

A nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
(LEI 9.394/96):

DESTAQUES, AVANÇOS E PROBLEMAS

A nova LDB: destaques, avanços e problemas. Salvador: Revista de Educação CEAP, ano 5, no. 17, junho de 1997, p. 05 - 21.

Andrea Cecilia Ramal

"Esta lei procura libertar os educadores brasileiros para ousarem experimentar e inovar."

(Darcy Ribeiro)

A Lei 9.394/96 contém as Diretrizes e Bases que vão orientar a educação nacional nos próximos anos. Seus 92 artigos representam um novo momento do ensino brasileiro; neles vemos refletidos muitos dos desafios e esperanças que movem o trabalho de tantos educadores numa nação de realidades tão diversas.

Este artigo se propõe destacar alguns dos aspectos mais significativos envolvidos nas mudanças que a Lei apresenta. Em seguida, analisamos os elementos que nos parecem constituir avanços com relação ao contexto educacional do momento, aos quais contrapomos também algumas questões que são ou que podem vir a se tornar problemáticas, em função do modo como o texto for interpretado ou da maneira como for conduzida a implementação de certas mudanças.

Breve histórico da Lei 9.394/96

Em 1988 já corria no Congresso Nacional o processo de tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Tratava-se então do projeto apresentado pelo Deputado Federal Otávio Elízio (PSDB/MG); o relator era Jorge Hage (PDT/BA).

O texto seria aprovado na Câmara dos Deputados em 13 de setembro de 1993, depois de receber 1.263 emendas. O projeto original, modificado em longas negociações na correlação das forças políticas e populares, ia para a avaliação do Senado reduzido, contendo 298 artigos.

O relator no Senado Federal, Cid Sabóia (PMDB/CE), dá seu parecer e a Comissão de Educação

do Senado aprova o então Projeto de Lei 101/93 no dia 20 de novembro de 1994.

Um dado novo atropela o processo: o senador Darcy Ribeiro apresenta um substitutivo do projeto, alegando inconstitucionalidade de vários artigos[1]. Por requerimento do senador Beni Veras (PSDB/CE), o PL 101/93 - que já estava no Plenário do Senado - é retirado. O Presidente do Senado, José Sarney, decide retomar a tramitação dos três projetos: o antigo PL 101/93 da Câmara, o parecer de Cid Sabóia aprovado pela Comissão de Educação e o substitutivo Darcy Ribeiro. Este último é designado para atuar como relator. Ao apreciar as emendas do PL 101/93, Ribeiro notoriamente toma como referência seu próprio projeto e as suas concepções de Educação.

Contando com uma espécie de consenso entre os senadores, o substitutivo Darcy Ribeiro, que contém apenas 91 artigos, é colocado em evidência, considerado mais enxuto e não detalhista.

No dia 14 de fevereiro de 1996 é aprovado no plenário do Senado o Parecer nº 30/96, de Darcy Ribeiro. Esta decisão não só tira o projeto inicial da LDB de cena, como também, de certo modo, nega o processo democrático estabelecido anteriormente na Câmara e em diversos setores da população ligados à Educação[2].

A Lei 9.394/96 é promulgada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República com data de 20 de dezembro de 1996, e publicada no Diário Oficial em 23 de dezembro de 1996.

1a. parte:

Diretrizes e Bases para a Educação Nacional - alguns destaques

1. O currículo

Os currículos do ensino fundamental e médio passam a compreender uma base nacional comum que deve ser complementada por uma parte diversificada, de acordo com as características regionais (art. 26).

Fica sugerida uma flexibilização dos currículos, na medida em que se admite a incorporação de

disciplinas que podem ser escolhidas levando em conta o contexto e a clientela. No ensino nas zonas rurais, é admitida inclusive a possibilidade de um currículo apropriado às reais necessidades e interesses [desses] alunos (art. 28, inciso I).

A LDB determina que a Educação Artística seja componente curricular obrigatório no Ensino Básico (pré-escolar, 1º e 2º graus; art. 26, § 2º). O objetivo é promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

Continua a exigência de uma língua estrangeira moderna a partir da 5ª série, e pedem-se duas línguas (uma opcional, de acordo com as possibilidades da Instituição) no ensino médio.

Entre os saberes que o educando deverá dominar após o ensino médio estão os conhecimentos de filosofia e de sociologia necessários ao exercício da cidadania (art.36, § 1º); contudo, a Lei não exige que tais disciplinas sejam incorporadas ao currículo.

O Ensino Religioso passa a ser disciplina de oferta obrigatória nas escolas públicas, com matrícula facultativa e sem ônus para os cofres públicos (Art. 33).

2. A avaliação

Termina a exclusividade do exame vestibular para ingresso no Ensino Superior (art. 44, inciso II). A

LDB fala de uma classificação mediante processo seletivo, sem especificar. Podemos entender, por exemplo, as notas do 2º grau, ou uma prova aplicada pelo MEC[3].

A LDB cria o processo de avaliação das instituições de educação superior, assim como do rendimento escolar dos alunos do ensino básico e superior.

No ensino superior, o MEC pode, mediante análise dos resultados da avaliação, descredenciar

cursos, intervir na instituição, suspender temporariamente a autonomia, rebaixá-la a Centro

Universitário (centros sem a exigência de trabalho de pesquisa), ou mesmo descredenciá-la. Passa

a ser solicitado, além disso, o credenciamento das universidades a cada cinco anos.

Quanto à avaliação dos alunos do ensino básico por parte do governo, não há maiores especificações.

A classificação dos alunos nas séries iniciais passa a poder ocorrer por promoção. Este termo (diferente de aprovação) é identificado também no texto com a "progressão continuada" ou a "progressão parcial" e com a "progressão regular por série". Consiste na aprovação automática de alunos da 1ª até a 5ª série, pressupondo um acompanhamento personalizado, com o fim de evitar a evasão escolar e a repetência nos primeiros anos de estudo. Esse sistema não é uma inovação da LDB, mas fica por ela legitimado (art.24; art.32, inciso 2º). Isso abre a possibilidade de uma nova concepção de série. O artigo 23 rege que a educação básica poderá ser organizada tanto em séries anuais como em períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

Nos termos da lei, a verificação do rendimento escolar deve ser contínua e cumulativa, e a recuperação deve dar-se, de preferência, paralelamente ao período letivo (art. 24). Continua a exigência do mínimo de 75% de freqüência, exceto para os sistemas de ensino não presenciais (educação à distância).

3. Papel e formação dos professores

A nova LDB dá atenção específica à questão dos professores e procura valorizar o magistério, estabelecendo critérios de ingresso e falando da necessidade do plano de carreira nas instituições (art. 67). Na descrição das funções dos docentes, afirma que eles: "participam da elaboração da proposta pedagógica das escolas"; "elaboram e cumprem planos de trabalho"; "zelam pela aprendizagem dos alunos"; estabelecem estratégias de recuperação"; "ministram os dias letivos estabelecidos e participam integralmente do planejamento/avaliação"; "articulam escola/família/comunidade" (art.13).

O texto explicita que seja assegurado ao profissional da educação: "o aperfeiçoamento continuado,

inclusive com licenciamento periódico remunerado"; um "piso salarial profissional"; a "progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho"; um "período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga [horária]"; e "condições adequadas de trabalho" (art. 67).

São criados os Institutos Superiores de Educação, para preparação de docentes em nível superior (curso de licenciatura, graduação plena) como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (art. 62).

No artigo 63 lemos que tais Institutos Superiores manterão:

a) cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive para o curso normal superior;

b) programas de formação pedagógica para portadores de diploma de educação superior que queiram se dedicar à educação básica[4];

c) programas de educação continuada para os profissionais da educação.

A LDB rege ainda que a formação docente, exceto para a educação superior, inclua prática de ensino de, no mínimo, 300 horas (art. 65).

4. Ensino à Distância

Os programas de educação à distância são incentivados pela nova LDB (art. 80, § 4o.) em todos os níveis e modalidades do ensino, desde que as Instituições a oferecê-los estejam devidamente credenciadas. Nesse tipo de ensino estão compreendidos desde os cursos como o que certas universidades oferecem em convênio com Centros Pedagógicos ou escolas, por exemplo, tendo como instrumentos de trabalho materiais escritos e livros, até as transmissões de informações por canais especiais de televisão e a conexão à Internet.

5. Outros destaques

· A denominação dada aos níveis escolares é: Educação Básica (compreende a educação infantil, o ensino fundamental (anteriormente 1o. grau) e o ensino médio, anterior 2o. grau); e Educação Superior.

- O Ensino Fundamental (8 anos) aparece sempre como prioridade. Sendo dever do Estado, qualquer cidadão ou entidade de classe pode acionar o Poder Público para exigí-lo (art. 4º/5º).
- A carga horária mínima anual da educação básica é de 800 horas em 200 dias letivos, sem contar os exames finais. A jornada escolar no ensino fundamental inclui pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, mas o artigo 34 prevê que o período de permanência na escola seja progressivamente ampliado.
- A educação profissionalizante passa a constituir um curso independente do Ensino Médio.
- A LDB chama a atenção para a necessidade de se alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, acenando para uma redução do número de alunos em cada sala de aula, porém sem especificar (art. 25).
- A rede pública de ensino deverá ampliar seu atendimento aos alunos com necessidades especiais de aprendizagem (art. 60 - parágrafo único).
- A LDB rege que os recursos financeiros destinados à Educação sejam, do orçamento da União, nunca menos de 18%; dos Estados e Municípios, nunca menos de 25%. Abre-se a possibilidade, sem muita clareza de critérios, de que tais recursos possam ser dirigidos também a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (art. 69 e art.77), inclusive para bolsas de estudo para a educação básica se não houver vagas na rede pública de domicílio do educando, comprovandose a insuficiência de recursos.
- As universidades públicas são obrigadas a oferecer ensino noturno com a mesma qualidade e estrutura material disponível dos cursos diurnos; o poder público (União, Estados e Municípios) deve oferecer ensino supletivo gratuito.
- A LDB exige o mínimo de um terço de professores com titulação de Mestrado ou Doutorado para que as instituições sejam reconhecidas como Universidades. Estas terão oito anos a partir da data em que a Lei entrou em vigor para se adequarem.

· Classificação das instituições de ensino (art.20): poderão ser enquadradas nas categorias privada, comunitária, confessional e filantrópica. A escola confessional deve poder continuar acumulando, em casos específicos e na forma da lei, as funções e atribuições da filantrópica.

· As atribuições dos diferentes sistemas ficam assim determinadas:

Sistema Federal de Ensino

Sistema Estadual de Ensino

Sistema Municipal de Ensino

· Escolas mantidas pela União

· Ensino Superior privado

· Órgãos federais de Educação

· Escolas mantidas pelo Estado

· Ensino superior mantido pelo Município

· Ensino fundamental e médio privado

· Órgãos de educação estaduais

· Escolas municipais

· Educação infantil privada

· Órgãos municipais de Educação

· Fica instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano depois da data de publicação da LDB.

A União tem um ano para encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. O

ano de 1997 é o período para adaptação das legislações educacionais e de ensino da União, dos

Estados e dos Municípios às disposições da 9.394/96. As instituições escolares devem ainda

receber destas instâncias os seus prazos de adaptação.

· Institui-se o Conselho Nacional de Educação (art. 9º, § 1º), herdeiro do antigo Conselho Federal

de Educação (1962 - 1994). Terá funções de normatização e assessoramento, com uma inovação:

seus membros podem ser indicados pela sociedade (Lei 9.131/95), o que pretende evitar a

interferência da política partidária neste processo.

2a. parte

Avanços e Problemas

AVANÇOS

A Lei 9.394/96 representa um passo à frente no âmbito da descentralização do processo

educativo, dando certa autonomia às escolas e flexibilizando também a gestão dos centros de

ensino superior. Embora sujeitas a avaliação e até passíveis de descredenciamento pela União, as universidades podem: deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes a seus cursos (art. 51); criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior; fixar os currículos de seus programas, dentro das diretrizes gerais; elaborar e reformar seus próprios estatutos e regimentos; administrar os rendimentos (art. 53); decidir sobre ampliação e diminuição de vagas (art. 53, § único); propor o seu quadro de pessoal docente e seu plano de cargos e salários (art. 54, § 1º), entre outras atribuições que lhes são conferidas. Nesses termos, a tendência para o MEC deve ser de não atuar mais como um regulador, mas sim como coordenador ou articulador do grande projeto nacional, concedendo a autonomia imprescindível a um espaço que se propõe desenvolver trabalhos de pesquisa e investigação científica. Ao mesmo tempo, o crescimento da autonomia se transforma em exigência de inovação para as universidades: não há sentido na repetição de velhas práticas se, a partir de agora, é possível começar a empreender mudanças.

A LDB demonstra preocupação clara com as principais questões da educação brasileira, tais como:

- è Funcionamento e duração da educação básica, determinando claramente períodos a serem cumpridos e estabelecendo diretrizes básicas de organização do ensino (a Lei abre ainda a possibilidade de que cada escola elabore seus calendários escolares, o que pode representar um melhor atendimento às especificidades de cada clientela);
- è A necessidade de o aluno permanecer mais tempo de seu dia no espaço escolar, e menos tempo de sua vida na escola (principalmente pelo término da repetência nas primeiras séries). A previsão de ampliação do número de horas do aluno na escola prevista no artigo 34 não tem prazo definido, mas é uma proposta que está em sintonia com as tendências dos mais modernos métodos pedagógicos.

É possível que Darcy Ribeiro estivesse propondo, com este projeto, um modelo de escola semelhante ao dos CIEPs, centros integrados que criou no Rio de Janeiro, com provável inspiração nas teorias do ensino compensatório, já muito criticadas e inclusive descartadas enquanto possibilidade de superação das desigualdades educacionais. Mesmo assim, esta idéia tem pontos positivos, na medida em que estimula a presença e a participação na vida da comunidade escolar, além de propiciar aos alunos de classes de baixa renda a possibilidade de trabalhar no próprio estudo num ambiente muitas vezes mais adequado do que o de suas casas. Tal prática deve implicar uma reestruturação paulatina dos centros de ensino, no sentido de se adaptarem às necessidades que o regime de semi-internato envolve (maior número de docentes na escola ou aumento do período de permanência dos professores no espaço escolar, destinação ou construção de locais apropriados para o estudo do aluno, ampliação das propostas da escola a outros setores da formação humana, como práticas esportivas, cursos de música e outras artes, etc.)

è A inserção da transdisciplinaridade nos novos currículos, sugerida no momento em que se admite uma parte diversificada para completar a base nacional curricular comum. A educação da era da informação não pode mais se fechar num único parâmetro curricular. Novas propostas de ensino, baseadas na busca coletiva do saber e na possibilidade do aluno fazer a própria construção do conhecimento, devem aliar o saber local e o global, voltando-se para a abrangência e a flexibilidade de conteúdos. Isso não significa necessariamente entrar nos moldes da globalização, e sim buscar o universalismo. Além disso, muitos educadores vêem a nova lei com bastante esperança na possibilidade de ir transformando o currículo em função de enfoques educativos mais voltados para a formação

humana, como também de ir adequando os conteúdos às necessidades dos seus alunos. Sendo o Brasil um país de realidades tão diversas, é inevitável que tenha também escolas muito diferentes e mesmo classes muito heterogêneas numa mesma escola. No esforço de tornar cada uma destas instituições um espaço escolar de qualidade, a redefinição dos parâmetros curriculares será fundamental.

è A urgência de se revalorizar a profissão do magistério. A LDB é promulgada num momento decisivo para o professor, considerando o dado da progressiva introdução do computador e da televisão na escola. Há muitos docentes que vêem essa nova realidade como uma ameaça: o computador seria seu substituto definitivo. Nesse âmbito, o texto é muito feliz, pois reconhece e estimula as possibilidades de um ensino à distância e de um ensino presencial moderno e renovado, que supõem evidentemente o emprego das tecnologias; e, ao mesmo tempo, destaca o amplo papel do professor, caracterizando-o não como mero docente, mas como zelador da aprendizagem (art. 13, III), colaborador na articulação entre escola e comunidade (art. 13, VI)[5].

è Nova concepção de avaliação na escola. O sistema de promoção continuada tem o aspecto positivo de se fundamentar na personalização do ensino, visando a atender aos múltiplos ritmos de aprendizagem e às diversas capacidades individuais dos alunos. A filosofia subjacente a essa prática é a de que a diferença não seja mais vista como um desvio a ser condenado e reprovado, mas como uma riqueza de cada personalidade, a ser descoberta e valorizada. Além disso, o novo conceito de série, que tanto admite períodos anuais como semestrais, ou ainda ciclos e grupos não seriados, conforme a maior conveniência do processo de aprendizagem, é uma verdadeira inovação no ensino brasileiro. Desde já está implicada aí uma nova configuração da escola que deverá gerar inúmeros

benefícios, desde que essa estrutura mais flexível seja implantada com a devida seriedade e a necessária organização.

è Visão abrangente do conceito de educação, sem limitá-la ao mundo escolar. O artigo 1º expressa que a educação "atinge os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais".

Entre os princípios da educação nacional ficam assumidos a "liberdade de aprender/ensinar/pesquisar", o "pluralismo de concepções pedagógicas", a "tolerância" (art. 3º). Isso reforça a idéia de um ensino

descentralizado, em que cada escola assume seus próprios objetivos de ensino, e constrói seu projeto pedagógico próprio. Esta idéia é reforçada em outras partes da LDB (art. 12).

è Estímulo à educação à distância. Esta disposição é bem relevante, considerando as dificuldades de acesso à escola por parte das populações de diversas cidades do interior, bem como a

necessidade de uma melhor qualificação para o mercado de trabalho por parte dos profissionais que não têm tempo de freqüentar cursos regulares, e a urgência de um aprimoramento profissional dos corpos docentes das diversas instituições de ensino do Brasil.

PROBLEMAS

Embora reconheçamos significativos avanços na Lei 9.394/96, não podemos deixar de apontar também alguns problemas:

Conceito de Educação Básica A Lei 5.692/71 estabelecia como básico o ensino de 1o. grau. A

nova Lei amplia esse conceito, considerando como básica para um cidadão a formação que

engloba o ensino fundamental e o ensino médio. Isso é positivo idealmente falando, mas preocupa

quando confrontado com a realidade de nosso país, em que poucos têm acesso às séries

superiores. Esperemos que esse conceito não acentue a já grande discriminação dos saberes dos não-escolarizados.

Base nacional comum no currículo Apesar de que se verifique certa liberdade na complementação dos currículos, a base nacional continua sendo única e definida por instâncias exteriores às escolas. Ficam as questões quanto à adequação da relação entre disciplinas e cargas horárias a elas destinadas, e quanto ao equilíbrio na dosagem entre matérias que priorizam a formação dos aspectos humanos e matérias mais voltadas para o campo do científico-tecnológico.

As funções do professor Quando a Lei fala dos profissionais da educação básica, restringe suas funções a: administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. Não está prevista, portanto, a categoria de pesquisador. Isso mantém a distância dos centros de ensino básico da pesquisa universitária, limita o registro e a troca das experiências pedagógicas bem sucedidas, e não abre ao profissional da escola a possibilidade de se debruçar sobre sua própria prática como objeto de estudo, pesquisa e transformação.

Número de alunos em sala Muitas questões de interesse dos docentes que têm experiência no trabalho pedagógico ficam esquecidas ou não são claramente explicitadas, como por exemplo a real necessidade de se diminuir o número de alunos em sala de aula. Este é, inclusive, um exemplo para ilustrar a crítica que tem sido feita à nova LDB: por ter pretendido ser tão enxuta, peca muitas vezes pela falta de definições mais claras e específicas. Várias diretrizes são deixadas para o Plano Nacional de Educação, o que acaba não permitindo que se avalie desde já o grau de muitas das mudanças propostas.

Critérios de ingresso à universidade A abolição do sistema de vestibular como única forma de ingresso às universidades não parece garantir a priori que o ensino superior se torne mais democratizado ou que a qualidade acadêmica dos que ingressam melhore substantivamente. Além de não ficar definido o processo a ser implementado, são várias as questões que surgem diante

das idéias já levantadas: Caso seja pelo sistema de comparação de notas do 2º grau, como serão avaliados alunos de escolas com níveis diferentes de exigência? Se for estabelecido um exame nacional único: quem o elaborará? sob que critérios? não será um outro modo de dizer "vestibular"? os alunos hoje excluídos por falta de condições terão mais acesso ao ensino superior?

Avaliação das instituições de ensino Um dos aspectos mais problemáticos da Lei 9.394/96 é o da avaliação das instituições de ensino, começando pelas universidades, a despeito da autonomia concedida a elas em muitos aspectos. Esse processo não deixa de ser uma forma encontrada pelo Poder Público de exercer um maior controle sobre a produção docente e discente, buscando padrões cada vez mais adequados a um modelo de universidade pré-definido e em concórdia com o sistema. Algumas questões problemáticas se relacionam com a dúvida quanto aos critérios de avaliação, quanto às concepções pedagógico-administrativas dos avaliadores, ou quanto aos critérios de diferenciação entre quantidade e qualidade da produção acadêmica.

Todos sabemos dos poderes envolvidos num simples processo de avaliação de um grupo de alunos - que dizer de todo um centro acadêmico. Avaliar é, inevitavelmente, exercer um controle sobre os avaliados e, no caso de instituições, corre-se o risco de um comprometimento da autonomia necessária ao gerenciamento dos processos educacionais.

Além disso, há pesquisas que demonstram que os aprovados no vestibular não são necessariamente os alunos mais preparados para o ensino universitário, assim como, analogamente, os reprovados não são necessariamente os menos aptos. Pode haver ocorrido um processo de treinamento para a resolução de tipos de questões que garante resultados que ocultam o verdadeiro estado intelectual e afetivo daquele que é examinado. Graças a essa

possibilidade disseminaram-se os cursinhos preparatórios em diversas capitais do país, especializados em treinar para a aprovação nas principais universidades, sem maiores preocupações com o processo educativo globalmente entendido. Com a avaliação que o governo prevê, seja das escolas ou das universidades, um dos riscos é justamente o da multiplicação de cursos especializados no treinamento de alunos para o tipo de exame a ser aplicado, frustrando os objetivos do teste. Ao mesmo tempo, dependendo do tipo de prova, sabe-se que não necessariamente os que estiverem melhor classificados serão os mais capazes para exercer as respectivas profissões. Aspectos qualitativos e subjetivos não podem ser medidos em poucas horas de um exame escrito, mas sim na avaliação permanente realizada pelos professores que acompanham o processo de ensino-aprendizagem desses estudantes.

Os poderes atribuídos a esse instrumento de avaliação são grandes. No caso das universidades, o resultado do Exame Nacional de Cursos (ou do Provão, como pejorativamente também é chamado) é um dos critérios decisivos para a idéia que se faz do estado de um curso e para a avaliação de seu (des)credenciamento. Ora, quando se aplica um teste a um aluno no final de sua passagem pelo ensino superior, na verdade está se avaliando apenas o produto, e não o processo.

Aí já teríamos outra concepção discutível: a de que a qualidade do produto revela a qualidade do processo.

Outro aspecto problemático diz respeito à interpretação dos dados obtidos na avaliação. As deficiências das instituições educacionais brasileiras (especialmente a escola) se relacionam, mais do que com elementos como a adequação de currículos, a distribuição de materiais didáticos, a pertinência das metodologias empregadas ou mesmo eficiência ou ineficiência dos recursos humanos e das administrações escolares, com questões que dizem respeito às desigualdades

profundas de ordem sócio-cultural entre as classes. Os problemas educacionais brasileiros são, antes de tudo, questões políticas e sociais, e não podem ser transformados em questões técnicas[6].

Essa linha de interpretação que prioriza o técnico sobre o político-social é uma das que encontram na GQT (Gestão da Qualidade Total) o caminho para as melhorias nos níveis educacionais.

Entretanto, essa retórica da qualidade pode estar, muitas vezes, revestindo concepções ideológicas de reforço do sistema vigente e manutenção dos poderes já estabelecidos. Até o momento, as teorias que defendem a implantação da qualidade nos sistemas educacionais não conseguiram dissipar as dúvidas sobre este programa, tão criticado por estabelecer critérios de diferenciação baseados nas possibilidades de poucos, e por se fundamentar na exclusão e afastamento dos menos aptos.

Na verdade, a idéia de avaliar as instituições desse modo não é nova: já na década de 60 Hans

Thias e Martin Carnoy realizavam seu estudo sobre um conjunto de escolas do Quênia, aplicando testes aos alunos. Sem ir tão longe, projetos semelhantes ao do Brasil aparecem nos governos do Chile e da Argentina. Em Mendoza, por exemplo, implantou-se em 1993 o Sistema Provincial de Avaliação da Qualidade da Educação, programa que avaliou os alunos que terminavam a escola primária e secundária através da aplicação de provas de Língua e de Matemática. Com os resultados obtidos elaborou-se um ranking das escolas.

É claro que avaliar-se continuamente é uma postura imprescindível para todo aquele que participa de um processo educativo, mas os instrumentos e as formas de avaliação devem ser mais discutidos, assim como o que fazer com os resultados. A rankingmania de que sofrem muitos países se identifica com o que Pablo Gentili chama de pedagogias fast food[7], numa comparação com a cadeia McDonald's, reproduzindo sua noção de mérito, a função exemplificadora do quadro

de honra e a filosofia do você pertence ao quadro dos campeões - num julgamento em que os critérios são estabelecidos unicamente pelo avaliador, e premiam a adequação às suas expectativas.

O simples fato de medir a qualidade não significa, por inerência, melhorar a qualidade; nem mesmo podemos afirmar que a qualidade de um trabalho educativo possa ser medida (apenas) através de provas de conteúdos específicos[8]; indo mais longe, nem sequer podemos afirmar com certeza, na verdade, se a qualidade é algo mensurável. Instaurar um processo massivo de avaliação pode significar aperfeiçoamento e excelência, mas pode ser também uma forma de controle político-ideológico. Cabe à sociedade posicionar-se ativamente frente a estas questões, por exemplo através de seus representantes no Conselho Nacional de Educação, órgão que certamente terá incidência sobre esse processo.

Os entraves do contexto Algumas das determinações da nova LDB encontram entraves no próprio contexto sócio-econômico do país ou na vontade política dos mesmos governantes que a aprovaram. A educação fundamental se tornará, efetivamente, uma realidade para todos os cidadãos brasileiros? O profissional da educação será revalorizado em todas as formas que a Lei propõe? Caso os recursos financeiros destinados à educação atendam aos valores préestabelecidos, chegarão a seu destino último, a escola? Esses questionamentos fazem chegar à necessidade de que seja estabelecido um programa de apoio para que a Lei seja realmente cumprida e as novas diretrizes sejam implantadas[9].

Sistema de promoção continuada O sistema de promoções continuadas que substituem a reprovação/aprovação no ensino fundamental é problemático, pois exige que se faça uma educação personalizada, atenta aos processos individuais de aprendizagem. Considerando o nível de formação de muitos professores da escola pública, as baixas remunerações e o número

excessivo de alunos em sala de aula, esta prática aparece como, no mínimo, desafiadora.

Educação à distância que realmente supere as distâncias A educação à distância é outro componente de importância crucial na definição da qualidade do ensino brasileiro. Esperamos que seja implantada com a devida seriedade e o necessário rigor acadêmico, para que o processo tenha como resultado o real crescimento dos alunos por ela beneficiados. O ensino à distância foi concebido justamente para que as distâncias sejam vencidas. O modo de articular os meios tecnológicos com a mediação dos professores será decisivo nesse aspecto.

O público e o privado A questão dos setores público e privado no ensino ainda não fica totalmente definida na Lei 9.394/96. Ora o texto afirma que as verbas públicas se destinam ao ensino público (art. 7º., III; art. 69), ora abre essa possibilidade para as instituições privadas (art. 70, VI; art. 77). A idéia de liberdade de ensino fica localizada apenas na possibilidade da existência de ensino privado, mas não garante ao cidadão comum a liberdade de escolher a escola de acordo com suas crenças (o que implicaria num dever do Estado de financiar por igual tanto escolas públicas de gestão estatal como escolas públicas de gestão privada).

Ensino Religioso Na incorporação do Ensino Religioso à rede pública, como matéria de oferecimento obrigatório e matrícula opcional, consideramos três aspectos problemáticos:

a) este processo deverá ocorrer sem ônus para o Poder Público, mas não é definido quem arcará com tais custos - por exemplo, as paróquias, ou a Igreja... Além disso, considerando que para tal ensino está previsto tanto o caráter confessional como o interconfessional, aumenta o número dos possíveis financiadores, não havendo clareza sobre que critérios serão utilizados nas decisões a esse respeito.

b) tanto o caráter confessional como o interconfessional têm a proposta de uma educação religiosa

(católica ou cristã) partindo do princípio de que as crianças já sejam católicas ou cristãs. Portanto, em ambos os processos se empreende uma educação da fé na perspectiva das igrejas, seja Católica, seja das demais instituições cristãs. Seria mais próprio ter pensado num ensino público sob o caráter da religiosidade, partindo do pressuposto de que provavelmente nem todas as crianças já sejam religiosas do ponto de vista das religiões, e nem todas já tenham identidade religiosa definida. Falaríamos, então, de uma educação da religiosidade voltada para a possibilidade do educando dar uma resposta de fé na perspectiva de uma antropologia aberta ao Transcendente[10].

c) A matrícula facultativa coloca o problema da motivação para o aluno. É comum que um aluno inicialmente não motivado para uma matéria acabe descobrindo nela aspectos interessantes e até deseje continuar pesquisando sobre o assunto para além das aulas. Abrir de antemão a possibilidade de recusa à freqüência a estas aulas no ensino público, apesar do elemento positivo da liberdade de escolha dada ao estudante, pode vir a impedir que muitas crianças, jovens e adultos não despertem para uma religiosidade que é elemento constitutivo de toda essência humana; pode ocasionar ainda que, mais tarde, estes mesmos alunos busquem o transcendente de modo desordenado, influenciados pelas múltiplas e confusas formas de acesso ao plano superior que vemos misturar-se no espírito do homem da pós-modernidade, criando falsos deuses, vendo poderes mágicos em elementos imanentes, etc.

Conclusões

Uma lei não é uma diretriz infalível e abstrata a partir da qual todo o contexto real vai ser ordenado.

Se, por um lado, ela reflete os usos e costumes da sociedade que a produziu, e ordena a prática social no sentido de possibilitar seu controle e sua regulação, por outro ela se propõe assumir a condição de orientadora dessa prática, acenando para modos de agir e de conviver que se

distanciam dessa mesma prática, procurando trazer o ideal para o real[11]. Além disso, toda legislação é também fruto das tensões de interesses, acordos e alianças envolvidos no seu processo de elaboração.

Por tudo isso, deve-se evitar um sentimento ingênuo de que, uma vez promulgada a nova LDB, todas as reformas propostas serão realizadas, assim como todas as práticas pedagógicas sugeridas serão cumpridas. Isso não ocorreu com a lei anterior (5.692/71), e provavelmente não ocorrerá com a 9.394/96.

A Lei distribui funções, atribuições e responsabilidades. Sendo sinalizadora dos caminhos a percorrer, ela não pode ser tomada como um fim em si mesma, ou como o remédio para curar as deficiências de nosso problemático sistema de ensino. As bases dessa responsabilidade social não estão no seu texto, e sim na ação de cada professor, de cada escola, de cada centro educativo.

São comuns comentários do tipo: A Lei já tem meses e até agora não saiu do papel!. Os professores, diretores, pais, alunos e demais cidadãos da sociedade que se espantarem com isso deverão perceber que não é por decreto que a educação vai mudar, como numa mágica em que, depois deste ano de implantação da LDB, o Brasil passasse a contar com um ensino democratizado, atualizado, adequado às necessidades de cada clientela, e assim por diante.

O primeiro passo já foi dado, mas o caminho a percorrer é, na verdade, ainda muito extenso.

Foram quase dez anos de tramitação, ao longo dos quais pouco pudemos inovar, desconhecendo as tendências da Lei que entraria em vigor. O texto não é ideal e faltam ajustes, mas a partir de agora é o nosso conjunto de diretrizes, as bases que vão fundamentar nossa ação pedagógica pelos próximos anos.

Nas entrelinhas dos 92 artigos escritos em linguagem jurídica podem estar as mudanças com que sonhamos em nosso cotidiano no espaço escolar.

Chegou o momento de exigí-las e ousá-las.

Referências bibliográficas

- AMAZONAS, Uilma Rodrigues de Matos. "LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Processo político de avanços e recuos". in Revista de Educação CEAP. Salvador: Ano 4, no. 13, 1996, pags. 45 a 51.
 - BARCELOS, Eronita Silva. A LDB e a responsabilidade social das universidades brasileiras. in Estudos - Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior. Brasília: ano 15, no. 18, pags. 21 - 26.
 - BARROS, João. "O Ensino Religioso na Escola deve ser Confessional? Interconfessional? Interreligioso?" in Revista de Educação AEC. Brasília: Ano 22, no. 88, 1993, pags. 77 - 79
 - CHIZZOTTI, Antônio. "Legislação e perspectiva para a Educação". in Revista de Educação AEC. Brasília: Ano 17, no. 70, 1988, pags. 17 - 20.
 - FÉRES, Maria José Vieira. A LDB e a responsabilidade social das instituições universitárias: pontos para discussão. in Estudos - Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior. Brasília: ano 15, no. 18, pags. 15 - 19.
 - FERRETI, Celso João. "A prática escolar frente à legislação". in Revista de Educação AEC. Brasília: Ano 17, no. 70, 1988, pags. 21 - 26.
 - FORQUIN, Jean Claude. Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa. Petrópolis: Vozes, 1995.
 - GANDIM, Luís Antônio. Qualidade Total em Educação: A Fala Mansa do Neoliberalismo in Revista de Educação AEC. Brasília: AEC, ano 23, no. 92, 1994.
 - GENTILI, Pablo & SILVA, Tomaz Tadeu. Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994.
 - Lei no. 9.394/96 - das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
 - NISKIER, Arnaldo. LDB: a nova lei da Educação. Rio de Janeiro: Consultor, 1996.
 - PANINI, Joaquim "e" ROSSA, Leandro. "A nova LDB: destaques e perspectivas - documento de síntese". Texto mimeografado. Brasília, 1997.
- [1] - Por exemplo, quando dispunha sobre o Conselho Nacional de Educação, alegando ser esta

uma atribuição do Executivo.

[2] - Havia sido representativa a atuação, por exemplo, dos membros do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e de vários sindicatos de profissionais da Educação, acompanhando as discussões, fiscalizando o andamento do processo, propondo aspectos que a lei deveria contemplar, assim como fazendo críticas e sugestões.

[3] - Há pouco tempo realizou-se a experiência do Sapiens, projeto coordenado pela Fundação CESGRANRIO, que consistia numa espécie de vestibular a longo prazo: os alunos inscritos iam prestando uma série de provas, cujo resultado final servia como base para a classificação e o ingresso na universidade. No Rio de Janeiro esse sistema não teve sucesso, em grande parte por não ter contado com a adesão das faculdades públicas. Entretanto, a CESGRANRIO considera que tal proposta se fortalece com a LDB.

[4] - O Conselho Nacional de Educação e o Ministério concordam quanto ao momento crítico que estaria se vivendo no ensino brasileiro, que exigiria um plano emergencial de formação de professores. A regulamentação desse programa está sendo trabalhada.

[5] - A LDB não menciona, no entanto, o professor-tutor, ao contrário do que vemos em outras legislações educacionais atuais - como é o caso da Espanha, França, Argentina, para citar alguns.

[6] - Sobre isso, remetemos ao artigo de SILVA, Tomaz Tadeu. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia in Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. Petrópolis, Vozes, 1994. O autor pondera: Os métodos e currículos [das escolas públicas] podem ser inadequados, mas isso não pode ser discutido fora de um contexto de falta total de recursos (pág. 20).

[7] - Cf. GENTILI, Pablo. O discurso da 'qualidade' como nova retórica conservadora no campo

educacional in Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. Petrópolis, Vozes, 1994, pág. 151.

[8] - A avaliação dos estudantes por parte das instâncias governamentais não deveria deter-se em um ou outro aspecto do conhecimento curricular, mas procurar observar o maior número de elementos possíveis, desde o âmbito científico-tecnológico até o pessoal, passando pela capacidade de comunicação e expressão, pela criatividade, etc., inclusive porque os aspectos mais valorizados pelos testes poderão determinar as tendências curriculares e os próprios rumos do ensino a ser desenvolvido nas escolas e universidades.

[9] - Há um resultado comum entre as principais pesquisas educacionais realizadas entre os anos 1960 e 1970 (I.N.E.D. (Institut National d'Études Demographiques, França); relatório Coleman (E.U.A.); O.C.D.E. (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico); pesquisas britânicas (relatório Plowden, relatório Newson, relatório Robbins); e pesquisas em países socialistas (Cf. Lagneau-Markiewicz, Janine. Les pays socialistes de 1945 à 1970, in SAUVY, Alfred & GIRARD, Alain. Vers l'enseignement pour tous. Paris, Bruxelas: Elsevier Séquoia. 1974).

A constatação comum, de uma forma geral, é a idéia de que a desigualdade de acesso à educação entre os grupos sócio-econômicos constitui um fato estatístico maciçamente irrecusável. Isso contraria a crença liberal de que apenas a expansão dos sistemas de ensino ou apenas a facilitação (legal ou material) de acesso, ou meramente as leis que regem o ensino, fossem em si mesmos fatores suficientes de democratização.

[10] - Baseamo-nos para esta análise no texto "O Ensino Religioso na escola deve ser: confessional? interconfessional? interreligioso?", de João Barros, in Revista da AEC, ano 22, no. 88, 1993, p. 77-79.

[11] - Cf. FERRETTI, Celso João. "A prática escolar frente à legislação". Revista da AEC, ano 17, no. 70, 1988, p. 21 - 26