de sociedade efetivamente democrático se imponha. Apropriadamente neste sentido se colocam as reflexões de Andrade (2014).

É possível afirmar que a defesa do paradigma sistêmico de gestão tem sido difundida no campo educacional por meio de práticas discursivas desenvolvidas em espaços públicos, como as conferências de educação, mas também é possível perceber a produção e reprodução desse discurso nos estudos desenvolvidos por pesquisadores da área (FRANÇA, 2009; OLIVEIRA; SANTANA, 2010; BORDIGNON, 2009; WERLE, 2008), quando tematizam expectativas para a gestão da educação, sobretudo, correlacionando-a à relação sistêmica como mecanismo viabilizador de práticas de colaboração entre os poderes federados, quanto à elaboração e à execução da Política Educacional em âmbito nacional.

O que é possível apreender dos estudos sobre esse tema é que os principais desafios à consolidação da gestão sistêmica em âmbito nacional têm explicação na própria estrutura federativa adotada no País em que se legitima a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios sem uma clara posição quanto ao compartilhamento do poder decisório entre estes entes e a União. Tal quadro impõe limites à efetivação de uma

política de Estado para a Educação, concebida e levada a efeito através de permanente relação entre os sistemas de educação instituídos no conjunto dos entes federados.

No campo acadêmico e político entende-se que a inexistência de um Sistema Nacional de Educação – SNE - contribui para que o Regime de Colaboração não tenha efetivamente se instituído, impossibilitando que planos articulados de educação possam adequadamente ser implementados mediante a participação democrática dos entes federativos (FRANÇA, 2009). Desta perspectiva, a consolidação do SNE ganha importância “como espaço público de definição de estratégias para concretização de objetivos coletivos, constituindo, portanto, resposta a uma luta histórica da sociedade e dos educadores brasileiros” (ANDRADE, 2014, p. 9). De acordo com França (2009, p. 1998),

[...] a construção de um SNE, mediante um regime de colaboração, traz concepções que devem traduzir a realidade desigual e combinada do Estado brasileiro cujas ações coletivas - administrativas, pedagógicas, financeiras, jurídicas e de controle social - possam conduzir ao pleno acesso e permanência com qualidade social das pessoas nos diferentes níveis e modalidades da educação básica e superior.

Atribuições dos sistemas de ensino e a gestão democrática da educação nos marcos regulatórios

A norma legal é bastante precisa em relação aos sistemas de ensino de cada ente federado e suas atribuições. O art. 8º da LDBN determina que *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino*, incorporando as determinações do art. 211 da Constituição.

Art. 211 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Conforme previsto nos termos da lei, trata-se de sistemas diretamente vinculados ao pacto federativo, tendo cada ente a responsabilidade por níveis, etapas ou modalidades da educação. De princípio, os entes federados devem atuar, por meio dos seus respectivos sistemas de ensino, de modo articulado e em regime de colaboração com vistas a “se evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e

cooperativo na educação escolar” (CURY, 2008, p. 1196).

[...] a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por intermédio do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal (CURY, 2008, p. 1196).

Ainda que essas prerrogativas estejam em vigor desde a promulgação da LDBN, muitos dos municípios não criaram seus sistemas de ensino, ficando acoplados aos sistemas estaduais. Não obstante, aumentaram suas responsabilidades constitucionais para com a oferta da educação a partir da emenda constitucional 59/09, como antes comentado. E é nas municipalidades onde as desigualdades educacionais e sociais se explicitam em toda a sua plenitude e faces.

Devido a essas iniquidades, o Sistema Nacional de Educação-SNE é tomado como mecanismo capaz de articular os sistemas de ensino dos entes subnacionais, estabelecendo novos parâmetros para o regime de colaboração na perspectiva da melhoria da qualidade da educação, conforme o texto constitucional:

Art. 214 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam

a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Por seu turno, o II Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), promulgado em junho de 2014, em obediência aos preceitos constitucionais, determina em seu art. 13 a instituição do Sistema Nacional de Educação pelo poder público, no prazo de dois anos, por meio de lei específica, como instância responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação-PNE.

Vale acentuar que a lei confere ao SNE **o papel de articulador dos sistemas de ensino no âmbito da federação**, o que deve se realizar por meio **do regime de colaboração**, com vistas a garantir o cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE. Assim, novos padrões de articulação e gestão entre os entes federados podem começar a serem implantados segundo perspectiva que atenda reivindicações presentes no campo da educação. Procurando situar o que é o SNE, Cury (2008, p. 1204) afirma:

Um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – *fato*; um ordenamento jurídico com leis de educação – *norma*; uma finalidade comum – *valor*; uma base comum – *direito*. Esses quatro elementos devem coexistir como *conjunto*, como conjunto *organizado*, como conjunto organizado sob um *ordenamento*, como conjunto organizado sob um ordenamento com *finalidade comum (valor)*, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um *direito*. Essa coexistência, pois, supõe *unidade e diversidade*, essa coexistência supõe unidade e diversidade *sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativas)*.

Já o documento referência da CONAE 2010, com base nos debates de ideias que circulam no campo da educação, sintetiza o papel do SNE em termos da gestão:

(...) compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema, e assumir a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, distritais e municipais, organizados com a garantia de gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. O processo deve garantir a consolidação dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação, em articulação com os respectivos sistemas de ensino e conselhos equivalentes.

Por outra parte, a coexistência da unidade e diversidade, tal como encontradas na realidade brasileira, traz implícita ou subjacente a necessidade do estabelecimento de novos mecanismos de gestão, também previstos no PNE. Como um dos meios para assegurar a organização dos serviços educacionais nos entes subnacionais, o seu art. 9º determina que “os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade”.

É consensual entre as forças progressistas do campo da educação a necessidade do redesenho do pacto federativo de modo que o regime de colaboração se efetive na direção, dentre outras coisas, da garantia do direito à educação. Abraçando esta perspectiva, o documento base da CONAE 2014 assevera:

É fundamental o pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e sistemas de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos. Ou seja, a coordenação e a cooperação federativa, fruto da organização territorial e política, caracterizada pela distribuição de responsabilidades e repartição de competências (concorrentes e comuns), bem como das políticas nacionais e da descentralização, como definido pela CF/1988, devem constituir a base do regime de colaboração e, no campo educacional, das diretrizes da União e dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios).

Como podemos observar até aqui, não se pode dissociar a institucionalização do SNE e o seu papel de articulador dos sistemas de ensino, sem que as relações federativas e o regime de colaboração sejam harmonizados com vistas ao efetivo exercício do direito à educação, o que também pressupõe o exercício de práticas democráticas. Se, de um lado, avançamos significativamente na legislação e, portanto, no estabelecimento dos marcos legais, mais que nunca, é preciso o enfrentamento dos desafios que se materializam na realidade.

Entre esses desafios se situam as dificuldades que têm impedido a institucionalização do SNE, ainda que a gestão sistêmica da educação

seja defendida por distintos grupos que buscam exercer a hegemonia no campo da educação e da sociedade: estando estas forças em permanente tensão, acabam, elas próprias, por se constituírem em barreiras impeditivas das mudanças.

Segundo Andrade (2014), a formalização de um SNE no Brasil e, portanto, da gestão sistêmica da educação e da efetivação de políticas para a educação por meio da colaboração intergovernamental enfrentam resistências, mesmo entre os que consideram a intrínseca vinculação entre o entendimento de sistema de educação e a materialização do regime de colaboração. São posições que refletem a disputa entre diferentes projetos em relação à consolidação dessa associação nas práticas administrativas das instâncias federativas. Em suas palavras, “a questão que parece ser transversal aos estudos diz respeito às dificuldades de se garantir o princípio do federalismo cooperativo ao mesmo tempo em que se busca reconhecer o fortalecimento da autonomia de cada nível de poder federado com a criação de seu sistema próprio de educação” (2014, p. 16).

