

EDUCAÇÃO E POLÍTICA: APONTAMENTOS SOBRE AS CONTRADIÇÕES DA EDUCAÇÃO NA LDB

Cláudio Nei Nascimento da Silva, Tiago Borges Santos

Resumo: Trata este artigo de refletir sobre a educação brasileira a partir dos determinantes legais presentes na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Para tanto, o estudo buscou levantar as raízes históricas e os contextos sociais e políticos dos quais se originou os dispositivos analisados no texto. Na análise, privilegiou-se uma reflexão que tentasse elucidar algumas contradições presentes em nossa educação na sua relação com o texto legal. Conclui-se que nem todas as mudanças no texto, desde sua promulgação, tem significado avanço na educação. E que nem todas as garantias previstas estão sendo atendidas a contento, quer seja porque a educação tem se tornado um lócus de manifestação de interesses conflitantes; quer pela opacidade do texto em agregar interesses genuinamente sociais em torno de sua razão maior: a construção de uma sociedade mais justa.

Palavras-chave: Educação; LDB; Política.

Abstract: This article to reflect about Brazilian education from the legal determinants present in the current Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). For this, the study sought to raise the historical roots and the social and political contexts of which originated in the devices analyzed text. In the analysis, we focused on a discussion that attempted to clarify some contradictions present in our education in relation to the legal text. We conclude that not all changes in the text, Since its promulgation, has meant progress in education. And not all the guarantees provided are being met satisfactorily, either because education has become a locus of manifestation of conflicting interests, either by text opacity on adding genuine social interests around your main reason: the construction of a more just society.

Keywords: Education; LDB; Policy.

Introdução

O objetivo deste artigo é refletir sobre os fundamentos da educação brasileira, a partir dos Títulos I, II, III e IV da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, promulgada em 20 de dezembro de 1996, que reflete, necessariamente, a concepção de educação subjacente à Constituição Federal de 1988. Tendo em vista que todas as leis devem estabelecer consonância com a Carta Magna, que constitui o ponto de partida para formulação de qualquer política pública numa sociedade republicana e baseada no direito democrático, todo legislador deve, antes de tudo, observar os preceitos estabelecidos na Constituição Federal antes de propor uma nova lei ou a alteração de uma já existente. Entretanto, é preciso que a Constituição seja vista como a síntese de um longo processo de discussão que se estabeleceu na sociedade, por diferentes atores, com seus diferentes interesses. É possível que a constituição não seja capaz de representar os interesses de todos os cidadãos brasileiros, mas, sem dúvida, ela se aproxima do anseio da maioria, manifestado ora nos movimentos sociais, midiáticos, religiosos ou culturais; ora na atuação dos

parlamentares; ora no exercício do poder por diversos governos, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Portanto, a LDB traduz, de forma detalhada, a educação concebida no texto da Constituição, definindo as especificidades de cada situação que compreende a complexidade da educação escolar.

Sabendo-se que esse modelo (ou modelos) atual de educação é reflexo de um processo de lutas, conquistas, discussões, avanços e recuos, desencadeado por anos, cabe salientar, contudo, que a educação que temos hoje não é definitiva. Necessariamente sofrerá mudanças para atender as transformações que ocorrem em diferentes setores da vida humana, assim como as mudanças ocorridas em vários momentos históricos estiveram diretamente vinculadas aos acontecimentos históricos e sociais vividos.

Portanto, serão abordados aqui alguns aspectos da trajetória da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) na perspectiva de elucidar algumas de suas contradições, especialmente mediante as alterações e suas motivações a partir do texto original promulgado em 1996. Nesse sentido, o objetivo será também levar o leitor a perceber que nem sempre o que é expressado no texto tem o objetivo de revelar, quando muitas vezes, busca escamotear. Por outro lado, o não dito pode ser mais efetivo no sentido de produzir ações coerentes com as intenções implícitas e, com isso, prevalecer o interesse de grupos dominantes que veem na educação um importante lócus para efetivar seus projetos políticos.

Função e disfunção da atual LDB: retomando suas raízes históricas

A função da LDB é indicar o caminho para se efetivar uma das mais importantes políticas públicas: a educacional. Sua ocupação vai desde o conceito de educação, como um todo, à definição da origem dos recursos financeiros destinados à educação, entre outros. Composta de 92 artigos, distribuídos em 9 partes, chamadas de Títulos (I, II.. IX), alguns dos quais estão desdobrados em capítulos, que por sua vez podem se subdividir em seções, esta lei é a mais importante para a educação brasileira, uma vez que estabelece as normas para a ação dos agentes que promovem a educação escolar: sejam eles professores, alunos, autoridades governamentais, diretores de escolas etc.

