

Duas décadas da LDB Darcy Ribeiro

“O Brasil de hoje está a necessitar que se faça um exame cuidadoso do seu sistema educacional” (Darcy Ribeiro, 1996)

Aprovada em dezembro de 1996, após longo período de tramitação e de controvérsias (1988-1996), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional recebeu o nome do educador Darcy Ribeiro, autor do substitutivo aprovado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados em 1996. Na iminência de se completarem 20 anos de sua aprovação como Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Terceiro Milênio resgata para seus leitores a carta enviada por Darcy aos deputados federais, situando-os quanto aos méritos e aos riscos do texto então aprovado no Senado.

Na exposição de motivos que fez aos deputados, o senador afirmou que em primeiro lugar era preciso criar dispositivos que não congelassem o sistema educacional, mas sim abrissem perspectivas para uma renovação radical. Segundo o educador, o substitutivo assumia “a forma de um diploma legal sucinto, claro e genérico, para dar espaço ao exercício da autonomia tanto por parte das escolas e universidades, como por parte de sistemas estaduais de ensino”. O educador esclareceu ainda que a “característica distintiva” do substitutivo do Senado era, primeiro que tudo, “sua profunda insatisfação com o sistema escolar brasileiro”.

Para Darcy, o substitutivo representava “a cristalização de nossos ideais educativos que, uma vez consagrados em lei, possibilitarão transfigurar a educação brasileira”. Aprovada pela Câmara dos Deputados, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) fez-se uma lei organizatória dos serviços educacionais a serem oferecidos pelo Estado nas três esferas da Federação: a União, o Estado e o Município.

A exposição de motivos está registrada no número 16 de uma publicação mantida, à época, pelo mandato do senador Darcy Ribeiro, chamada “Carta”. Por meio deste documento, também os leitores de Terceiro Milênio podem examinar as grandes ideias e ambições de Darcy Ribeiro para a educação no Brasil.

Prólogo

Senhor Deputado,

Creio que você já conhece a CARTA que publico no Senado, há muito tempo.

Este exemplar é especialmente dedicado aos deputados para lhes dar texto elucidativo sobre o Substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação apresentado por mim e aprovado pelo Senado.

Posso afirmar que é uma boa lei. Tenho autoridade para dizê-lo porque trato da Lei Geral de Educação no Brasil desde 1950. Eu estava ao lado de Anísio Teixeira até o fim daquela década, lutando por uma escola pública gratuita e eficiente.

Era Ministro de Educação em 1961 quando a lei antiga foi aprovada. Preparei os vetos para melhorá-la, instalei o Conselho Federal de Educação e instituí o Plano Nacional de Educação, elaborado naquele órgão por Anísio Teixeira e Dom Helder Câmara.

Voltando do exílio, acompanhei a discussão da Lei de Diretrizes e Bases na Câmara dos Deputados e cheguei a preparar 48 emendas, através de Deputados interessados na educação, na tentativa de viabilizá-la. Lamentavelmente, o projeto saiu da Câmara com cerca de 298 dispositivos, um tratado de desejarabilidades, uma consagração do péssimo sistema educacional que temos, não um corpo de diretrizes.

Esforcei-me muito, com a ajuda de diversos Senadores, para, aproveitando o melhor do projeto da Câmara, elaborar uma lei que, em lugar de congelar nosso sistema educacional, abrisse perspectivas para renová-la radicalmente. Desse esforço resulta o Substitutivo aprovado pelo Senado, que depende agora da votação dos Senhores para abrir uma nova era na educação brasileira. Trata-se de um projeto enxuto e substancial, condensado em 91 artigos. Peço, entretanto, especial atenção dos Senhores para dois dispositivos que foram nele inseridos: o inciso II do art. 51 e o § 2º do art. 89. Eles precisam ser rejeitados porque sua aprovação seria desastrosa para a nossa educação. Qualquer deles que for aprovado acabaria com a pós-graduação, que é o melhor programa educacional brasileiro. Desarticulária nossa educação do sistema internacional de graus acadêmicos, que consiste na graduação, no mestrado e no doutorado, introduzindo entre eles meros cursos de especialização. Seria muito vexatória sua aprovação. Mas, seria sobretudo catastrófica. Representaria uma agressão contra o mundo acadêmico brasileiro,

que se veria desmoralizado. O outro dispositivo instituiria o absurdo de culpar o Ministério da Educação pelo fracasso de qualquer professor em seus programas de mestrado e doutorado. O efeito mais grave destes dispositivos seria desobrigar de estudar o professorado das escolas privadas, que atendem a dois terços do alunado de nível superior, desestimulando sua qualificação. Condenaria, assim, a perpetuação da má qualidade do ensino superior do Brasil.