O art. 23 da Constituição, em seu parágrafo único, indica a necessidade de lei complementar voltada ao estabelecimento de normas de cooperação entre os entes federados visando “*o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*”. A não promulgação de tal normativa até o presente é indicativa das dificuldades de equilibrar as diversidades e as especificidades locais e regionais, presentes em um país de dimensões continentais como o Brasil, o que se coloca como empecilho para que o regime de colaboração seja estabelecido como planejado, tanto em relação à educação como a outras políticas sociais. Não obstante, tentativas de promover este equilíbrio já se fazem presentes na legislação. Tanto é que o parágrafo único do art. 23 acima referido foi modificado em 2006, passando a vigorar com a seguinte redação:

Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo

em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A questão do equilíbrio requer, ao mesmo tempo, tanto a garantia de bases de cooperação que respeitem a autonomia dos entes federados e as práticas de regulação que garantam a unidade e o bem estar nacionais. Tendo-se a educação de qualidade como perspectiva, a regulamentação do regime de colaboração implica em um federalismo cooperativo, “que seja descentralizado e tenha padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à educação com qualidade. Tudo isto pressupõe o combate às desigualdades regionais e sociais” (DOURADO, 2013, p. 776). Por fim, como afirma este mesmo autor,

A Constituição Federal (CF) de 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. Tais questões não se dissociam de temas como reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União), que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração (DOURADO,2013:763).

Em resumo:

As questões até aqui problematizadas reforçam a ideia de que o Sistema Nacional de Educação, a ser institucionalizado, como instrumento da política educacional para garantir a unidade na diversidade, deve ser capaz de articular os sistemas de ensino em outra perspectiva que não a atualmente vigente, com o fim último de garantir efetivamente o direito de todos e todas à educação de qualidade.

Finalmente, impõe-se, pois, a regulamentação da cooperação federativa de modo que as ações articuladas caminhem na direção do estabelecimento do SNE e do PNE como políticas de Estado, capazes de concretizarem, como aponta o Documento Final da CONAE 2010, a garantia da qualidade da educação que todos almejam. Conforme o referido documento, cujas proposições continuam bem atuais, faz-se necessário um conjunto de ações articuladas, e orientações para operacionalizá-las, tal como se cita em seguida:

CONAE (2010):

Garantir uma educação de qualidade para todos os brasileiros requer um conjunto de ações articuladas entre as escolas, sistemas de ensino integrantes do SNE e do plano de Estado, o que, por sua vez, requer a efetivação de algumas *orientações operacionais* visando garantir o cumprimento dos princípios, prioridades e condições apresentadas na introdução do presente documento e expressas nas metas e estratégias que o compõem. Nesse sentido, faz-se necessário criar as condições objetivas para:

- a) Manter constante o debate local, por meio do **Fórum de Educação específico e do Conselho de Educação**, orientando a mobilização pela qualidade e valorização da educação, mediante definição de referências e concepções fundamentais em um projeto de educação de qualidade como direito social.
- b) Garantir que os acordos e consensos produzidos pela sociedade brasileira na Conae (2010) se efetivem nos sistemas de ensino e nas escolas.
- c) Promover **apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino para implementação de uma educação de qualidade**.

d) Garantir a participação dos movimentos sociais, das instituições escolares, na construção, implementação e consolidação de projetos de educação de qualidade socialmente referenciada.

e) Garantir políticas públicas de educação que contribuam para a superação das desigualdades sociais, locais, étnico-raciais, de gênero e orientação sexual.

f) Definir, no âmbito do sistema de ensino, **estrutura sistemática para a coleta de informações e definição de indicadores educacionais** para implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos voltados para garantia da educação de qualidade.

g) Garantir que o custo aluno qualidade seja efetivado nos sistemas de ensino.