Todo texto tem o seu contexto e com a LDB não é diferente. A segunda Lei de Diretrizes e Bases do Brasil nasceu no período da Nova República, caracterizada pelo processo de redemocratização política do país (1985-1990) após 20 anos de ditadura militar. Foi um momento de reestruturação, planejamento e reflexão sobre a utopia de Brasil que se queria construir coletivamente pelas vias democráticas. Nesse cenário de transição e transformação, a sociedade civil se organizava e reivindicava maior participação política, privilégio que lhe fora negado nos *anos de chumbo* do regime militar. A nação precisava de uma nova constituição.

As políticas públicas em educação e suas respectivas legislações estavam anacrônicas diante da nova conjuntura política, econômica e social que se apresentava ao país em meados da década de 1980. Cabe recordar que a primeira Lei de Diretrizes e Bases do Brasil, Lei 4.024, fora promulgada em 1961, após treze anos de tramitação no Congresso Nacional. Esta LDB passou, ainda, por duas alterações significativas durante a vigência do regime militar: a reforma universitária, com a Lei 5.540 de 1968 e a reestruturação do ensino primário e secundário em 1º e 2º graus.

Educação em meio às contradições e disputas no cenário político

Os debates que culminaram com a gênese da atual LDB em 1996 retrocedem ao período da promulgação da Constituição brasileira de 1988. No artigo 22, inciso XXIV desta Carta Magna ficou estabelecido como competência privativa da União a prerrogativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A partir deste dispositivo legal foram realizados diálogos e discussões que envolveram a comunidade escolar e as entidades representativas do setor educacional em grupos de trabalhos, seminários, conferências e fóruns (merece menção o Fórum de Defesa da Escola Pública), que contribuíram para sistematizar novas propostas para educação do país. Esse processo coletivo e democrático, alicerçado na participação da sociedade civil, engendrou um projeto de LDB encaminhado para o Congresso Nacional. O sociólogo e deputado Florestan Fernandes teve destaque nos trabalhos dessa etapa.

Na Câmara dos Deputados, a iniciativa do Projeto de Lei nº 1.258/1988 de LDB, que refletia os anseios da comunidade escolar, foi do parlamentar Otávio Elíseo. Após a realização de mais de 40 audiências públicas (OTRANTO, 1996), em 1990 o deputado Jorge Hage apresentou um substitutivo ao projeto de Elíseo, incorporando mais demandas de docentes, discentes, gestores e pesquisadores atuantes na área de educação. O substitutivo de Hage continha 172 artigos, conferia diversas responsabilidades ao Estado e estabelecia a obrigatoriedade da educação em todos os níveis, e não apenas na etapa fundamental.

Em 1992, ignorando o projeto que transitava desde 1988 pela Câmara dos Deputados, o senador, antropólogo, educador e idealizador dos CIEPs e da Universidade de Brasília, Darcy Ribeiro, propôs um novo projeto de LDB no Senado, cujo relator foi o então senador Fernando Henrique Cardoso. Assim, dois projetos de LDB diferentes passaram a tramitar concomitantemente, um na Câmara e o outro no Senado. Mas sem a legitimidade conferida pela participação da comunidade escolar, o projeto de Darcy não teve adesão.

Um ano depois, o projeto substitutivo de Hage foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado para o Senado como o PLC 101/93, tendo como relator o senador Cid Sabóia. Em 1995, um parecer do senador Darcy Ribeiro, membro da Comissão de Educação do Senado, considerou o projeto advindo da Câmara como inconstitucional, o que resultou em seu arquivamento definitivo. Ainda em 1995, o senador Darcy Ribeiro, apoiado pelo MEC, apresentou outro projeto substitutivo de LDB, que acabou sendo aprovado como o texto definitivo da lei. Não por acaso, o presidente da República que sancionou o projeto era Fernando Henrique Cardoso, que havia sido relator do primeiro projeto de LDB proposto por Darcy em 1992, no Senado.

