

A ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL

Rosilania MACEDO-SILVA¹
Josiete Gomes Ferreira da SILVA²
Maria Rosiene Ferreira dos SANTOS³

RESUMO

A partir de pesquisa bibliográfica e documental, objetivou-se estabelecer discussão sobre a organização dos sistemas de ensino no Brasil. Esta intenção torna-se de grande relevância, uma vez que, trata-se de pesquisa ainda pouco desenvolvida nos âmbitos acadêmicos. A legislação reguladora permite a constituição de milhares de sistema de ensino. Isto é possível, tendo em vista, o quantitativo de municípios brasileiros, já que cada um, configura-se em uma rede de ensino e esta pode, naturalmente, passar a ser um sistema. O fato é que nem toda rede tornou-se sistema. Essa condição faz com que os municípios não tenham autonomia quanto à sua regulamentação educacional, ficando sob a égide do sistema de ensino estadual. Quando os municípios passam a ser sistema, pode-se ter dentro dele mais de um direcionamento educacional, provocando problemas à clientela quando do desenvolvimento dos estudos e no momento de transferências escolares. Propomos que os sistemas devem possuir consonância entre si para que as instituições possam caminhar num mesmo caminho.

PALAVRAS-CHAVE: Organização educacional; Sistemas de ensino; Rede de ensino.

INTRODUÇÃO

A organização dos sistemas de ensino no Brasil, não é assunto comum na pauta de estudos das academias universitárias. Com a nossa experiência, podemos dizer, que é ainda um assunto de desconhecimento de boa parte da sociedade brasileira, inclusive, dos licenciados. Assim, acreditamos ser relevante o estudo que apresenta, pois contribuirá para esclarecer, não só como se organizam os sistemas de ensino, mas para contribuir com a desmistificação deste com redes de ensino. Deste modo, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, estabeleceremos discussão acerca dos sistemas de ensino no Brasil, apontando a sua organização e estabelecendo

¹ Mestra em Educação pela Universidade de Aveiro. Graduada em Pedagogia e pós-graduada em Inspeção Educacional pela Universidade Federal de Alagoas. Inspetora na rede pública de ensino em Alagoas. Vice-presidente da Associação dos Inspectores Educacionais dos Sistemas de Ensino de Alagoas (Asiseal).

² Pós-graduada em Inspeção Educacional pelo Centro Universitário Tiradentes. Graduada em pedagogia pela Universidade Federal de Alagoas.

³ Pós-graduada em Inspeção Educacional pelo Centro Universitário Tiradentes. Secretária escolar na rede pública de ensino.

reflexões de como essa organização pode estar de certo modo desorganizado, precisando de um redirecionamento em busca de interligação entre os sistemas de ensino.

Para melhor estabelecer a discussão, este artigo se estrutura além do resumo, palavras-chave e desta introdução, em uma reflexão sobre o significado geral de sistemas. Em seguida estabelecemos uma discussão esclarecedora sobre os sistemas de ensino e os órgãos e instituições que o compõem. Seguimos apresentando a organização dos sistemas de ensino, refletindo sobre a sua complexidade e necessidade de estarem interligados quanto a regulamentação. Apresentamos as conclusões finais e fechamos com as referências.

SISTEMAS: BREVE REFLEXÃO

É sabido que a sociedade é composta por muitos sistemas, podendo ser eles, entre outros, jurídico, cultural e ensino. Inclusive o nosso corpo também contém diversos sistemas. Isso nos leva facilmente entender que sistemas são vários órgãos interligados. De acordo com Oliveira (2002, p. 35), “Sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função”. Segundo Batista (2005, p. 38), o termo sistema pode ser definido como “disposição de partes de um todo, que de maneira coordenada, formam a estrutura organizada, com a finalidade de executar uma ou mais atividades ou, ainda, um conjunto de eventos que se repetem ciclicamente na realização de tarefas predefinidas”.

Para Gadotti (1999, p. 2) sistema “é um conjunto coerente a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim,” já Saviani (1987, p. 75) define sistema como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”.

A partir da compreensão sobre sistemas, nos deteremos acerca dos sistemas de ensino.

OS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIRO

O sistema educacional brasileiro até 1960 era centralizado e o modelo era seguido por todos os estados e municípios. Com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional, LDB nº 4024/61, os órgãos estaduais ganharam autonomia, diminuindo a centralização do MEC. Os estados passaram a deter maior influência, sendo criados os conselhos de educação. Os municípios, no entanto, viviam sob a égide dos órgãos normativos do sistema de ensino estadual, fazendo parte também desse sistema, como célula dependente das regulamentações oriundas dele.

Essa realidade perdurou até a década de 1990. Em 1996, acontece uma nova reforma na educação brasileira. Trata-se da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96. É ela que estabelece a finalidade da educação no Brasil e a sua organização. Assim quando define no artigo 21 que a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, compõem o nível da educação básica, também define nos artigos 9º, 10º, e 11 as responsabilidades dos poderes legislativo federal, estadual e municipal e nos artigos 16, 17 e 18, definem as atribuições dos sistemas. E é aí que pela primeira vez, claramente é dado espaço aos municípios para se organizarem em sistemas de ensino, uma vez que estes passariam a elaborar sua regulamentação. Aos mais de 5.000 (cinco mil) municípios, a educação brasileira passou a ter a possibilidade de possuir milhares de sistemas, considerando um por município. Essa organização torna o Brasil um país com formato educacional muito diferenciado de muitos outros.

Sistema de ensino, é um conjunto de órgãos e instituições de ensino que devem estar interligadas para alcançar o mesmo objetivo. No Parecer Nº 30/2000-CNE/CEB, sistemas de ensino

são o conjunto de campos de competências e atribuições, voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes.

Nesse sentido, os sistemas de ensino, a partir da interligação de seus órgãos e instituições, devem buscar vivenciar os princípios determinados na LDBEN 9394/96 (artigo 3º). Dessa maneira, garantir o ingresso e permanência dos aprendizes dentro das unidades escolares, através da oferta da educação de qualidade, sob a orientação do princípio democrático.

Um adendo: a rede de ensino

Consideramos importante abrimos um adendo às discussões sobre sistemas de ensino, nos reportando um pouco às redes de ensino. É sabido que muitos a confundem com sistema de

ensino e vice-versa. A quem os tenham como sendo a mesma coisa. Ambos são compostos por órgãos que devem funcionar por um mesmo objetivo. Podemos dizer que eles são parecidos, mas não iguais. A rede está contida em um contexto menor. Ela é parte do sistema do ensino.

Entende-se que rede de ensino é um sistema sustentado por um mesmo tipo de fonte financeira, que pode ter algum um regimento complementar, além daquela prevista em Lei. Para Saviani (1999) a Carta Magna utiliza o termo sistema no lugar de redes de ensino, pois este se aplicaria exclusivamente às esferas Estaduais e Federais, pois são essas as instâncias administrativas que possuiriam a prerrogativa garantida de legislar sobre o tema da educação.

o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas por analogia são chamadas aí de sistemas de ensino. Com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas. Daí falar-se em sistema estadual, sistema municipal, sistema particular etc, isto é, respectivamente, rede de escolas organizadas e mantidas pelos estados, pelos municípios ou pela iniciativa particular (SAVIANI, 1999, p.123)

A rede de ensino é organizada em rede pública e rede privada. A rede pública entendida por um conjunto de instituições “criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público” (BRASIL, 1996), se classifica em:

- **Redes municipais** - cada município brasileiro possui a sua rede, totalizando um total aproximado de 5.570 redes de ensino. As redes de ensino municipais são compostas por todas as instituições mantidas por cada um do poder executivo municipal.

- **Redes estaduais** – cada federação estadual brasileira e mais o Distrito Federal, possui a sua rede, totalizando um total de 28 redes de ensino estadual. As redes de ensino estaduais são compostas por todas as instituições mantidas por cada um de seu poder executivo estadual e do Distrito Federal.

- **Rede Federal** - O Estado brasileiro possui uma rede de ensino. A rede federal de ensino é composta por todas as instituições mantidas pelo poder executivo federal, tais como, as universidades e os IFS.

Como podemos observar as redes públicas de ensino se classificam em três, mas se compõem por milhares delas, por corresponderem a cada um dos municípios e estados brasileiros. Assim, muitas são as redes de ensino, cada uma com a sua concepção pedagógica e orientações burocráticas, administrativas e financeiras diferenciadas. Isto denota que não há um único direcionamento educacional na nação brasileira. A LDBEN 9394/96 determina as regras

gerais e cada rede e sistema deverá seguir as suas normas locais, tendo os princípios constantes no artigo 3º, da referida Lei como os norteadores comuns da educação brasileira.

Bem, e quanto a **rede privada**? Essa rede de ensino, composta por instituições “mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (BRASIL, 1996), assim como a rede pública, terá os princípios norteadores constante na Lei como principal de suas ações. Ela se organiza em quatro categorias, conforme preceitua a Lei 9394/96, em seu artigo 20. A saber:

I- **particulares** em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - **confessionais**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - **filantrópicas**, na forma da lei.

Como podemos perceber, as redes estão contidas nos sistemas de ensino, podendo pertencer ao sistema municipal, sistema estadual ou federal. No caso da rede privada, da educação básica, poderá pertencer a dois sistemas ou a um deles. Isto vai depender da etapa ofertada. Toda essa complexa configuração radica-se em uma organização de sistemas de ensino brasileiro.

A ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO ESTADO BRASILEIRO

Muito diferente de outros países, o Brasil vive sob a possibilidade de composição por mais de cinco mil sistemas de ensino, se considerarmos o quantitativo de redes públicas e estaduais de ensino. Nos referimos as públicas porque a rede privada, por força de Lei, não pode se constituir em sistema de ensino. Ela deve ficar sob a égide do poder público. A Lei 9394/96, reconhece a importância da rede privada, mas determina

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

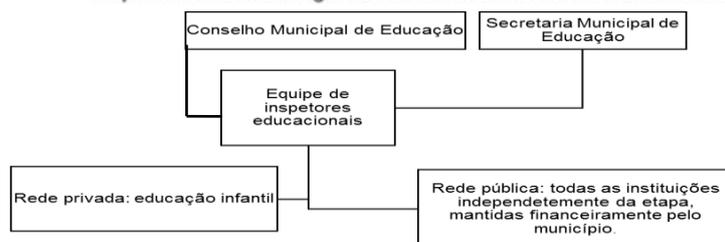
III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

No Brasil, como vimos acima, os estados já se constituíram em sistema de ensino desde a década de 1960. O mesmo não ocorreu com os municípios. Muitos ainda são redes. Mesmo que haja uma intenção por parte do Ministério da Educação para que se constituam em sistema, o processo parece ainda está em desenvolvimento. Para que os municípios se constituam em sistemas, necessários se faz, tomar algumas medidas. Nós com apoio em Saviani (1999), compreendemos que cada município deve ajustar a sua Lei Orgânica com a finalidade de instituir o sistema de ensino; elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela câmara municipal; criar ou reorganizar o Conselho Municipal de Educação, seguindo a lei de implantação do sistema de ensino; e por último, a criação da equipe de inspetores educacionais, que serão os avaliadores do sistema de ensino, possibilitando a seguridade da oferta da qualidade da educação, tanto na rede pública como na rede privada.

Dessa maneira, um sistema de ensino municipal possui um mesmo formato em todo território brasileiro (figura 1), tendo como obrigatório em sua composição, o conselho municipal de educação⁴ como órgão normatizador do sistema; naturalmente a rede pública de ensino municipal; órgão avaliador do sistema (entendemos como inspeção educacional); e, a educação infantil da rede privada de ensino.

Figura 1 - Município constituído em sistema de ensino

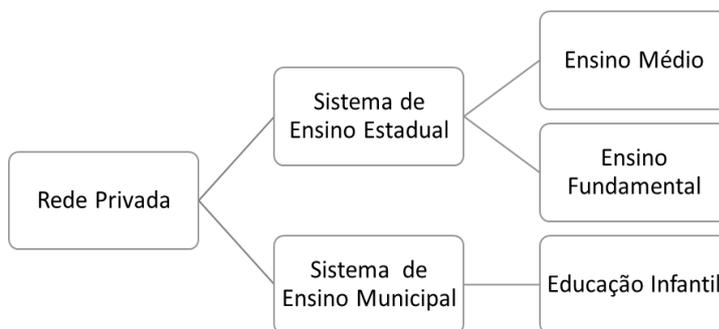
⁴ Os conselhos de educação são importantes órgãos de controle social, primam pelo bom desempenho das unidades de ensino e pela qualidade da oferta das escolas, por exemplo. É o órgão do sistema responsável pela legislação educacional, que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais. É também um instrumento de ação social atendendo a demandas da sociedade quanto transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais.



Fonte: Autoria própria

Quanto à educação básica, a organização do sistema municipal se faz de maneira mais simplificada. Isto por que, está muito bem definida as suas atribuições e delimitações de suas ações dentro da jurisdição do município. Instituições da rede privada, principalmente da educação básica, quando localizadas em municípios constituídos em sistema de ensino, devem se ater (figura 2), às etapas que ofertada por ela, para que possa saber a qual ou quais sistemas deve seguir as orientações e solicitar concessão de funcionamento.

Figura 2 - A oferta da educação básica da Rede Privada nos sistemas de ensino



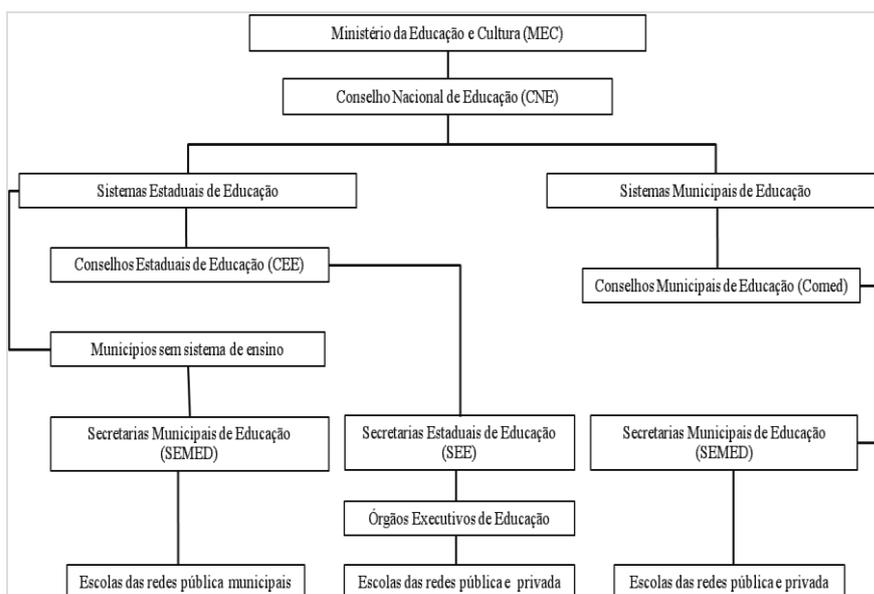
Fonte: Autoria própria

Toda a oferta de educação infantil oriunda da rede privada deve ficar sob a égide do sistema municipal. As demais etapas da educação básica (ensino médio e ensino fundamental), sob a égide do sistema de ensino estadual. Notemos que uma única unidade de ensino da rede privada pode ter que seguir as orientações e solicitar concessão a dois sistemas de ensino, desde que, oferte a educação infantil e o ensino fundamental, por exemplo.

Se o sistema municipal possui um padrão comum, o mesmo não pode se dizer do estadual. O sistema de ensino estadual abrange ou não os municípios com suas respectivas redes públicas e

ou não as redes privadas em sua totalidade. Tudo vai depender se o município é constituído em sistema ou se permanece como rede. Além disso, mesmo sendo sistema, o município pode por conviver em regime de colaboração com o sistema de ensino do estado. Na figura 3, observa-se a complexa organização do sistema de ensino brasileiro. Claramente podemos verificar a base da formação de um sistema estadual quando este convive num município com e sem sistema de ensino.

Figura 3: Organização dos sistemas de ensino brasileiro



Fonte: Macedo-Silva (2012)

Como afirma Macedo-Silva (2012, p, 55)

os municípios mesmo podendo se organizar em sistemas de ensino, nem sempre optam por esse modelo. Neste caso, ficam subordinados a regulamentação do sistema estadual de educação. Contudo, são regulados pelos poderes municipais e administram todas as escolas criadas por ele que são as de educação infantil e ensino fundamental. Isto significa milhares de regulamentações educativas...

Assim, cada rede de ensino pode criar leis e regulamentações para direcionar o seu sistema, em consonância com a legislação nacional. Em contrapartida, em não sendo sistema, o município vai vivenciar as regras do sistema de ensino estadual e assim, pode correr riscos de algumas regulamentações não terem nexos com as leis da rede. No caso do município ser sistema e sem regime de colaboração com o estado, pode ocorrer que a clientela no mesmo espaço territorial municipal sofra grandes impactos pedagógicos e administrativos. Para compreendermos melhor imaginemos um município constituído em sistema de ensino e que em

seu território geográfico haja 1. escola estadual (égide do sistema estadual); 2. escolas da rede pública municipal (égide do sistema municipal), 3. escolas da rede privada de ensino fundamental (égide do sistema estadual); 4. escolas da rede privada de educação infantil e ensino fundamental (égide do sistema municipal e égide do sistema estadual, respectivamente); 5. escolas da rede privada de educação infantil (égide do sistema municipal). Percebamos o quanto essa organização pode ser complexa e de certo modo prejudicial ao aluno em seu processo de aprendizagem e adaptação, principalmente, quando de transferências entre escolas e consequentemente entre sistemas de ensino.

Mesmo tendo cada sistema de ensino a liberdade de organização legitimada, pode-se dizer que necessário se faz uma interligação entre eles. Inclusive, com um sistema de ensino nacional, que ainda não existe. Com apoio em Saviane (2010, p. 382) compreendamos que, “a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo”. O autor (idem) afirma que a” forma própria de responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação”. Nesse sentido, notamos que em havendo um sistema nacional, pode proporcionar uma melhor coesão nas ações educativas na organização da educação brasileira.

Se ainda não é possível um único sistema, pensamos ser importante todos os sistemas concordando com regulamentações pedagógicas e administrativas. Concordamos plenamente com Saviani (1999), quando compreende que os sistemas de ensino para o pleno funcionamento precisam manter-se em articulação entre si, o que ainda não ocorre. Portanto, os sistemas: federais, estaduais e municipais independentes entre si, entendem isoladamente aos preceitos legais, deste modo devem se organizar do ponto de vista

- do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- do tipo de preparação, em: geral, semiespecializado ou especializado;
- dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola etc. (SAVIANI, 1999, p. 121)

Grandes avanços tivemos na criação e organização dos sistemas de ensino no Brasil, no entanto, a sua organização se apresenta como complexa e, para quem não pertence a educação,

talvez se apresente um tanto quanto difícil de compreender. Muito ainda temos que caminhar para que essa organização se organize de maneira que possamos andar todos com passos ordenados e comuns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar, um sistema de ensino engloba muitas instituições e essas instituições podem estar alocadas, prioritariamente, em âmbitos estadual e municipal, podendo ser ainda da rede pública ou da rede privada. A rede privada de ensino deve cumprir os normativos oriundos dos órgãos públicos competentes e devem ser devidamente acompanhadas por profissionais habilitados para a verificação do cumprimento legal, nesse caso, o inspetor educacional é o profissional mais adequado para o ato. Ele é um elo entre todos os órgãos do sistema, principalmente com o Conselho de educação.

Podemos perceber quão grande e complexa é a educação brasileira, composta por tantos sistemas de ensino. Cada qual com as suas atribuições e regulamentações. Isso tudo pode de certo modo, prejudicar a clientela no âmbito de um município, quanto os aspectos pedagógicos e administrativos.

Contudo, sabemos que toda essa complexa organização só foi possível, mediante a força de Lei. O que precisamos é encontrar formas dessa organização possuir traços e direcionamento comuns para que os princípios educacionais possam ser vivenciados sob as mesmas regras.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Emerson de Oliveira. **Sistemas de informação: o uso consciente da tecnologia para o gerenciamento**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIBANIO, João Batista. **A arte de formar-se**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

MACEDO-SILVA, Rosilania Macedo. **Globalização e gestão escolar no Brasil e em Portugal**. Dissertação de mestrado. Centro de Educação Universidade de Aveiro, Portugal. Disponível em <http://core.ac.uk/download/pdf/15570447.pdf> . Acesso em 01 de agosto de 2015

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Sistemas, organização & métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 13 a ed, 2002,

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira**. Campinas, Autores Associados, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. – 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. XX, n. 69, p. 119-136, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Mec. Brasília, 2010. Disponível <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf> Acesso em 29 de Julho de 2015.

TAMBARA, Elomar e ARRIADA, Eduardo [Orgs.], (2005). **Coletânea de leis sobre o ensino primário e secundário no período imperial brasileiro: Lei de 1827; Reforma Couto Ferraz – 1854; Reforma Leôncio de Carvalho - 1879**. Pelotas: Seiva.

TAVARES, José. Relações interpessoais em uma escola reflexiva. In: ALARCÃO, Isabel (Org.). **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

VALE, J. M. F. do. **O Diretor de Escola em Situação de Conflito**. Cadernos Cedes. Especialistas do Ensino em Questão. São Paulo. n. 6, 1982.

DOCUMENTOS

BRASIL. **Lei nº 9394/96** (1996). Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC

BRASIL. **A qualidade do trabalho do Inspeção Escolar - Portal Educação**. Acesso em 20 de Novembro de 2015. www.portaleducacao.com.br > ... > Artigos > Educação

BRASIL. **Organização da educação escolar no Brasil na perspectiva ...** escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala...gestao_escolar/.../texto2_2.pdf Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

BRASIL. PARECER CNE/CEB nº 30/2000. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em 27 de Julho de 2015.

BRASIL. **Leis Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 4024/61, 5692/71 e 9394/96**.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil**, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1988 Dicionário on line Português. Disponível em <https://www.google.com.br/?gfe> rd=Cr&ei=F-O_VZCJHeep8we07IWodg#q=significado+de+sistema. Acesso em 27 de Julho de 2015.