Os dois dispositivos lembram aqueles antigos decretos que promoviam todo o alunado de certo ano letivo. Passavam por decreto. Um absurdo.

D.R. / maio, 1996.

A NOVA LEI DA EDUCAÇÃO

Darcy Ribeiro

.... a desejos, deixar de ser contente...

Afinal configura-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na forma que deverá assumir depois dos debates na Câmara dos Deputados, com base no substitutivo aprovado pelo Senado Federal. Ele é o peneiramento de oito anos de esforços de que participaram ativamente numerosos Deputados e Senadores, bem como muitíssimos trabalhadores da educação, auscultando as expectativas de todos os setores envolvidos no processo educacional. Assim tinha que ser. Esta Lei regerá a rotina diária e os esforços de renovação dos modos de educar e de ser educado de quarenta milhões de pessoas que operam a vida educacional brasileira, na qualidade de alunos, de professores e de pessoal de apoio.

O Substitutivo posto agora em discussão final procura, sucintamente, em seus 91 artigos, liberar os educadores brasileiros para ousarem experimentar e inovar, compreendendo que o grave aqui é perpetuar a rotina. Ele resulta de dois debates no plenário do Senado e de diversas reuniões das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Educação, das quais surgiram cerca de 400 emendas, metade delas acolhidas total ou parcialmente. Como os senadores estão em contato com as comunidades de educadores brasileiros, se pode considerar que suas centenas de emendas refletem o pensamento e as preocupações dos educadores brasileiros.

O presente Substitutivo constitui, pois, a cristalização de nossos ideais educativos que, uma vez consagrados em lei, possibilitarão transfigurar a educação brasileira.

No curso de sua elaboração na Câmara dos Deputados, a Lei de Diretrizes e Bases esteve a cargo de diversos relatores, entre eles Renato Vianna, Jorge Hage e Ângela Amin. No Senado esteve sob a responsabilidade do Senador Cid Sabóia de Carvalho e a minha própria. Cada um de nós lhe impôs, de algum modo, em algum grau, sua concepção acerca dos temas e problemas cruciais da educação e da forma que eles devem ser encarados no Brasil para se escapar da situação constrangedora de sermos um dos países mais atrasados do mundo nessa matéria. Com efeito, o desenvolvimento da educação no Brasil não tem paralelo com o progresso alcançado pelo País em muitos outros planos. Só se compara, talvez,

com nossa incapacidade de alcançar fartura em cada mesa e emprego para cada trabalhador. Todos os países avançados resolveram seus problemas de educação básica muito antes de alcançar o grau de desenvolvimento sócio-econômico que ostentamos, escolarizando toda sua infância e a integrando no mundo da comunicação letrada.

O Projeto da Câmara

Em sua formulação original, na Câmara dos Deputados, prevaleceu a preocupação de pôr ordem no caos da legislação herdada da ditadura: contraditória, reiterativa e inepta. Sua ambição parecia oscilar entre formular uma explanação mirífica, fundada em valores filosóficos e em preceitos metodológicos, ou atender a reivindicações setoriais, descomprometidas com a prática da educação que se realiza no país. Em conseqüência, assumiu uma feitura detalhista que, prescrevendo o que fazer e o que não fazer, acabou por entretecer uma rotina cuja função real seria a de congelar o sistema educacional que tínhamos e temos. Como quase tudo se fazia mal nas três órbitas educativas, este congelamento seria fatal. A crua verdade é que, entre nós, o ensino primário notoriamente não alfabetiza a infância, impedindo o Brasil de integrar-se à civilização letrada. O ensino médio não prepara para o trabalho nem para o nível superior. E, nas universidades e nas escolas superiores autônomas, na maioria dos casos, os professores simulam ensinar e os alunos fingem aprender.

Nessas circunstâncias, multiplicaram-se os abusos na falsificação do ensino de todos os graus, atingindo a própria rede pública primária e média, que, apesar de desobrigada de buscar lucros, vem perdendo mesmo a precária capacidade de educar que alcançou no passado. No nível superior, experimentamos uma expansão prodigiosa das matrículas, que ainda assim é ridiculamente pequena, como se vê por comparações internacionais. O pior, porém, é que as novas matrículas não se abriram nas escolas que tinham capacidade de pesquisar e ensinar, mas em escolas montadas com objetivos mercantis, que hoje absorvem, enganam e exploram mais de um milhão de estudantes, concentrados quase todos nos cursos noturnos que, além de caros, são muitas vezes de péssima qualidade.

No afã de atender ao legítimo pendor participativo de todas as entidades, órgãos e corporações da sociedade civil, os debates da Lei de Diretrizes e Bases fizeram estatuir um regimento prescritivo que, além de invadir áreas de responsabilidade do Executivo, constitucionalmente vedadas aos legisladores, impôs um centralismo na administração educacional que, na órbita federal, tudo submetia a conselhos corporativos e tolhia aos sistemas estaduais qualquer possibilidade de adequar o processo educativo às suas próprias condições de existência e de ação.

Na organização da rede educacional o Projeto da Câmara dos Deputados atua com a generosidade de quem se contenta com expressões de desejos, propondo uma escolarização que se estenderia democraticamente a todos, desde o ventre da mãe até o doutorado. Suas proposições são tão amplas e pretensiosas que poderiam até ser exibidas mundialmente como a mais ampla oferta de educação que jamais se fez. Na verdade, porém, tratava-se de uma promessa vazia, sem qualquer possibilidade de concretizar-se no mundo das coisas. Na educação infantil, a uma creche ecumênica e universal se seguia um pré-escolar que abrangeria a infância toda, até

os seis anos de idade. O ensino básico salta, abruptamente, de quatro para oito anos de escolaridade fundamental obrigatória, ao qual se seguiriam três anos de ensino médio, que se desejava também tornar, prontamente, universal. Nenhuma atenção, porém, era dada ao professorado e à séria crise que ele enfrenta, provavelmente a mais grave da educação brasileira. Continuariam produzindo professoras nos cursos noturnos, em que nem alcançam o domínio da norma culta da linguagem e muito menos qualquer capacidade pedagógica para se exercerem como professoras-de-turma. O mesmo se observa no caso da professora-de-matéria, responsável pela educação dos adolescentes, bem como dos estudantes de nível médio.

Num passe de mágica, partimos de um estado de indigência de um sistema que não consegue matricular as crianças de sete anos, entregando-as a professoras de turma devidamente preparadas para educá-las, para um paradigma de amplitude nunca visto. Mistificava todos os desafios que enfrenta a educação brasileira, forçando-a a perpetuar-se no atraso, condenando a sociedade nacional ao subdesenvolvimento pela incapacidade de ingressar na civilização letrada.

Metade do extensíssimo Projeto de Lei (298 dispositivos) regulamenta o ensino superior, através de uma multiplicidade de regras que se prestariam bem para continuarmos trilhando o caminho da perdição em que nos achamos. Mas não contribuiria em nada para dar solução ao ensino de terceiro grau e menos ainda para adequá-lo à revolução científica e tecnológica em curso, e que ameaça recolonizar o Brasil, se formos incapazes de acompanhá-la ou ao menos de compreendê-la.

O Substitutivo do Senado

A característica distintiva do Substitutivo do Senado é, primeiro que tudo, sua profunda insatisfação com o sistema escolar brasileiro, que vê como um dos piores do mundo. Muito inferior ao que deveria corresponder ao nosso desenvolvimento em outros setores e, sobretudo, ao que se requer como a escolaridade indispensável ao desenvolvimento nacional autônomo. Seu projeto explícito é, por isso mesmo, o enorme e ingente esforço de auto-superação que estamos chamados a realizar para sair do atraso. A fim de bem cumprir esta função, fixando as diretrizes e bases da educação nacional, como determina a Constituição, ele assume a forma de um diploma legal sucinto, claro e genérico, para dar espaço ao exercício da autonomia tanto por parte das escolas e universidades, como por parte de sistemas estaduais de ensino.

Abstive-me de propor a criação de conselhos normativos por entender que esta é função constitucional do Presidente da República. Efetivamente, o Governo assumiu esta tarefa propondo ao Congresso, em Medida Provisória, já transformada em lei, o tipo de colegiado consultivo que lhe parece conveniente para normatizar a educação. Na mesma proposição trata, também, da forma de eleição para compor o governo das universidades e escolas superiores. Estende-se, ainda, à fixação de critério de avaliação por rendimento de nossas escolas de terceiro grau, tendo em vista exigir delas mais eficácia educativa. Em consequência, nosso Substitutivo fica livre de regulamentar essas matérias que de direito cabem ao Poder Executivo.