As seguidas intervenções do senador Darcy Ribeiro, a longa e tortuosa tramitação do projeto de lei nos labirintos do Congresso Nacional, os diversos interesses de grupos políticos e o número excessivo de emendas descaracterizaram as propostas que vinham sendo construídas coletivamente junto à comunidade escolar. Evidentemente, mudanças e negociações de um projeto de lei fazem parte do jogo parlamentar, mas os artifícios utilizados para imprimir determinadas concepções políticas, técnicas e pedagógicas no texto da LDB desvirtuaram demasiadamente as sugestões e reivindicações elaboradas em parceria com sujeitos e agentes escolares desde 1988.

Mas as disputas políticas e ideológicas não cessaram no processo de elaboração do documento. A LDB foi concebida na conjuntura de governo do PSDB, que adotou o neoliberalismo como ideologia política. A partir de 2002, quando o Partido dos Trabalhadores assume o poder, diversas mudanças são promovidas no texto da LDB. Além da necessária atualização das disposições legais, foram introduzidos e modificados artigos que revelam outro projeto e concepção de educação para país.

Enfoques: lei flexível ou lei omissa?

As diretrizes elencadas na LDB ensejaram a formação de discursos favoráveis e desfavoráveis dentro da comunidade escolar. Enquanto algumas análises (DEMO, 1997) percebem a LDB como uma lei enxuta e flexível, outras apreciações (BRANDÃO, 2010) e (OTRANTO, 1996) lamentam a diminuição das atribuições do Estado para com a educação.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional foi aprovada em 1996 com 92 artigos, o que significou a exclusão de 80 artigos em relação ao projeto oriundo da Câmara dos Deputados. Diante disso, parte da comunidade escolar considerou a LDB uma lei omissa, que atrofiava as obrigações do Estado com relação à educação infantil, a educação de jovens e adultos, ao ensino técnico e ao repasse de verbas para todos os níveis e etapas da educação nacional (OTRANTO, 1996). Essa diminuição de responsabilidades estatais perante a educação sublinhava a vocação neoliberal da LDB, sintonizada com o projeto de Estado mínimo presente no governo Fernando Henrique Cardoso. Um Estado que pouco intervinha na regulação da economia, que priorizava o enxugamento da máquina pública, que defendia as privatizações de empresas estatais e a diminuição de impostos.

Já a interpretação da LDB como uma lei flexível está detalhada na obra de Demo (1997), na qual o autor enfatiza as possibilidades e alternativas oferecidas pelas diretrizes educacionais como: a formação docente, a organização da educação básica, as classes multisseriadas, o ensino fundamental integral (a critério dos sistemas de ensino), as formas de acesso aos diferentes níveis de ensino, a autonomia das unidades de escolares, a parte diversificada dos currículos e a reclassificação dos alunos. Na opinião deste autor, “uma lei de educação precisa, primeiro, ser curta, para não dizer besteira demais, e, segundo, insistir em propostas flexíveis, para não atrapalhar a vontade de aprender” (DEMO, 1997).

A LDB e os sentidos de educação

Há duas definições no Título I da LDB. A primeira refere-se à educação como um todo, isto é, à educação geral. Nessa definição, a educação envolve uma série de processos que transcendem à escola. Por “educação” entende-se qualquer situação em que haja um “processo formativo” e essas situações podem ocorrer quando se participa de uma reunião para deliberar sobre os problemas de sua comunidade; quando assiste a um espetáculo teatral, por exemplo, ou uma palestra; quando se assiste às aulas; enfim, quando há uma situação marcada por oportunidade de crescimento pessoal, cognitivo, cultural etc. A LDB entende educação como um processo formativo composto por continuidade e desenvolvimento e cujo propósito é formar, instruir, aperfeiçoar. Nesse sentido, a LDB se afasta das concepções pedagógicas tradicionais que entendiam a educação apenas como um ato isolado com o objetivo de informar e transmitir conteúdo.

A outra definição aparece no parágrafo segundo do mesmo artigo primeiro e refere-se à educação escolar. Portanto, a concepção de educação é muito mais ampla que a concepção de educação escolar. Educação escolar é aquela que acontece, predominantemente, em instituições de ensino. Para o legislador, a “educação escolar” deve atender a dois princípios: o princípio do trabalho, tornando-se um instrumento para ampliar as possibilidades das pessoas de ingressar e se manter no mercado de trabalho; e o princípio da cidadania, que pressupõe a disseminação de valores fundamentais à boa convivência humana e à boa relação do ser humano com a natureza e consigo mesmo.