Cabe destacar que, para que a educação de qualidade se torne uma realidade, há que se estabelecerem estratégias, nos programas de governo, para o decênio correspondente, com vistas a proporcionar organicidade entre eles, assim como com as políticas públicas em âmbito local, estadual e nacional. Assim, as diretrizes, os planos, os programas, os projetos, as ações e as proposições próprias necessitam contemplar estratégias que garantam as condições para se efetivar a universalização, a qualidade social da educação e o direito à diversidade.

Para tanto, é fundamental que, além dessas orientações estratégicas, sejam desenvolvidas ações no sentido de garantir o (a):

a) direito do estudante à **formação integral**, por meio da universalização, da expansão e da democratização, com qualidade, da educação básica e superior;

b) estabelecimento de políticas de **educação inclusiva**,

visando à superação das desigualdades educacionais;

c) **reconhecimento e valorização da diversidade**, com vistas à superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e de orientação sexual, bem como atendimento às pessoas com deficiência.

d) **valorização da educação do campo**, quilombola e escolar indígena a partir de uma visão que as articule ao desenvolvimento sustentável;

e) efetivação de uma **avaliação educacional emancipatória** para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos;

f) definição de parâmetros e diretrizes para a **formação e qualificação**, bem como condições salariais aos profissionais da educação, em sintonia com as diretrizes nacionais de carreira e piso salarial nacional;

g) **gestão democrática**, por meio do estabelecimento de mecanismos que garantam a participação de professores, estudantes, pais, mães ou responsáveis, funcionários e comunidade local na discussão, elaboração e implementação do Plano de Educação;

h) indicação das **bases epistemológicas** que garantam a configuração de um currículo que contemple, ao mesmo tempo, uma base nacional demandada pelo SNE e as especificidades regionais e locais;

i) consolidação das bases da **política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação**, de modo a garantir a aplicação efetiva dos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino;

j) definição e efetivação, como parâmetro para o financiamento, de padrão de qualidade, com indicação, entre outros, do **custo-aluno qualidade** por níveis, etapas e modalidades de educação, em conformidade com as especificidades da formação e com os padrões estabelecidos nacionalmente;

k) instituição de **responsabilidade educacional do gestor público** pautada pela garantia de educação democrática e de qualidade como direito social inalienável, visando a assegurar as condições objetivas para a materialização do direito à educação;

l) instituição de políticas específicas visando a garantir a expansão pública com qualidade da educação de 0 a 3 anos (creche);

m) garantia do cumprimento das metas no tocante à **obrigatoriedade e à universalização** da educação de 4 a 17 anos;

n) garantia de mecanismos e financiamento específico para as **políticas públicas em educação do campo, indígena, quilombola e ambiental**.

O documento final da Conae (2010) merece ainda ser referenciado nas definições apresentadas visando garantir a construção de princípios e base que possibilitem a concretização de políticas de Estado voltadas para o fim último de todos os instrumentos de políticas aqui considerados, qual seja: a qualidade da educação. Para tanto, o documento indica que:

a) As dimensões, intra e extraescolares, devem ser consideradas de maneira articulada, na efetivação de uma política educacional direcionada à garantia de educação básica e superior de qualidade para todos/as.

b) A construção de uma educação de qualidade deve considerar a dimensão socioeconômica e cultural, uma vez que o ato educativo se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (de conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos diferentes sujeitos sociais), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, que repercutem e também se fazem presentes nas instituições educativas; devem, assim, ser considerados, problematizados no processo de construção do PPP, PDI e dos currículos.

c) A criação de condições, dimensões e fatores para a oferta de um ensino de qualidade social, capaz de envolver a discussão abrangente sobre o custo aluno/a qualidade, deve desenvolver-se em sintonia com ações direcionadas à superação da desigualdade socioeconômica e cultural entre as regiões, considerando inclusive as expectativas de continuidade e as demandas formativas específicas, a exemplo do disposto no art. 26 da LDB.