Na organização dos graus de ensino, nosso Substitutivo reitera o ideal de alcançarmos uma escolaridade universal de oito séries de ensino fundamental, que também se procuraria generalizar a todo o alunado. Tomamos o cuidado, porém, de

facultar aos sistemas estaduais de ensino a possibilidade de desdobrar essa seqüência em ciclos que ajustem as escolas às condições de vida e de trabalho de seus professores e alunos. Assim é que se tornará possível oferecer, por exemplo, um ciclo de 1ª a 5ª série para crianças de 7 a 12 anos, a cargo de professores-de-turma, devidamente preparados, remunerados e motivados.

Num segundo ciclo, ministram-se as matérias de 6ª a 8ª série para jovens que já alcançaram a adolescência e cuja educação estará entregue a diversos professores-de-matéria. O ensino médio seria um terceiro ciclo, com vocação menos acadêmica de preparação para o ensino superior do que prática para o treinamento de trabalhadores. Dentro de tal estrutura seria possível atender à especificidade do ensino de cada nível, às diferenças etárias e de conduta dos alunos e sobretudo à formação do respectivo professorado.

Com iguais preocupações, se propõe a criação de um Curso Normal Superior para a formação de professores-de-turma através de estudos pedagógicos e do treinamento em serviço. Vale dizer que, além da informação pedagógica e didática, eles teriam a oportunidade de exercitar-se na prática educativa através de escolas públicas e privadas para isso credenciadas. Nos mesmos institutos ou faculdades seria formado, também com igual sentido prático da arte de educar, o professor-de-matéria, cujo conhecimento de conteúdo das disciplinas que ensina podia ser alcançado em outra instituição de ensino superior.

Nosso Substitutivo abre também a possibilidade de que no Brasil, como ocorre em todo o mundo civilizado, se criem progressivamente escolas de tempo integral. Só elas são capazes de alfabetizar crianças oriundas de famílias pobres, que não tiveram escolaridade prévia. O pecado maior da pedagogia brasileira é seu pendor a responsabilizar a criança pobre por seu fracasso escolar. Este é culpa principalmente de nosso sistema escolar, que supõe que cada criança esteja alimentada, tenha material didático disponível e viva numa casa onde alguém possa ajudá-la nos estudos. Como a imensa maioria das famílias, inclusive nos Estados mais ricos, não tem essas condições, seus filhos são condenados à reprovação e ao fracasso na vida.

O Projeto da Câmara oferecia formação técnico-profissional específica a quem desejasse, sem indicar de que modo tão ampla oferta poderia ser concretizada. Nosso substitutivo, desatrelando a educação acadêmica do treinamento profissional, abriria as escolas técnicas aos alunos da rede pública e privada, só condicionando as matrículas à capacidade de aprender.

Nosso Substitutivo contrasta também com o oriundo da Câmara pela atenção maior que devota ao ensino fundamental, propondo-lhe padrões explícitos de eficácia educativa e um processo nacional de avaliação externa, destinado a forçar a melhoria da qualidade das escolas.

Propõe, também, um grande número de medidas que transfigurariam o panorama educacional brasileiro. Uma dessas inovações é instituir a universidade especializada (saúde, engenharia e outras), superando a concepção da universidade *omnibus* que pretende cobrir todos os campos do saber. Outra inovação é instituir Cursos de Seqüência que permitiriam aos alunos seguir as matérias ministradas pelas universidades e escolas superiores fora das linhas prescritas pelo currículo mínimo, mas correspondendo a seus interesses concretos de formação profissional. Contando-se, hoje, por milhares as habilitações de nível superior indispensáveis ao fun-

cionamento da sociedade moderna, precisamos abandonar a tendência de tudo reduzir a umas poucas carreiras curriculares prescritas.

Nosso projeto permite conferir a mesma autonomia de que gozam as universidades às demais instituições de ensino superior que alcançam grau de excelência. Inovar-se, por igual, definindo obrigações docentes para os professores a fim de sairmos da situação vexatória de nossas universidades públicas que contam com corpos docentes três vezes mais numerosos que o das maiores universidades do mundo, com rendimento escolar muitíssimo menor e rendimento científico e tecnológico nulo.

A característica mais nobre de nosso Substitutivo reside em sua ambição de assegurar a um tempo a unidade do sistema nacional de educação e a liberdade de variar, atendendo às especificidades dos estados e municípios. Para isso, redefine o papel do Ministério da Educação, que em lugar de reitor do processo educativo passa a ser o colaborador pronto a ajudar não só financeiramente, mas tecnicamente os sistemas estaduais e municipais, pondo à sua disposição as facilidades que a nova tecnologia educativa oferece hoje em dia.

Nesse sentido, nosso Substitutivo inscreveu em suas disposições transitórias algumas medidas de importância crucial para a educação brasileira. Dá início à Década da Educação, instituída pela Constituição da República, definindo uma série de metas fundamentais a serem cumpridas. A primeira delas é estancar a desastrosa produção de novas gerações de analfabetos que mantêm seu número praticamente fixo e até crescente ao longo das décadas, em razão da ineficácia de nosso sistema escolar básico. Isso se alcançará pelo censo obrigatório e pela escolarização compulsória, por parte dos municípios, de todas as crianças que alcancem sete anos de idade, acompanhando essa conscrição com um esforço autêntico para elevar a qualificação do magistério em exercício, com apelo às novas tecnologias educativas da educação a distância, através de textos e da televisão.

Simultaneamente, se fará em cada município a chamada dos jovens que alcançam os 14 e 16 anos analfabetos ou insuficientemente alfabetizados, para fazê-los retornarem aos estudos mediante cursos de educação a distância e quaisquer outros meios concretos de superar suas deficiências. Estas e outras modalidades de colaboração do Ministério da Educação com os Estados e Municípios permitirão o salto indispensável para que o Brasil progrida efetivamente, pela integração de todo o seu povo na civilização letrada.

Ameaça Mortal

Pesa, entretanto, sobre nosso sistema de educação superior uma ameaça que pode ser fatal pelos danos que o Substitutivo, tal como está redigido, provocaria. Com efeito, duas emendas nele incluídas na última hora através de um acordo de Lideranças partidárias desorganizariam toda a educação superior brasileira. O primeiro deles é a modificação do inciso II do art. 51, que inclui a expressão **especialização** entre os graus de ensino. Estes são, em todo o mundo, a **graduação**, o **mestrado** e o **doutorado**. Sua equiparação a simples cursos de especialização é um absurdo. Só tem como objetivo livrar as escolas particulares de fazerem seus professores realizarem cursos de pós-graduação. A segunda emenda incorporada ao Substitutivo consiste no § 2º do art. 89, que atribui à CAPES a culpa de que alguém não tenha concluído o

mestrado ou o doutorado, outro absurdo.

Estas duas emendas, se aprovadas pela Câmara, serão mortais para a educação brasileira, que já é extremamente prejudicada pelo fato de que a expansão de nossa educação superior não se fez nas escolas capacitadas a ministrar bons cursos, mas se deu através da criação improvisada de escolas privadas, cujo objetivo, na maior parte dos casos, era mercantil. Ninguém no mundo consentiu jamais que a formação de seus profissionais de nível superior se fizesse objeto de traficância e de lucro. Assim, asseguraram a qualidade crescente de seus graduados. No Brasil, lamentavelmente, nos anos de arbítrio, incentivou-se foi a criação de escolas particulares lucrativas, a maior parte delas noturnas e com baixíssima qualidade de ensino. Disto decorre uma deterioração crescente de nossa formação de profissionais de nível superior.

A Lei de Diretrizes e Bases nos abre o ensejo de corrigir, ainda que parcialmente, essa deformação, conduzindo as escolas particulares recuperáveis a melhorar a qualificação de seu professorado através de cursos de pós-graduação, que é a única forma de aperfeiçoar o magistério. Substituindo a pós-graduação, que só poderia se fazer com prazos largos, pela simples especialização, se congelaria a situação presente, mantendo no ensino superior um professorado pouco qualificado e sem nenhum estímulo para qualificar-se efetivamente.

Toda a comunidade acadêmica brasileira que vem realizando imenso esforço de autoqualificação através de programas de mestrado e doutorado que constituem o melhor do nosso sistema educacional, pronuncia-se energicamente contra as referidas emendas, pedindo sua supressão. Além de degradar mais ainda a educação superior brasileira, desestimulando-a de esforçar-se para melhorar sua qualificação, essas emendas desatrelam o Brasil da comunidade universitária mundial que só reconhece como graus acadêmicos de pós-graduação o mestrado e o doutorado.