Entretanto, chamamos a atenção para o parágrafo primeiro, que faz um recorte estabelecendo os limites da ocupação da LDB. Ou seja, apesar do primeiro parágrafo da Lei tratar do conceito geral de educação, toda a LDB se ocupa apenas da “educação que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. A preocupação da LDB é, portanto, com um único tipo de educação, aquela que recebemos na escola. Fica evidente o entendimento de que a educação escolar está restrita ao ensino, e, portanto, centrada no professor. Teorias pedagógicas menos conservadoras valorizam o papel da aprendizagem e do aluno como sujeito do processo educativo, sem amenizar a relevância do ensino e do docente.

Os fundamentos da educação brasileira na LDB

Os fundamentos da educação brasileira estão definidos no Título II. Inicialmente são definidos os entes que serão responsáveis pela educação de nossas crianças e jovens: a família e o Estado. À família cabe matricular os filhos e acompanhá-los, evitando sua desvinculação das instituições escolares. Ao Estado cabe oferecer as condições necessárias à efetivação do ensino, como construir e manter escolas, fornecer professores, materiais didáticos e tudo o que for preciso para que os alunos tenham o aprendizado necessário ao seu desenvolvimento. As responsabilidades e obrigações do Estado e da família devem concretizar o teor do artigo 205 da Constituição Federal, que estabelece a educação como direito de todos. Além disso, estabelece que a educação escolar deve atuar no desenvolvimento de três dimensões básicas: dimensão biopsicossocial (“pleno desenvolvimento do educando”); dimensão ética (seu preparo para o exercício da cidadania); dimensão material (“qualificação para o trabalho”). Constata-se que as noções de cidadania e trabalho constituem fundamentos prioritários da ideia de educação veiculada pela LDB, visto que a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e a prática social, e que o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho são elencados como finalidades educativas.

Já no Artigo 3º, em sintonia como artigo 206 da Constituição Federal, são definidos princípios norteadores do ensino. Tais princípios fundamentam uma educação verdadeiramente democrática, que constitui a preocupação central do texto desta lei. Cada inciso possui uma palavra chave que pode ser sinônimo de democracia, são elas: “igualdade”, “liberdade”, “pluralismo”, “respeito”. Nesse sentido, é preciso compreender que a LDB representa o anseio pela consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática, na qual haja uma educação que não se volta apenas para um pequeno grupo, mas que se preocupa em incluir as pessoas e se torne um mecanismo de ascensão social através da qualificação para o trabalho; elevação do nível de esclarecimento das pessoas; e de seu desenvolvimento pleno.

Na perspectiva de oferta de uma educação qualificada, pública, gratuita e democrática, a proposta do inciso I “igualdade de condições para acesso e permanência na escola” deveria

figurar na LDB entre as obrigações do Estado para com a educação, e não apenas como princípio, já que a educação é um direito de todos. Mas, mesmo assim, o Estado pode responder judicialmente caso não garanta o acesso e a permanência do estudante na escola, como atesta o § 4 do artigo 5 “Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.” (LDB, 1996).

Princípios e responsabilidades legais para com a educação

O desdobramento do Artigo 2º desta Lei encontra-se detalhado no Título III, que trata “do direito à educação e do dever de educar”. Apesar de naquele artigo haver uma menção ao dever da família, esta Lei não se ocupa em detalhar as atribuições que os pais têm com a educação dos filhos. O texto legal volta-se para que, no Artigo 4º, fique esclarecido como o Estado deve efetivar a educação escolar pública. Grosso modo, pode-se dizer que neste artigo é possível encontrar um resumo de toda a Lei, uma vez que são abordadas diversas categorias que compreendem o universo da educação escolar, tais como: educação especial; educação infantil; democratização do acesso à escolarização; ensino noturno; educação de jovens e adultos; ensino fundamental; qualidade do ensino; expansão do acesso. Essa foi uma preocupação importante da Lei: estabelecer aquilo que o poder público deverá garantir para que se chegue a uma educação escolar pública de qualidade.

O artigo 4º da LDB reproduz o que foi postulado no artigo 208 da Constituição Federal, além de acrescentar outros pontos. O inciso I, que estabelece o ensino fundamental como obrigatório e gratuito, não é suficiente para assegurar uma educação escolar democrática e de qualidade. Tal inciso deveria abranger as outras etapas (educação infantil e ensino médio) e até níveis (o restante do básico e superior) da educação brasileira. No cenário desenhado pelo inciso I, o dever do Estado para com a educação fica restrito apenas a oferta do ensino fundamental. Embora seja mencionado nos outros incisos deste artigo o “atendimento gratuito em creches e pré-escolas, a universalização do ensino médio gratuito e o acesso aos níveis mais elevados de ensino, apenas a oferta do ensino fundamental é acompanhada do termo obrigatório”. Em 2009, o tema da obrigatoriedade do ensino médio, previsto no texto original da LDB, foi enfrentado legalmente da forma mais questionável: com a transferência da responsabilidade de ofertar vagas a todos que necessitam, por uma oferta a todos que demandarem. O inciso II da Lei previa até esta data que era dever do Estado garantir a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”. A partir da Lei 12.061 este inciso foi alterado para “universalização do ensino médio gratuito”. Neste caso, a preocupação com a obrigatoriedade em garantir a frequência na escola foi substituída pela obrigatoriedade em “universalizar a oferta”, o que é comprovado com a alteração no inciso VI do artigo 10, também alterado pela mesma lei: “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem”.

A oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito, “inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”, está relacionado à oferta obrigatória e gratuita da educação de jovens e adultos de nível fundamental, a EJA, modalidade educacional destinada ao público que não concluiu os estudos da educação básica em idade considerada como própria pelas instituições governamentais.

A inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais na rede regular de ensino e o direito do PNE (pessoas com necessidades especiais) ao atendimento especializado são ações

afirmativas importantes na construção de uma educação para todos. Evidentemente, a integração e o atendimento especializado aos PNEs devem ser acompanhados de programas de formação continuada e capacitação de docentes e outros profissionais da educação (BRANDÃO, 2010).

A redação original do inciso IV aparece como: “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a sete anos de idade”. Normatização posterior, lei federal nº 11.114 de 2005, alterou o artigo 6º da LDB e estipulou como “dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental”. Tal modificação acrescentou mais um ano no ensino fundamental, que passou a durar nove anos. Consequentemente, houve uma retração na faixa etária para educação infantil, que foi definida entre zero a cinco anos de idade.

Segundo o inciso V, o Estado deve proporcionar “o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Os níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística devem ser entendidos como componentes da educação superior. Ou seja, seria dever do Estado prover o acesso a educação superior, mas não para todos, e sim “segundo a capacidade de cada um”. A capacidade de cada um é avaliada em processos seletivos muito concorridos para as escassas vagas disponibilizadas pelos cursos e programas das universidades públicas. A responsabilidade pelo ingresso na universidade pública foi transferida do Estado para capacidade individual. Cabe ponderar que a capacidade não pode figurar como único critério para o acesso ao ensino superior público. Variáveis como as oportunidades e disponibilidades de estudo, assim como, a qualidade das instituições frequentadas durante a educação básica devem ser consideradas. Nesse sentido, o estudante que não precisa trabalhar, estudou em boas escolas e ainda tem a possibilidade de cursar um pré-vestibular, tem mais chances de ingressar na universidade pública do que aquele em circunstâncias menos favoráveis.

Atualmente o governo tem promovido políticas públicas fundamentadas em ações afirmativas, que objetivam diminuir as desigualdades sociais historicamente engendradas e estabelecer igualdade de oportunidades para todos. Nesse sentido, foi promulgada a Lei 12.711 em meados de 2012, que garante a reserva de, no mínimo, cinquenta por cento das vagas nas instituições federais de educação superior para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dentro desse percentual, metade das vagas está destinada para candidatos com renda menor ou igual a um salário mínimo e meio *per capita*. Além disso, ainda há a reserva para negros, pardos e indígenas em proporção, no mínimo, igual a de negros, pardos e indígenas que compõem a população da unidade da federação onde se localiza a instituição de ensino, tendo como referência o último censo do IBGE. Essa medida legal inclui outros critérios e alternativas para o ingresso no ensino superior que vão além da “capacidade de cada um”. O que as cotas sociais e raciais não podem mascarar é a falta de investimento na educação básica pública.

Nos incisos VI e VII, “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando” e “oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantido-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola” (LDB, 1996), constam como encargos do Estado. Não obstante a disponibilização do ensino noturno e do EJA sejam relevantes, há de se fazer uma ressalva aos incisos. Adequar o ensino às condições, necessidades e disponibilidades do educando não pode configurar um pretexto para uma educação de baixa

qualidade, com menos aulas, explicações rudimentares ou avaliações com grau de dificuldade menor (BRANDÃO, 2010). A adequação explicitada na lei refere-se ao tempo (turno), a idade, e a condição de trabalhador. O ideal seria que a escola noturna e a EJA, que em muitos casos estão associados (existem muitas turmas de EJA à noite), fossem oferecidos com a mesma qualidade e zelo do ensino diurno e regular.

A proposição do inciso VIII, “atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência a saúde” é de extrema importância para a permanência do estudante na escola pública. É obrigação do governo custear as despesas com o material didático, a locomoção até a escola, a merenda escolar e a saúde do aluno do ensino fundamental público. Tais programas suplementares, essenciais para continuidade dos estudos, são materializados pelo Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional Biblioteca da Escola, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, dentre outros. O financiamento desses programas fica a cargo do FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A questão que se coloca, mais uma vez, é a possibilidade de extensão desses benefícios para as outras etapas da educação básica, educação infantil e ensino médio.

O inciso X foi acrescentado por força da Lei nº 11.700, de 2008, e reflete um avanço na ampliação do atendimento às crianças na educação infantil, pois incumbe o Estado de oferecer vagas para crianças a partir dos 4 (quatro) anos de idade completos. Entretanto, a obrigatoriedade recai somente sobre a oferta da vaga, o que não garante a matrícula da criança na escola, uma vez que isso é uma prerrogativa dos pais. Isso significa que a família não está obrigada a matricular os filhos que pertencem a esta faixa etária. A abertura legal está apenas em atribuir ao Poder Público a obrigação de oferecer o espaço necessário para que, quando a família procurar matricular os filhos, haja vaga “mais próxima de sua residência”.

Já o artigo 5º afirma que a educação é um direito público subjetivo. É público porque está relacionado aos interesses de um grupo, da sociedade brasileira. E é subjetivo porque está relacionado à vontade e necessidade do indivíduo que tem este direito protegido por lei. Isso significa que o acesso ao ensino fundamental é um direito inerente ao cidadão brasileiro, que a partir desta prerrogativa pode denunciar o Estado, ou a autoridade que o represente, por crime de responsabilidade, caso este não cumpra a demanda proposta no artigo.

O § 2 do artigo 5 estabelece que “o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório (...)”. Isso significa que as administrações, nas esferas municipais, estaduais e federais, devem priorizar e garantir a oferta do ensino fundamental, antes de oferecer as outras etapas da educação básica. Novamente, evidencia-se a hierarquização de etapas dentro da educação básica.

O parágrafo 5º do mesmo artigo determina que “para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior”. As formas alternativas de acesso podem ser caracterizadas como estratégias criadas para superação de situações *sui generis* vividas pelo aluno em seu contexto pessoal, social ou cultural. Entretanto, a Lei não estabelece claramente tais formas alternativas de acesso, o que leva a supor que estas formas estão mais vinculadas à permanência, tais como: educação a distância, ensino especial, educação indígena, entre outras, do que ao acesso, propriamente.

Outro avanço importantíssimo aparece no artigo 6º que foi alterado pela Lei 11.114, de 2005. Essa lei provocou mudanças importantes em todas as escolas brasileiras de ensino fundamental, pois ampliou “para baixo” a faixa etária correspondente ao ensino fundamental. Até então, o ensino fundamental cobria a faixa etária dos sete aos catorze anos, perfazendo uma trajetória escolar de oito anos. Com essa lei as crianças passaram a ingressar no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade, o que ampliou esta etapa para nove anos.

Principais mudanças trazidas pela Lei 11.114/2005, que alterou o artigo 6º da LDB:

- As crianças passaram a ingressar no ensino fundamental aos seis anos, ao invés dos sete.
- Ampliou a faixa etária do ensino fundamental de oito para nove anos.
- Reduziu-se, por consequência, a faixa etária da educação infantil (antes de zero a seis anos; agora de zero a cinco anos)

O artigo 7º abre a possibilidade para que a iniciativa privada também possa oferecer educação. Entretanto, estabelece critérios que deverão ser seguidos que são: subordinação ao controle do Estado e auto-sustentação financeira.

Cabe um breve detalhamento da situação exposta no §3, que condiciona a oferta do ensino na iniciativa privada a possibilidade da empresa arcar com os custos e investimentos necessários. A princípio, recursos públicos não devem ser utilizados na manutenção da rede privada de educação, mas as exceções para essa condição estão previstas no artigo 203 da Constituição Federal. Poderá haver repasse de recursos públicos para instituições privadas em três casos: 1) para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atestem finalidade não lucrativa, que apliquem seus excedentes financeiros em educação e que, no encerramento de suas atividades, destinem seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público; 2) para bolsas de estudos que contemplem alunos com insuficiência de recursos ou quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando; 3) para apoio financeiro das atividades universitárias de pesquisa e extensão.

Os entes federados e a educação nacional

Para entender como se organiza a educação no Brasil, é preciso antes entender o sentido da expressão “sistema de ensino”. Sistema de ensino pode ser entendido como um conjunto de instituições ou órgãos, públicos ou privados, que estão subordinados a um ente federado, que pode ser a União, os Estados ou os Municípios ou mesmo o Distrito Federal. Isso quer dizer que temos no Brasil milhares de sistemas de ensino, se considerarmos o número de Estados e Municípios, muito embora alguns municípios optaram por não terem um sistema próprio e se integrar ao sistema de ensino do estado a que aquele município está jurisdicionado, conforme Artigo 11, § único.

A distribuição das responsabilidades entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) se dá mediante um pacto federativo, que dota cada um desses elementos de responsabilidades, e reporta à Constituição Federal o dever de manter unidas as federações. Além disso, cria-se, artificialmente, uma relação de subordinação entre a União, que acaba

centralizando o poder na capital federal sobre os demais entes federados. No caso da educação não é diferente. A função da União está mais situada em dois extremos: do planejamento e da avaliação. Essa constatação se dá mediante a utilização de verbos como: estabelecer, elaborar, assegurar avaliação, baixar normas, autorizar, reconhecer, credenciar. São verbos que indicam forte centralização de poder e controle sobre os rumos da educação como um todo. No campo da educação básica, a responsabilidade da União é formular os currículos e as políticas, acompanhar sua execução e avaliar os resultados. No campo da educação superior, sua responsabilidade é manter suas instituições federais em funcionamento, regulamentar e controlar a abertura de cursos e normatizar os cursos de graduação e pós-graduação.

Essas atribuições trazem graves consequências para a educação, pois estabelecem uma distância muito grande entre quem planeja e quem executa, fazendo com que os municípios, os estados e o Distrito Federal assumam a responsabilidade da execução, enquanto a União, com maior conforto orçamentário e fiscal, uma vez que deve destinar, pelo menos, 18% do montante em impostos e arrecadações para a educação, assuma o papel de planejamento e cobrança, sem, contudo, se ocupar de considerar as profundas diferenças regionais da sociedade brasileira, um dos principais entraves para a construção de uma sociedade verdadeiramente igualitária e justa.

Considerações finais

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação deriva do texto constitucional de 1988 e está marcada pelo contexto de redemocratização vigente na sociedade brasileira da época. A abordagem crítica dos títulos I, II, III e IV da LDB proporcionou o aprofundamento e a análise de noções e concepções que compõe os atuais alicerces da educação no Brasil. A reflexão objetivou compreender aspectos positivos e limitações das principais diretrizes veiculadas nos títulos selecionados da LDB.

Para além da dimensão pedagógica, subjazem no texto da LDB interesses políticos, ideológicos, orçamentários e outros que dizem respeito a iniciativa privada, mantenedora de escolas de nível básico e instituições de nível superior. Essas intenções extraescolares são perceptíveis nos debates e na aprovação do texto original da LDB, ambientados no Congresso Nacional, e também nas transformações da lei decorridas da mudança de projeto político no país a partir de 2002, quando o PT substituiu o PSDB na gestão do governo federal.

É importante destacar que a lei, não obstante seu papel orientador e universalizante, vem sofrendo alterações paulatinas no decorrer dos anos, indicando um movimento altamente dinâmico do ambiente político essencialmente marcado por conflitos de interesses e da própria natureza da educação como instância social tão importante para consolidação das instituições democráticas, ao mesmo tempo em que tais alterações em sua estrutura revelam sua dimensão vulnerável e insuficiente para estabelecer balizas normativas para o vir a ser da educação.

Nesse sentido, o exercício de análise do texto legal deve levar em conta que nem toda mudança tem significado avanço, como a exclusão da obrigatoriedade do ensino médio devido à incapacidade do Estado de tornar tal obrigatoriedade progressiva a partir do ensino fundamental desde que a Lei foi promulgada, apesar da Emenda Constitucional nº 53 ter se tornado o esforço mais expressivo para garantir que os aportes necessários à efetivação desta

obrigatoriedade, através da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tornassem reais.

No campo da distribuição das responsabilidades, fica claro a concentração de poder na União em detrimento dos estados, municípios e Distrito Federal, que, além de atuarem no nível básico (que é, sem dúvida, o mais importante para a educação, porém o que mais é demandado pelas famílias) são entes federados que, no Brasil, historicamente, vem reduzindo sua capacidade fiscal e seu poder orçamentário. O resultado tem sido proletarização do magistério; generalizada defasagem educacional dos alunos em relação à rede privada; diminuição no nível de aprendizado dos alunos em comparação com países com mesmo produto interno bruto (PIB) ou inferior; altas taxas de evasão; e até insuficiência instrutiva em relação às demandas do mercado de trabalho.

Desde sua origem, a Lei tem sido tomada como importante instrumento a serviço do projeto de manutenção do modelo democrático pós 1988. Seus usos, no entanto, refletem uma vulnerabilidade que contradiz essa intenção política inicial. O discurso da inclusão, por exemplo, levado a cabo por diferentes governos desde a redemocratização, tem apresentado contradições importantes quando da sua materialização. O acesso pelo acesso pode não ser, necessariamente, representação de promoção social, quando muitos, por não apresentarem o preparo necessário para permanecer na escola, acabam evadindo. Além disso, ao se ocupar exclusivamente da educação escolar a lei apresenta uma lacuna quando não busca disciplinar, também, as atribuições familiares com a educação, isto é, o papel dos pais, principalmente, no acompanhamento das vida escolar dos filhos. Isso se torna ainda mais contraditório quando, nos últimos anos, houve um aumento dado ao nível de importância dado ao papel da família na educação dos alunos, cuja expressão mais evidente é o movimento “Todos pela Educação” (2013), como também a divulgação no Portal do MEC de interfaces para pais e familiares (MEC, 2013).

Por fim, convém ressaltar que qualquer instrumento legal só terá validade se for apropriado por todos os agentes envolvidos. Essa apropriação se dá, primeiramente, no nível filosófico, ou seja, todos precisam perceber os sentidos que estão por trás dos dispositivos que o compõe. Em seguida, a validade precisa atingir o nível político, o nível da materialização das intencionalidades em ações e projetos concretos que devem, obrigatoriamente, envolver a todos num processo de mobilização. Em muitos campos a atual LDB parece não ter atingido ainda estes dois níveis.

Referências

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **A LDB passo a passo**: Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, comentada e interpretada, artigo por artigo. São Paulo: Avercamp, 2010.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Disponível em www.planalto.gov.br. acesso em 17/01/2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53/2006**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18/03/2013.

BRASIL. **Lei 11.114/2005**. Disponível em www.planalto.gov.br. acesso em 17/01/2013.

BRASIL. **Lei 12.061/2009**. Disponível em www.planalto.gov.br. acesso em 05/11/2012.

BRASIL. **Lei n.º 9394/1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: Diário da União, ano CXXXIV, n. 248, 23.12.96.

BRASIL. **Lei nº 11.700/2008**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18/03/2013.

BRASIL. **Lei nº 12.711/2012**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18/03/2013.

BRASIL. **Lei nº 4.024/1961**. Disponível em www.planalto.gov.br. acesso em: 18/03/2013.

BRASIL. **Lei nº 5.540/1968**. Disponível em www.planalto.gov.br. acesso em 17/01/2013.

BRASIL. **Lei nº. 11.700**, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao *caput* do art. 4o da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial**, Brasília, 16 jun. 2008.

DEMO, Pedro. **A nova LDB: ranços e avanços**. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

MEC. **Portal do Ministério da Educação**. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em 18/03/2013.

OTRANTO, Celia. **A nova LDB da educação nacional**: o trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. Revista Universidade Rural. Série Ciências Humanas, volume 18, nº 1 – 2, Dezembro 1996.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em:
<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em 18/03/2013.