d) O reconhecimento de que a qualidade da educação básica e superior para todos/as, entendida como qualidade social, implica garantir a promoção e a atualização histórico-cultural em termos de formação sólida, crítica, criativa, ética e solidária, em sintonia com as políticas públicas de inclusão, de resgate social e do mundo do trabalho, tendo em vista, principalmente, a formação sociocultural do Brasil.

e) Os processos educativos e os resultados dos/das estudantes, para uma aprendizagem mais significativa, resultam de ações concretas, com o objetivo de democratizar os processos de organização e gestão, exigindo a (re) discussão das práticas curriculares, dos processos formativos, do planejamento pedagógico, dos processos de participação, da dinâmica da avaliação e, portanto, do sucesso escolar dos/das estudantes e sua formação, também para o atendimento das demandas levantadas pelos movimentos sociais.

f) As relações entre número de estudantes por turma, estudantes por docente e estudantes por funcionário/a técnico/a administrativo/a são aspectos importantes das condições da oferta de educação de qualidade, uma vez que melhores médias dessa relação são relevantes para a qualidade da formação oferecida.

g) O financiamento público é fundamental para estabelecer condições objetivas de oferta de educação de qualidade e para implementar educação básica e superior pública de qualidade que respeite a diversidade, envolvendo estudos específicos sobre os diferentes níveis, etapas e modalidades educativas.

h) A estrutura e as características da instituição são aspectos que traduzem positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem – em especial quanto aos projetos desenvolvidos, o ambiente educativo e/ou o clima organizacional, o tipo e as condições de gestão, a gestão da prática pedagógica, os espaços coletivos de decisão, o projeto político pedagógico.

Referências

ANDRADE, E. F. de. **Gestão e autonomia dos sistemas educacionais**. Brasília: MEC/Sase, 2014. (texto inédito).

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educ. Soc.** [online]. 2002, vol. 23, n.80, pp. 49-71. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**.

São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília, **DOU 12.11.2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 25 de julho de 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **DOU de 26.6.2014** - Edição extra.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Sistema Nacional de Educação.** Documento elaborado por: Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convidados externos); Maria Beatriz Luce, Binho Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação). Disponível em: http://pne.mec.gov.br/pdf/sase_mec.pdf. Acesso em: 13 de out./2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. **CONAE 2010** – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação (Documento Final). Brasília, DF: MEC/SE/SEA, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/>. Acesso em: 26 fev. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996.

CHARLOT, B.; BOUVEAU, P. (Coord.) **L'École et le Territoire: le cas de L'Europe du sud – Espagne, France, Grèce, Italie et Portugal, 1999.** (rapport de recherche).

CURY, Carlos R. J. **Sistema nacional de educação**: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105. 2008.

CURY, Carlos R. J. A questão federativa e a educação. *In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.*

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, p. 761-785, 2013.

FRANÇA, Magna. Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE (2011-2020). *In: FRANÇA, Magna (Org.). Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas. Brasília: Liber Livro/ UFRN, 2009.*

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 20, 1990.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Gabinete da Presidência da República. Brasília, 1995.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal. Efeitos Perversos da Descentralização? *In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). Política e Contemporaneidade no Brasil. Recife: Bagaço, 1997.*

NEPP. **Brasil 1987**: relatório sobre a situação social do país. Campinas, SP: UNICAMP, 1989.

O'DONNELL, G. Apuntes para una teoría del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 1, 1970.

O'DONNELL, G. **Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários**. São Paulo: Vértice, 1987.

OTTMANN, G. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v. 41, 1995.

SIMÓN, J.; MERODO, A. “Apuntes sobre el Proceso de (Des) Centralización Educacional en la Argentina: del Estado prestador de servicios al Estado regulador”. *In*: OLIVEIRA, D. (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Desafios Contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

Biblioteca

Série Cadernos ANPAE
nº 28 - 2016





Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA