

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Org.). **Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios.** São Paulo: Loyola, 2015.<sup>1</sup>

**ROSANGELA FRITSCH**

Doutora em Educação – Professora titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos no Programa de Pós-graduação em Educação e Mestrado Profissional em Gestão Educacional.  
E-mail: rosangelaf@unisinos.br

O livro *Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios* aborda questões atuais relacionadas a dinâmica do sistema educacional brasileiro e a tensionamentos no que tange ao planejamento e execução das principais políticas educacionais brasileiras. Torna-se relevante na medida em que traz subsídios para o debate e para a implementação do Plano Nacional de Educação e construção do Sistema Nacional de Educação e para muitas políticas públicas que vem sendo formuladas em prol da garantia do direito de todos à educação pública de qualidade social. Tem como propósito instigar novas dimensões teórico-conceituais e teórico-práticas tomadas como referências experiências nacionais e internacionais. Tendo como temática central os sistemas educacionais constitui-se numa coletânea de estudos e pesquisas em curso no âmbito do Grupo de Pesquisa Política e Administração dos Sistemas de Ensino da Universidade Federal de Minas Gerais em Programa denominado Observatório da Gestão Municipal. A obra é organizada por Donaldo Bello de Souza, Marisa Ribeiro Teixeira Duarte e Rosimar de Fátima Oliveira e está estruturada em 2 (duas) partes: A parte I apresenta uma série de estudos relacionados com concepções sobre Sistemas Nacionais de Educação e a Parte II com desafios dos Sistemas Municipais de Ensino.

A parte I inicia com o texto, *O Estado, a educação e o território*, em que o autor Choukri Ben Ayed explora os conceitos de território, local e análise espacial a partir do contexto das políticas educacionais da França na década de 80. Para tanto ele analisa a experiência francesa com as Zonas de Educação Prioritária (ZEP) considerando o território como elemento orientador das políticas educacionais. Desta forma, Ayed, aprofundou a noção de território que adquiriu diferentes significados dentro das políticas prioritárias da França, passando por uma banalização, pela associação a governança por projetos e pilotagem estratégica, e relacionando também com a noção de ruptura. O sociólogo questiona as transformações originadas com base no uso da noção de

---

<sup>1</sup> Esta resenha foi elaborada na disciplina Avaliação de Sistemas Educacionais da Pós-graduação Mestrado Profissional em Gestão Educacional em trabalho colaborativo comos alunos: Aline da Cunha, André Alcides Cassel, Antonio Levorci Neto, Decio Tadeu Dalcin Pigato, Erineuda do Amaral Soares, Fabio Rios Kwecko, Fernando Scheid, Franck Joy de Almeida, Jéssica Rodrigues Gomes Kijak, Jorge Luiz Taborda Celestino, Liciê Helena Ribeiro Nardi, Luciano Miraber Centenaro, Maria Alice Gouvea Campesato, Ricardo da Silva e Silva.

território nas políticas francesas, possibilitando a reflexão da emergência gerada a partir do esgotamento do paradigma republicano da universalidade. No artigo é possível verificar que na educação o uso da noção de território é recente. Neste sentido, nasce um paradigma que se articula a questão do local e colabora para a compreensão da complexidade e heterogeneidade existente nesta esfera de análise, sendo possível refletir sobre estes conceitos, compreendendo que as políticas educacionais, são significativas quando são levados em conta aspectos como a territorialidade.

No texto, O desenvolvimento do sistema educativo estatal em Portugal: um percurso marcado por regulações externas e pela centralização de poderes, a autora Dora Maria Ramos Fonseca de Castro aborda a história do ensino público português, desde sua primeira reforma, que segundo a base de dados EURYDICE 2006, contemplou a centralização estatal da administração escolar, e teve como grande característica, sempre estar apoiada em funcionário ou organismos periféricos da administração pública. Após a retirada do monopólio da educação dos Jesuítas e as medidas tomadas pelo Marques do Pombal, o poder da educação saiu do poder da igreja, mas centralizou as decisões no campo educacional. Ao longo da história, destaca-se Antônio da Costa em uma primeira tentativa de descentralizar a gestão da escola pública, através de seu pensamento pensamento liberalista na escola, destacando a importância do papel da mulher como agente educativo e a qualificação dos docentes e a criação das câmaras e juntas distritais. Porém o agravamento da situação política e financeira fazem com que a educação passe a ser novamente regulada pelo Ministério da Instrução Pública. Em 1926 o golpe militar liderado por Salazar, deu um aparente fim a instabilidade política e este período foi marcado pelo baixo investimento na educação. Décadas após, nos anos 70, houve o período da Primavera Marcelista, onde algumas questões como o aumento da idade para obrigatoriedade escolar e a criação do Ministério da Instrução Pública, instituído na reforma republicana e também no período do Estado Novo com a criação do Ministério da Educação Nacional, que duraria até 1974. Neste período surge o ensino primário, secundário, liceal não obrigatório. Algumas características importantes da época, também foram a separação do Ensino Básico em ciclos e uma etapa de ensino obrigatório, anterior ao ensino superior. Neste período a gestão das escolas continua centralizada sob a tutela dos serviços e órgãos do Ministério da Educação. O fim dos anos 70 e início dos anos 80 foi marcado pelos constantes avanços tecnológicos, que acabaram refletindo nas políticas educacionais. Ao longo dessas evoluções em Portugal destaca-se que a influência das decisões deixa de estar centrada no estado e passa a ser regulada pelo mercado.

Estado Nacional Federativo e nova agenda para a educação: montar ou não o cavalo selado é um texto de Candido Alberto Gomes e Wellington Ferreira de Jesus. Apresentam que no Brasil, em pleno século XXI, ainda mantém-se a falta de desenvolvimento das políticas sociais, entre elas as políticas educacionais. Considera ser uma contradição histórica, pois desde a Constituição Federal de 1988 as questões do regime de colaboração, isto é, a parte de responsabilidade de cada ente federado no tocante à educação ainda não foi regulamentada. Faz-se necessário que certas questões ainda insolúveis no pacto federativo que ainda continuam com resquícios dos séculos passados sejam agarradas ou perdidas pelo Brasil. Para os autores, é preocupante que ainda hoje não haja maior preocupação com políticas desenvolvidas em um planejamento de governo no intuito de resolver as questões educacionais. Desta forma, mantem-se a distância no aspecto educacional, social e cultural, das classes menos abastadas, que dependem do ensino público como forma de acesso à educação, em relação às classes mais abastadas.

O texto Planejamento da educação nacional no Brasil: da educação do povo à regulação do sistema federativo de autoria de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte e Maria Rosemary Soares dos Santos destaca o surgimento do sistema escolar público em diversos países, principalmente, na França, Inglaterra e EUA. No contexto brasileiro, o Manifesto dos Pioneiros, de 1932, foi um documento que iniciou a aprendizagem e o planejamento do sistema educacional. A leitura do texto reforça a ideia de que o planejamento do sistema educacional na atualidade, mais de oitenta anos após o Manifesto, confronta-se com a explosão de diferenças, com a permanência das desigualdades e com a desconstrução do imaginário de um tratamento uniforme para a nação. As diferentes proposições presentes na atualidade no Brasil em defesa de um sistema nacional de educação têm por referência a experiência francesa, onde a negação das particularidades locais/regionais/étnicas produziu e disseminou um modo de regulação das políticas educacionais de matriz burocrático-profissional. No entanto, nosso sistema educacional segundo as autoras se faz e fez sem rupturas simbólicas ou sociais com contextos políticos anteriores.

Fechando a parte I, Avaliação nacional da educação básica e sistemas de ensino: quais as relações? texto elaborado por Alicia Bonamino, Naira da Costa Muylaert e Maria Océlia Mota. As autoras discutem com propriedade a existência de um sistema nacional de educação no Brasil e se o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica pode ser considerado um sistema no sentido pleno. No artigo são debatidas também, as avaliações nacionais e a necessidade de um maior esforço de articulação dos objetivos dessas avaliações com iniciativas de tradução pedagógica dos resultados educacionais para professores, gestores escolares e acervo de estudos sobre a escola

e desigualdades educacionais. Através da análise dos objetivos iniciais das avaliações que compõem o sistema nacional, identificam duas ordens de limitações impostas a esses objetivos: a dificuldade da efetiva mensuração do aprendizado dos alunos em razão dos desenhos seccionais dessas avaliações e as limitações relativa à exploração dos questionários contextuais. Concluem apontando que iniciativas de avaliação nacional da educação básica são boas, no entanto, ainda não se pode afirmar que se dispõe de um sistema nacional de avaliação em sentido pleno.

A parte II inicia com Aportes para análise dos sistemas estaduais de ensino: a contratualização da gestão aborda os problemas do sistema de contratualização de autoria de Rosimar de Fátima Oliveira e Eldaronice Queiroz de Alvarenga e trata sobre a lógica gerencial pós-burocrática no Brasil e controle pelos resultados. O texto aponta a questão do “Choque de Gestão” implantado pelo Governo de Minas Gerais a partir de 2007. Durante o desenrolar do artigo descreve as etapas de implantação do Acordo de Resultados e a análise crítica. As autoras criticam o choque e ainda alongam-se abordando questões do enrijecimento dos processos e das políticas educacionais mostrando o quanto se está politizando o sistema educacional, abrindo mão de gestões realmente preocupadas com resultados na população estudantil, em benefício de *marketing* político partidário.

No texto Planos estaduais de educação: (des)vinculações com os sistemas estaduais de ensino, os autores Donaldo Bello de Souza e Janaina Specht da Silva Menezes constam que o Brasil não conta com um sistema nacional de educação, mas apenas com diretrizes e bases da educação nacional. A organização de sistemas de ensino vem contribuindo para que as discussões em torno de sua articulação se façam associar às necessárias colaborações entre os entes federados, especialmente, tendo por referência as diretrizes, os objetivos e as metas contidas nos planos nacionais e subnacionais de educação. A Ldben, de 1966, já reitera a determinação da Constituição Federal de 1988 dos Estados elaborarem e executarem políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e o plano nacional, integrando e coordenando as suas ações com as dos seus municípios. Isto faz com que o Plano Estadual abranja todas as instituições públicas estaduais de qualquer nível ou etapa, desde a educação infantil até a educação superior. Em cumprimento a essas determinações, os sistemas de ensino da União, Estados e Municípios devem ser elaborados no regime da cooperação. Ficam evidenciadas as dissociações e desvinculações entre os planos estaduais e o nacional ocasionando prejuízo, pois os planos estaduais tem função estratégica decisiva para a efetiva implantação do Plano Nacional de Educação, na medida em que suas metas somente poderão ser atingidas se os planos estaduais se compatibilizarem pela média de

seus municípios e através da elaboração dos Planos Políticos Pedagógicos, no âmbito das unidades escolares, como forma de consolidação da gestão democrática.

Oferta do ensino fundamental: ampliação, tensões e mudanças é um texto elaborado por Rita de Cássia Oliveira e Beatriz de Basto Teixeira em que as autoras propõem uma reflexão sobre a oferta do ensino fundamental passando pela universalização do acesso, a garantia do padrão de qualidade no ensino e a ação da união nos sistemas de ensino. Iniciam com um resgate histórico desde a década de 40, onde houve uma ampliação da demanda de acesso ao ensino primário, gerando pressões sociais para a ampliação das oportunidades ao nível secundário, as disparidades regionais com relação à oferta e demanda no final da década de 80, e o desafio da universalização do ensino fundamental na década de 90. Após a universalização do ensino fundamental, o foco se direcionou para a qualidade na educação onde os sistemas de avaliação em larga escala foram elementos importantes nesta reflexão e a identificação da necessidade de investimento na área. Apresentam algumas alternativas propostas pelo Ministério da Educação como o Plano de Desenvolvimento da Escola, a entrada no ensino fundamental aos 6 anos, a educação integral em tempo integral, a descentralização. Porém esta última proporcionou uma autonomia esperada pelas escolas, mas também uma sobrecarga de trabalho sem condições de infraestrutura. Apresentam um questionamento com relação ao ensino fundamental estar se tornando um “lugar de passagem” entre a educação infantil e o ensino médio, em função das metas ousadas para os municípios com o estabelecimento da universalização do atendimento pré-escolar até 2016, e o olhar para o ensino médio com status de etapa final da educação básica, com caráter de formação integral, entendida como garantia de acesso a conhecimentos necessários à vida social e ao trabalho, deixando-se de lado a intensificação de ações que visam a qualidade da educação no ensino fundamental, com o fortalecimento de programas já existentes, atendimento adequado às necessidades dos educandos e fortalecimento dos sistemas de ensino locais. Destaca-se o posicionamento de que a garantia no padrão de qualidade do ensino deve ser o fim específico da educação escolar, por ser um direito dos alunos e dever do Estado.

Os autores Marise Ramos e Carlos Artexes Simões propõem no artigo Ensino Médio no Brasil dos anos 2000 e os sistemas estaduais de ensino: a difícil universalização de um direito a análise da oferta do Ensino Médio pelo sistema estadual de ensino. Para tal análise fazem um apanhado da legislação em que historicamente este nível de ensino esteve contemplado. Desde 1931, onde pela primeira vez um Decreto cita o ensino secundário, até os dias atuais onde a LDB de 1996 promoveu um avanço considerável ao ensino médio, levando-o a ser considerado a última

etapa da educação básica. Diante deste quadro histórico em que o ensino médio esteve muito próximo de uma concepção de ensino técnico profissionalizante e que hoje tem seus objetivos mais claros na legislação, os autores estabelecem uma crítica ao fato de que a universalização do ensino médio promoveu o acesso ao segmento de praticamente 80% dos jovens, no entanto esta acessibilidade não foi acompanhada das condições de investimentos necessários para o desenvolvimento de um ensino de qualidade. Convém salientar que, mesmo sendo previsto legalmente a oferta do ensino médio, somente em 2007 passou a existir com o Fundeb uma fonte permanente de financiamento para a educação básica que contemplava o segmento em questão. O artigo defende ainda, uma série de dificuldades na universalização do ensino médio com qualidade, entre as quais se pode destacar a dificuldade de conseguir financiamento para o nível em questão, a carreira pouco atraente de professor levando muitos a desistir da função no estado, a falta de estrutura necessária para o atendimento qualificado, entre outros. Concluem que o ensino médio não é um segmento de fracasso, uma vez que nunca houve um investimento neste segmento de ensino para que se pudesse avaliar com clareza a qualidade do trabalho desenvolvido e que diante desta dificuldade, a sociedade, por meio dos seus movimentos sociais, deveria se mobilizar para exigir um ensino médio de qualidade para a população.

No texto, *Desafios à organização dos sistemas municipais de ensino no Brasil: elementos constitutivos, colaboração federativa e qualidade da educação*, Marisa Timm Sari realiza um resgate histórico, enfatizando o período pós Constituição Federal de 1988 com realce em relação as expectativas e controvérsias na formação dos sistemas de ensino municipais, a institucionalização dos sistemas municipais de ensino, os componentes municipais, o PNE e fecha com o desafio da qualidade e equidade na educação. Nesta perspectiva é consolidada e ampliada a organização sistêmica da educação brasileira, dando aos municípios a condição de titulares de sistema próprio de ensino e definindo o regime de colaboração entre os entes da federação. Nas últimas décadas, entre a centralização e descentralização das políticas, os municípios expandiram suas redes de ensino fundamental e de educação infantil com projetos próprios e também executando programas dos âmbitos federal e estadual. A esfera municipal nem sempre teve sua capacidade de atendimento considerada nas relações dos entes da federação brasileira. A falta de planejamento e indefinições das competências entre os níveis de governo contribuíram para isso, gerando atuação desarticulada com sobreposição, competição e omissão. No entendimento de autores nacionais, perspectivas inovadoras foram introduzidas pela Constituição Federal de 1988, reconhecendo o município como ente autônomo e responsável por planejar o sistema de ensino, levando em consideração as

responsabilidades de cada instância. O desafio com a promulgação da Constituição Federal de 1988 passa a ser então, com a regulamentação dada pela Ldben/1996 em que se poderia começar a planejar o sistema de ensino. Passa-se a analisar os elementos que estruturam os sistemas de ensino municipais, visto que, mesmo amparados pela Ldben/1996, os municípios não têm inovado em relação aos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital e contam em sua estrutura organizacional. Conforme demonstrado no texto, houve avanços na educação brasileira após a CF/1988, no entanto, a concepção de um Sistema Nacional de Educação, contemplando todos os componentes e estabelecendo um real regime de colaboração entre todas as esferas públicas, poderia trazer a possibilidade de ampliação do acesso e atendimento ao direito constitucional dos cidadãos com educação em padrões de excelência na qualidade e equidade.

O artigo, *A gestão de redes e sistemas municipais de ensino: dilemas na organização da educação básica*, os autores Ângela Maria Martins, Cláudia Oliveira Pimenta, Cleiton de Oliveira, Pedro Ganzeli e Valéria Virgínia Lopes, propõem como campo de estudo do texto as regiões da Grande São Paulo, Campinas e Baixada Santista a fim de reconhecer como se dá a gestão da rede e dos sistemas municipais de educação nestes locais, sobretudo com uma ótica lançada à educação básica. Deste modo, os autores também consideram que o sistema próprio de educação, de fato é um fomentador para a autonomia dos municípios, já que possibilita a elaboração, implementação e a avaliação das políticas educacionais. Contudo, os autores não aprofundam os processos evolutivos desta transformação, por conta do teor tecnicista e gerencial, deixando de lado a questão dos impactos que foram causados por elas. Porém são abordadas no texto, questões técnicas da gestão municipal do ensino, aprofundando a participação destes na oferta e manutenção da educação. Constataram que os alunos atendidos pelas escolas municipais pesquisadas, o são por conta da proximidade dos mesmos em relação à escola, ao invés dos estritos limites geográficos municipais.

No texto, *Acompanhamento e Avaliação de planos municipais de educação metropolitanos: o protagonismo local dos sistemas de ensino*, os autores Donaldo Bello de Souza e Alzira Batalha Alcântara analisam os PMEs da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2001 e 2012, gerando questionamentos que podem ser úteis para que se pense em âmbitos mais globais as políticas públicas educacionais. Como resultado os pesquisadores encontraram 33 PMEs no Estado, sendo que apenas 10 pertencem a municípios da Região Metropolitana. Os autores apontam que a construção dos PMEs dos dez municípios se deu com a participação da sociedade civil, embora alguns deles não tenham explicitado os atores sociais envolvidos e, tampouco, como o processo ocorreu. O texto em questão contribui significativamente no que diz respeito à

participação da sociedade civil na construção de seus sistemas de ensino, propondo reflexões relevantes sobre o conjunto de políticas públicas educacionais de âmbito nacional como por exemplo, se há, de fato, a necessidade de se estabelecer um plano único nacional, visto que as especificidades e as realidades que compõem o cenário educacional brasileiro são tão diversas.

Implementação municipal da política educacional PAR: tensões e contribuições para a autonomia e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino de autoria de Neusa Chaves Batista aborda um estudo feito a partir de uma pesquisa iniciada em 2010 no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) realizada com 38 municípios prioritários no Rio Grande do Sul, em que se procura responder como e em que medida a política nacional (PAR) pode promover a construção de espaços e instrumentos de gestão democrática na esfera municipal. A pesquisa dá ênfase à dimensão da gestão democrática focando nas tendências de indicadores que verificam questões como a existência de conselho escolar; existência, composição e atuação do conselho municipal de educação; existência de projeto pedagógico nas escolas e grau de participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração. A metodologia aplicada propunha um diagnóstico, realizados por equipes de consultores, em que se pontuavam os indicadores, e a partir das pontuações se construía um planejamento com ações de intervenções planejadas tomando por referência o ‘guia prático de ações’. O artigo expõe uma complexa relação entre autonomia e gestão democrática dos sistemas municipais. Esses elementos sofrem influências temporais de diversos fatores como contexto legal, econômico, sociopolítico e entre outros. Se a indução de políticas públicas nacionais podem trazer contribuições importantes sobre alguns aspectos para o aperfeiçoamento dos sistemas municipais, no entanto, em outros, geram um tensionamento nas relações de gestão e autonomia. Fica a problematização sobre o limite de influência e indução que deve ser proposta as políticas nacionais mediadas pelo regime de colaboração. A autora afirma que esta é uma construção que precisa ser realizada considerando as especificidades socioeconômicas, políticas e culturais das municipalidades.

Fecha a parte II e o livro o texto Condições, gestão, formação e identidade da educação infantil: desafios e recomendações para os sistemas municipais escritos por Sonia Kramer e Maria Fernanda Nunes. Aborda uma pesquisa realizada entre 1999 e 2009 sobre “Educação infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro”. A metodologia aplicada propõe a aplicação de questionário, entrevista e observação na educação infantil em creches, pré-escolas e escolas do município. Apontamentos do estudo revelam que houve investimento crescente em projetos de formação nessa década em equipes que trabalham diretamente com crianças de 0 a 6 anos. O artigo



possibilita refletir sobre a questão da formação de equipes gestoras, estas devem estar alinhadas à formação, experiência e o conhecimento sobre a rede, área de atuação, tamanho e possibilidades de expansão. O estudo afirma também que a educação pública no estado do Rio de Janeiro apresenta graves deficiências, em todos os sentidos, desde a desvalorização de profissionais até estruturas inapropriadas para o desenvolvimento de qualidade para o que está sendo proposto, é necessário investimentos pesados na educação infantil, com planejamento adequado, para que se possa mudar a precarização e oferecer uma educação qualificada para todas as classes sociais.

Pelo que foi apresentado a coletânea constitui-se numa obra que traz com excelente qualidade um panorama de políticas educacionais e abordagens teórico-conceituais e teórico-práticas que orbitam sobre a temática central Sistemas Educacionais: concepções, tensões e desafios. A leitura da mesma em muito pode contribuir estudos e debates de estudiosos, educadores e interessados na educação.

**Recebida em:** 14.04.2016

**Aceito em:** 20.06.2017