

MIRIAM ABRAMOVAY: é preciso investir na melhora do clima escolar

ANO 20 - nº 235

EDUCAÇÃO

www.revistaeducacao.com.br



segmento

ENSINO DE INGLÊS

Licenciaturas se renovam para formar docentes com maior domínio linguístico

PESQUISA ACADÊMICA

Investimento em coordenação pedagógica dá bom retorno em aprendizagem de alunos

SONO E APRENDIZADO

Sonhar ajuda a elaborar informações do dia para utilizá-las no futuro

R\$ 10,00



Vinte anos de

DIRETRIZES E BASES

Mesmo após ter passado por mais de 30 alterações desde a sua sanção, a lei maior da educação ainda não foi totalmente implementada. E restam divergências sobre a necessidade de ser mais específica ou de apenas responder a grandes princípios

Capa

Vinte anos de LDB

Mesmo tendo passado por mais de 30 alterações desde quando foi sancionada, em 1996, a lei maior da educação permanece à espera de ser totalmente implementada

Luciana Alvarez



Grandes princípios norteadores ou detalhamento de objetivos e atribuições para o desenvolvimento da educação nacional. As tensões entre essas duas vias possíveis pautaram as discussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei 9394/96), sancionada em 20 de dezembro de 1996 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, desde antes de o texto chegar ao Congresso Nacional. Hoje, 20 anos depois de aprovada a terceira LDB brasileira (há quem considere que seja a segunda, sucedendo apenas à original, de 1961, sem dar o mesmo status à lei 5.692, de 1971), o texto legal carrega virtudes e defeitos muito próximos aos da própria educação brasileira. Em linhas gerais, define bem alguns grandes rumos, prevendo autonomia para escolas e sistemas. Mas, por falta de implementação ou por intervenção posterior, foi, para o mal e para o bem, ganhando complementos os mais variados. Tanto o texto original como o resultante das intervenções posteriores mostram que, para além da capacidade de produzir boas leis e documentos, falta a capacidade de dar vida na ponta ao que se concebe como estratégia, sejam aquelas oriundas dos gabinetes ou as resultantes de grandes articulações sociais, como o Plano Nacional de Educação.

Para o educador e hoje consultor Francisco Aparecido Cordão, membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação entre 1998 e 2006, a principal contribuição da LDB foi mudar a visão educacional subordinando as atividades de ensino à aprendizagem. “Antes, a lei estava focada no ensino, aí passou para os resultados de aprendizagem”, resalta Cordão.

Para ele, a lei pressupõe um docente participativo e que faça suas escolhas educacionais. “O artigo 13, que trata das incumbências dos docentes, diz, em seu primeiro item, que ele deve participar da elaboração da proposta pedagógica. O segundo ponto é fazer seu plano de trabalho, de acordo com a proposta da escola. O terceiro é zelar pela aprendizagem do aluno, o quarto é estabelecer estratégias de recuperação e só no quinto ponto aparece ‘ministrar aulas’”, diz, para exemplificar o papel do professor como o de um educador que atua em várias frentes para garantir a aprendizagem.

ARTICULAÇÃO DE DOCENTES

Mas muito antes de sua data de nascimento oficial, a Lei de Diretrizes e Bases já estava sendo gestada. Ainda durante as discussões que culminariam na Constituição de 1988, um grupo de educadores começou a discutir suas propostas para a futura nova lei educacional. “Tradicionalmente, as leis educacionais do Brasil, desde a época da colônia, sempre foram feitas por iniciativa do poder executivo. A atual tem a peculiaridade de ter nascido da sociedade civil, de um movimento dos educadores”, diz Dermeval Saviani, que participou da elaboração do anteprojeto da LDB e é autor do livro *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas* (Editora Autores Associados).

“Antes da promulgação da Constituição já sabíamos do dispositivo que manteria com a União a prerrogativa de organizar a educação. Portanto, fizemos uma mobilização para já começar a trabalhar o tema”, relata.

As propostas dos professores viraram projeto de lei amplamente debatido no Congresso durante anos. Foi aprovado pela Câmara,

Capa

ainda que após sofrer várias modificações. Mas, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e sua posse no ano seguinte, o processo parou. "O novo governo entendeu que a proposta que tramitou iria engessar a educação, pois trazia definições com muita precisão. Foi feita uma manobra para que o texto voltasse à Comissão de Constituição e Justiça e, então, o deputado Darcy Ribeiro (PDT/RJ) apresentou um substitutivo, que deixou de incorporar vários aspectos sugeridos pela mobilização dos professores", relata Saviani, que é professor emérito da **Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**.

Na verdade, houve uma longa série de atritos regimentais e apresentação de substitutivos e projetos na Câmara e no Senado desde a apresentação do primeiro projeto, o 1.258, de 1988, pelo deputado Octávio Elísio (PSDB/MG).

Por fim, após longa tramitação,



© Gustavo Morita

A LDB dedicou dois artigos à educação indígena, reconhecendo o direito desses povos de ter uma educação bilíngue

o substitutivo de Darcy Ribeiro acabou aprovado pelas duas casas do Legislativo – Câmara e Senado – e foi promulgado pelo presidente em dezembro de 1996, tornando-se assim a lei nº 9.394, que há 20 anos estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional.

Debora Mazza, diretora da Faculdade de Educação da **Unicamp**, também se lembra da frustração

pelo fato de o texto aprovado não ter sido aquele tão amplamente discutido pelos profissionais da educação em congressos, simpósios e seminários e depois pelos congressistas. "Dentro do clima de redemocratização, existia uma forte expectativa de que o texto discutido pelo Fórum de Educação seria a base para a lei. Entretanto, a LDB tem suas virtudes. Apesar dos conflitos, ainda vejo

A LDB e a educação brasileira

1961



Sancionada, em 20/12, depois de 13 anos de debates no Congresso Nacional, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61).

1971

Em 11/08, é sancionada lei que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei 5.692/71). Ensino torna-se obrigatório dos 7 aos 14 anos.

1986

Professores brasileiros se mobilizam para elaborar uma lei para a educação brasileira; LDB é tema de fóruns e conferências nacionais.



1988

Deputado Octávio Elísio (PSDB/MG) dá entrada em projeto de lei tendo como base as propostas dos professores.

1994

Durante os anos de tramitação no Congresso, projeto original recebeu mais de 1.200 propostas de emendas. Então deputado, Florestan Fernandes (PT/SP) foi um dos principais articuladores.

1996



LDB é finalmente aprovada, mas com texto substitutivo, mais genérico, proposto pelo deputado Darcy Ribeiro (PDT/RJ).

virtudes na lei”, diz.

“Como era um texto bem aberto, a gente entendeu que dava para fazer oposição à visão neoliberal sem mudar a lei”, afirma Saviani. Além de “mais genérica”, Saviani diz que a LDB permitiu de certa forma que o governo federal se “desresponsabilizasse” pela educação. “A União ficou encarregada da avaliação de toda a educação, mas não foi posta uma prioridade para que mantivesse o ensino superior e as escolas técnicas”, diz.

DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Entre os pontos mais positivos, Debora destaca o artigo 3º. “É um grande avanço. Defende os princípios da educação brasileira, aonde queremos chegar, algo que fundamenta nossas práticas: igualdade de condições, liberdade para aprender, ensinar, pesquisar, pluralismo, tolerância, valoriza-

ção dos profissionais da educação, gestão democrática”, cita.

A professora também elogia a redação que trata dos padrões mínimos de qualidade, “definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Outro ponto bastante benéfico, segundo Debora, é o fato de a LDB classificar a educação como “direito público e subjetivo”. “Foi a primeira vez que a educação foi caracterizada assim numa lei brasileira: é um direito de todos e de cada um. Isso significa que eu posso reclamar para mim e para os meus filhos o direito à vaga e à qualidade”, afirma.

Também foi inédita a preocupação com a educação dos povos indígenas, para a qual a LDB dedica dois artigos. “O texto reconhece que o português não é a língua

materna para alguns grupos e garante uma educação bilíngue. Temos mais de 200 línguas indígenas em nosso território. A lei olha por essa perspectiva ao dizer que eles têm o direito à educação, e uma educação bilíngue”, avalia a docente da **Unicamp**. Além da língua, a lei determina ainda o respeito aos “processos próprios de aprendizagem” desses povos.

Para João Cardoso Palma Filho, professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), a lei ajudou a promover a inclusão de alunos nos sistemas público e privado. “Hoje, a educação está praticamente universalizada no ensino fundamental e, apesar do que ainda falta, avançou no ensino médio e na educação infantil, que passou a integrar a educação básica”, destaca.

Para o educador, a lei tem sido positiva nestes 20 anos, pois vem sendo aperfeiçoada. “Quando foi

1997

Primeira mudança: ensino religioso passa a ser considerado “integrante da formação básica do cidadão” e é retirado do texto que sua oferta se daria “sem ônus” para o poder público.



2003

É incluída a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e, no calendário escolar, o Dia da Consciência Negra.

2006

Ensino fundamental passa a ter duração de nove anos (antes eram oito).



2008

Foi criada a opção de ensino técnico integrado ao nível médio e redefinida a educação profissional e tecnológica.



2013

Obrigatoriedade passa a ser dos 4 aos 17 anos (da educação infantil ao ensino médio); alteração na educação especial, que passa a ser destinada a educandos com “deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades” – antes era para “portadores de necessidades especiais”.

Capa

aprovada, ainda faltava muito. Mas ela sofreu mais de 30 alterações nesse período”, lembra.

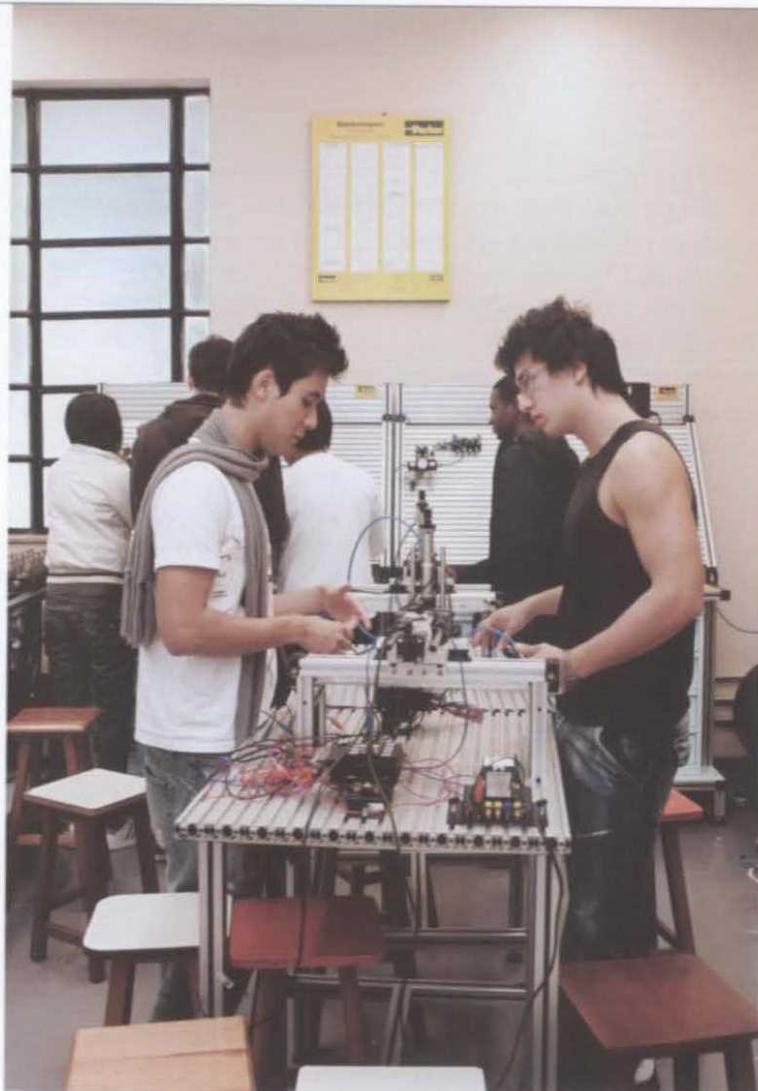
SEQUÊNCIA DE ALTERAÇÕES

Nem todas as mudanças foram consensuais. Menos de um ano depois de promulgada, a lei recebeu sua primeira emenda, alterando artigo que previa o ensino religioso “sem ônus para os cofres públicos”. Segundo Saviani, essa modificação se deu, sobretudo, por lobby da Igreja Católica. A ideia original era que as organizações religiosas deveriam se organizar para chegar a uma oferta múltipla; e os estudantes poderiam escolher cursar ou não o ensino religioso que lhes fosse oferecido.

Uma mexida aparentemente pequena no texto representou “um grande retrocesso”, avalia Salomão Ximenes, especialista em direito público e professor da Universidade Federal do ABC (UFABC). Além da retirada do termo “sem ônus”, o texto passou a definir o ensino religioso como “parte integrante da formação básica do cidadão”. “A questão está sendo discutida hoje no Superior Tribunal Federal (STF), porque vai contra a Constituição. É um contrassenso isso existir num estado laico”, diz.

Outras alterações significativas demoraram um pouco mais a acontecer. Uma das mais importantes foi a inclusão da obrigatoriedade do estudo da história e cultura afro-brasileira (em 2003) e dos povos indígenas (em 2008). Embora ainda esteja por se consolidar, estabelece novos princípios, como lembra Ximenes. “Não é detalhe: trata-se de uma mudança ampla na concepção curricular, que visa trazer um pluralismo. A história deixa de ser contada segundo o padrão europeu, branco, hegemônico. Essa mudança radi-

Ao criar a possibilidade de o ensino técnico integrar-se ao regular, a LDB teve uma de suas modificações mais bem aceitas



cal de visão, contudo, ainda está por ser implementada, pois depende das secretarias, da formação dos professores.”

Em 2006, uma emenda aumentou em um ano a duração do ensino fundamental, fazendo as crianças ingressarem na etapa aos 6 anos de idade. A motivação da mudança, porém, não se deu por preocupações pedagógicas, mas por questões de financiamento, na avaliação de Saviani: “A emenda veio por pressão dos municípios, para que os alunos de 6 anos pudessem entrar na faixa dos recursos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Mas, um ano depois, o Fundef foi alterado para

Fundeb (Fundo da Educação Básica), então os recursos podiam ser usados na educação infantil. Mexeu-se em algo que não precisava, fez-se uma confusão desnecessária”. A crítica, no entanto, é questionável. Vários outros sistemas, como o argentino, por exemplo, tinham já mais anos de escolaridade obrigatória, o que ajuda a aumentar a média de anos estudados pela população e, por consequência, na redução das desigualdades sociais.

Outras mudanças não trouxeram problemas ou confusão. Uma mudança vista como positiva para grande parte dos educadores veio em 2008, quando foram modificados vários pontos em relação ao ensino técnico, profissional e tecnológico. “Foi

uma mudança importante, porque antes a LDB separava o ensino médio geral do técnico, algo que era visto como um retrocesso”, diz o mesmo Saviani.

Por fim, a última grande mudança, de 2013, é elogiada quase de forma unânime: a ampliação das etapas em que o ensino é obrigatório, que passou a incluir, além do fundamental, o ensino médio e a pré-escola, para crianças com 4 e 5 anos. A mudança decorre da Emenda Constitucional 59, de 2009, e garante a educação “básica obrigatória e gratuita” dos 4 aos 17 anos de idade.

DISTORÇÕES NO CURSO

Desde sua versão original, a LDB permite a coexistência dos sistemas públicos e particulares de ensino, de um lado garantindo a gratuidade do ensino para todos os estudantes, de outro, permitindo a operação de escolas privadas, para aqueles que tiverem condições, mas determinando que estas devem se “autofinanciar”. “É assim que deve ocorrer em um país democrático, com liberdade. Mas cabe ao Estado garantir a escola de qualidade a todos que não têm condições de ver na educação uma mercadoria”, diz Debora, da **Unicamp**. Entretanto, ela destaca que não é bem isso que ocorre no dia a dia.

Além dos programas para o ensino superior, como as bolsas do ProUni e os financiamentos do Fies, que injetam dinheiro público em instituições particulares, há também o Pronatec em nível médio e parcerias com diversas ONGs em nível fundamental e infantil, que prestam serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado. “Ainda que seja uma entidade sem fins lucrativos – e muitas vezes não é – a iniciativa priva-

da nunca será um bem de todos. Você transforma um direito numa mercadoria, que fica sujeita a questões do mercado”, afirma. Se um dia não for mais interessante, uma ONG pode simplesmente cancelar o contrato e deixar de oferecer o serviço.

Se confirmada, a reforma do ensino médio será a maior alteração na LDB nesses 20 anos. “É a maior mudança, tanto pela extensão, quanto por ser via Medida Provisória”, diz Ximenes, da UFABC. Para ele, não era necessária qualquer MP para dar mais flexibilidade à etapa: “A LDB já prevê a flexibilidade, oferta diferenciada, organizações pedagógicas alternativas, classes multisseriadas”.

O QUE FALTA FAZER

Ao mesmo tempo que considera a flexibilização do ensino médio prevista na LDB, Ximenes acredita que faltam na legislação dois pontos cruciais, que deveriam ser inseridos no texto: uma melhor organização do sistema e a determinação da forma de financiamento. “A falta de definições adequadas para a organização do sistema foi uma das principais derrotas em relação ao que o grupo de educadores pretendia originalmente. A LDB organiza as modalidades e etapas, divide as atribuições dessas instâncias, mas não trata da articulação. Deveriam ser tema da própria lei questões como o papel dos conselhos, fóruns”, explica.

Segundo ele, essa falha já provocou diversos problemas – e vai continuar provocando. “Ficou mal desenhado do ponto de vista da relação administrativa. Um dos problemas é que o papel dos conselhos de educação fica indefinido. Já tivemos resistências para a aplicação de resoluções do Conse-

Principais pontos da LDB original

- ▶ Educação infantil foi considerada a primeira etapa da educação básica
- ▶ Estabeleceu ensino fundamental de 8 anos obrigatório e gratuito
- ▶ Determinou carga horária mínima de 200 dias letivos, com 800 horas de aula/anuais
- ▶ Instituiu a gestão democrática do ensino público
- ▶ Criou o Plano Nacional de Educação (PNE), a ser elaborado a cada 10 anos
- ▶ Dividiu as etapas do ensino público entre União, estados e municípios
- ▶ Exigiu formação de nível superior para atuar na educação básica
- ▶ Permitiu o ensino bilíngue para os povos indígenas

lho Nacional”, cita Ximenes.

O outro tema que caminhou, mas parece ter ficado pela metade, é o financiamento, alvo de polêmicas até hoje. Palma Filho lembra que foi na esteira da LDB que foram criados os fundos, primeiro o Fundef e depois o Fundeb. “Era uma reivindicação forte na década de 70, mas que já havia sido pedida no Manifesto dos Pioneiros, em 1932”, recorda. Porém ressalva que a meta aprovada pelo Plano Nacional de Educação de chegar a 10% do PIB em 2024 já foi comprometida pela crise e pelo amargo remédio da PEC 241, que limita gastos. “Por 20 anos, se houver aumento do PIB, esse aumento não vai beneficiar a educação”, sentencia.

Mas há outros aspectos relativos ao financiamento. Ximenes lembra que o Custo Aluno-Qualidade já estava previsto. O texto fala em um “custo mínimo por aluno capaz de assegurar ensino

Capa

de qualidade”, mas não determina como ele deveria ser calculado. “No ano seguinte foi criado o Fundef, com outra fórmula de cálculo, outra diretriz.”

Para o especialista em direito educacional, o problema é que a LDB não conseguiu se consolidar como a lei orgânica da educação, que define todas as bases e diretrizes da área de atuação. “É limitada, então a legislação fica fragmentada, precisa de leis complementares”, afirma Ximenes. Para ele, a simples existência do Plano Nacional de Educação é uma amostra de como a LDB é incompleta.

Para Saviani, o grande problema da legislação educacional brasileira são os prazos sempre em expansão. A “progressiva” expansão do ensino médio até hoje não alcançou a universalização. “Primeiro havia um prazo de 10 anos. Depois, como não ia ser cumprido, foi estendido. Agora o Plano Nacional de Educação jogou para 2024. A LDB é importan-

te porque a criação de um direito justifica sua reivindicação. Mas, se continuarmos nesse ritmo, vamos chegar ao fim do século sem conseguir universalizar a educação básica, coisa que vários países vizinhos já conseguiram no final do século passado”, critica.

Além de não ter completado a universalização do ensino básico, o país ainda está em dívida com a profissionalização do magistério, pois, diferentemente do que determina a lei, ainda há milhares de professores sem formação adequada.

Embora muitas das determinações não tenham saído do papel depois de 20 anos, é bom que elas existam para pautar os esforços atuais, defendem os especialistas. “A lei é uma dimensão do real, ela promove o sonho, nos dá base para a construção de um mundo melhor. A lei espelha o nível de maturidade de uma sociedade e como ela almeja um futuro melhor”, avalia Debora Mazza, da **Unicamp**.

RETALHOS

Quando de sua tramitação no Congresso, Darcy Ribeiro comparou a LDB a uma colcha de retalhos. Em sua analogia, disse que um amontoado de retalhos não serviria para nada, mas que uma colcha artesanal poderia promover grandes mudanças na educação, desde que tecida com linhas mestras articuladas e coerentes.

Debora Mazza concorda que a LDB é uma colcha de retalhos, mas diz que isso ocorre porque ela é um reflexo dos conflitos e contradições da sociedade. “Ainda que imperfeita, foi construída numa aliança democrática, num contexto em que os partidos políticos estavam empenhados, em que todos viam que a ditadura tinha empobrecido o país. A aproximação entre o legal e o real deve inspirar nosso desejo de luta”, diz a educadora.

É mais ou menos o que pensa o ex-conselheiro do CNE Francisco Cordão. Para ele, a LDB continua atual, pronta a enfrentar os desafios do século 21. “Não é necessária mais nenhuma alteração na lei. O que o país precisa é do compromisso ético de assumir a educação como prioridade absoluta – e não só os educadores, mas a sociedade: empresários, trabalhadores, políticos, estudantes. O que precisa mudar hoje é a realidade, não a lei”, diz categórico.

A situação configura um mistério a ser entendido, e não só no campo da educação: no Brasil, o empenho para a consecução de leis é enormemente desproporcional à disposição para colocá-las em prática. Das duas, uma: ou as leis brigam com a realidade, ou os esforços demandados para criá-las têm absorvido toda a capacidade futura para implantá-las. Romper esse dualismo imobilizador é a chave para o exercício da tão desejada autonomia.



Educação especial foi objeto de modificação em 2013: destinada àqueles com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades