

ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA E CÉSAR AUGUSTO MINTO

Este capítulo contém três seções. A primeira, "A organização do ensino na Constituição Federal de 1988", reproduz e discute os Arts. 211, 206, 22 e 214 da Constituição, que tratam especificamente do assunto em questão. A segunda, "A 'Organização da Educação Nacional' na LDB", trata de cada um dos artigos desta lei referentes ao tema, argumentando sobre aspectos de seus conteúdos e fazendo, quando necessário, menção a outros dispositivos legais correlatos. A terceira, "Considerações finais", busca caracterizar de forma sucinta, com base no que foi apresentado nas seções anteriores, a atual organização da educação escolar no Brasil. Ao longo deste capítulo buscamos tanto considerar os processos de elaboração e tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) como esclarecer os conceitos utilizados.

A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil (CF 88) consagrou a expressão "sistemas de ensino" em lugar de "sistema nacional de educação". Podemos afirmar que essa Constituição não explicita claramente a intenção de organizar um sistema nacional de educação. Ao invés disso, preconiza que os sistemas de ensino afetos às diversas esferas administrativas – União, estados, Distrito Federal e municípios – devem ser organizados nos seguintes termos:

Artigo 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º – Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º – Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios defi-

Vu
mu damps
Wwvltimianis
Ne vander
Ech 10/10/66

←

nirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988)¹

Se, por um lado, a CF 88, por meio do dispositivo acima transcrito, não menciona a expressão “sistema nacional de educação”, por outro lado, seu Art. 22, inciso XXIV, atribui à União a competência exclusiva de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Podemos então supor que, embora a expressão não integre o texto constitucional, a LDB deveria contemplar um capítulo que tratasse do sistema nacional de educação, uma vez que, como lembra Saviani, quando se pensa em uma LDB objetiva-se a sistematização da educação e não apenas a sua institucionalização. Em outros termos, a LDB implica o sistema, pois, ao serem definidos em termos nacionais os fins e os meios da educação, indicam-se tanto os rumos como os meios pelos quais os objetivos serão atingidos: “[...] a organização intencional dos meios com vistas a atingir os fins educacionais preconizados em âmbito nacional, eis o que se chama ‘sistema nacional de educação’.” (SAVIANI, 1997, p. 207)²

Talvez os legisladores da CF 88 tenham, naquele momento, fugido da polêmica, de maneira que o significado de sistema “[...] permanece sempre implícito, supostamente compreendido, mas jamais assumido explicitamente” (SAVIANI, 1997, p. 59). Percebe-se, pois, que os constituintes não trabalharam com a idéia de criar um sistema nacional de *educação*, mas sim de criar um sistema nacional de *ensino*; ou seja, a diferença é patente: a primeira tenta considerar a educação, conceito abrangente que implica a necessidade de articular as várias áreas que compõem os direitos sociais (BRASIL, 1988, Art. 6º), cujo atendimento tem a ver com o grau de humanidade e cidadania que se deseja alcançar; o conceito de ensino, adotado pela segunda, é mais restrito, sobretudo se lembrarmos que é só escolar, isto é, refere-se ao ensino ministrado na instituição escola. Cabe lembrar ainda que, no cotidiano, algumas vezes as palavras educação e ensino são utilizadas como sinônimos, mas nos dispositivos legais isso se constitui numa impropriedade. Fique claro, então, que os constituintes, quando muito, contemplaram a idéia de um sistema nacional de educação escolar, embora tal formulação não tenha sido assim explicitada em momento algum.³ Ademais, com a organização prevista nesse artigo, o sistema poderia resultar da somatória dos sistemas constituí-

¹ Os parágrafos 1 a 4 estão com redação dada pela EC 14/96, mantida pela EC 53/2006.

² Sobre essa questão consulte-se, ainda, Cury (1992, p. 186-201).

³ Sobre este assunto, é importante conhecer a proposta de sistema nacional de educação que constava do Art. 8º do projeto de LDB aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados (CECD/CD), em 28 de junho de 1990: “O Sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação,

dos nas diversas esferas administrativas, vale dizer: a mera justaposição de sistemas de ensino fragmentados. Se positiva, a ocorrência dos dois aspectos mencionados pode significar que os constituintes abriram mão da idéia de um sistema de fato educacional e igualitário, o que poderá favorecer a existência da oferta de ensinosa com qualidades diferenciadas.

Cabe lembrar que a maioria dos estudiosos dessa questão parece convergir para uma noção de sistema como a apontada por Walter Bruggen: “[...] é a multiplicidade de conhecimentos articulados segundo uma idéia de totalidade. Nem um conhecimento isolado, nem muitos conhecimentos desconexos constituem um sistema. Este só nasce por conexão e ordenação segundo um comum princípio ordenador, por meio do qual se atribui a cada parte, no todo, seu lugar e função impermutáveis. [...] o sistema é uma exigência da razão que em toda multiplicidade busca unidade e ordem [...]” (BRUGGER, 1969, p. 382-383)

Assim, a essência de um sistema tem tudo a ver com a maneira pela qual procura-se articular a multiplicidade, buscando a totalidade e a unidade dos conhecimentos, dos objetivos. Ou, como afirma Dermeval Saviani:

[...] sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à idéia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema. (SAVIANI, 1997, p. 206)

Portanto, um sistema nacional de educação implica o estabelecimento de normas comuns a todos, articuladas e ordenadas pela prática política dos sujeitos interessados, instituídas em um corpo doutrinário e normativo. Nesse sentido, quando se consagra no texto legal a noção de sistema nacional de educação, pode-se “[...] abrir caminho para a construção de uma escola comum, extensiva a todo o território nacional, unificada pelos mesmos objetivos, organizada sob normas também comuns e regida pelo mesmo padrão de qualidade” (SAVIANI, 1997, p. 59).

De acordo com o Art. 211, a União deve responsabilizar-se pela organização do sistema federal de ensino e o dos territórios (estes transformados em Estados após a CF 88).⁴ Quanto às funções redistributiva e supletiva, ambas

compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional. Parágrafo único – Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, referidas neste artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres.”

⁴ A CF 88 (Art. 18, § 2º) determinou que os territórios federais poderiam ser criados, transformados em Estados ou reintegrados aos Estados de origem mediante regulamentação em leis complementares.

referentes à relação entre a União e as demais instâncias administrativas, o texto constitucional acaba por remeter à legislação complementar o delineamento dessas questões, seja no que diz respeito aos recursos financeiros, seja no que se refere à “assistência técnica”.⁵ Constatado que, territorialmente, as responsabilidades pela educação infantil e pelos ensinos fundamental e médio foram fixadas, respectivamente, para os municípios e Estados, supõe-se que tanto a função redistributiva quanto a supletiva refiram-se à transferência dessa responsabilidade para a União na eventual impossibilidade de essas esferas cumprirem o que lhes foi determinado; de qualquer forma, a letra da lei é genérica.⁶ Ainda, a CF 88 menciona que a organização dos sistemas de ensino seja feita “em regime de colaboração” entre estados, Distrito Federal e municípios, mas não esclarece o seu significado. Agora a repartição de responsabilidades entre as esferas públicas no oferecimento da educação básica, o texto constitucional deixa para a LDB o estabelecimento de competências dos sistemas de ensino.

Já o Art. 206 da CF 88 estabelece os princípios segundo os quais o ensino (genérico) será ministrado, daí presumir-se que, em todos os níveis e em todo o território nacional:

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei,⁷ planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos;

⁵ Por exemplo, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

⁶ Parece-nos que a idéia subjacente a essa redação assemelha-se àquela encontrada na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (BRASIL, 1986): “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único – O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais.” (Art. 170) Mas não com a abrangência da redação encontrada na Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 (BRASIL, 1986): “Compete à União: [...] e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações, subvenções.” (Art. 150, e).

⁷ É bom lembrar que a expressão “na forma da lei” remete a regulamentação do assunto em questão para outro dispositivo legal, quando se prevê tal regulamentação no próprio dispositivo, aparece a expressão “na forma desta lei” ou outra equivalente. Repare que o inciso VI, a seguir, também terá sua regulamentação postergada.

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988)

Sobre esse artigo, destacaremos apenas alguns aspectos. O primeiro aspecto diz respeito ao fato de que estão aí contemplados vários princípios de caráter democrático; como exemplo, citáramos os conteúdos dos incisos I, II, III e VII.⁸ A “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (inciso IV) restringe-se apenas às instituições mantidas pelos poderes públicos, em quaisquer dos níveis administrativos. O conteúdo do inciso V “inova” e, ao mesmo tempo, revela um dado importante a respeito da concepção de política educacional subjacente à lei, ao retirar do final da redação original deste inciso a expressão “assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”.⁹ Aparentemente, a mudança sinaliza a intenção de que as instituições afetadas à União sejam reconfiguradas; vale dizer, cada uma delas deve ter regime jurídico próprio, o que pode resultar em diferentes regimes de trabalho, planos de carreira, políticas salariais, entre outras possibilidades.

O inciso VI, importante por prever a gestão democrática, preocupa-nos devido ao fato de restringir tal gestão apenas às escolas públicas, significando, no mínimo, que para o ensino particular não há previsão legal de gestão democrática.¹⁰

O Art. 22, inciso XXIV, da CF 88 estabelece que: “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;”

No caso, fica imputada à União a responsabilidade de estabelecer em lei a reforma das diretrizes e bases que norteariam a educação escolar brasileira, uma vez que já contávamos com uma LDB (Lei no 4.024/61, nossa primeira LDB), ainda que muito retalhada pelas constantes alterações que lhe foram impostas ao longo do tempo.

Curiosamente, apesar de não contemplar a existência de um sistema nacional de *educação*, como já mencionamos, a CF 88 prevê, além das diretrizes e bases da educação, o estabelecimento legal de um plano nacional de *educação* (e não de *ensino* ou de *educação escolar*), que pretensamente articularia os diferentes sistemas de ensino, nos seguintes termos:

⁸ A igualdade de condições de acesso à escola é essencial para que as diferenças socioeconômicas não privilegiem uns em detrimento de outros. Além disso, assegurar vaga é necessário, mas insuficiente; é preciso garantir a permanência do aluno na escola. O pluralismo de idéias e concepções deve ser inerente à própria educação, pois sem ele não se pode ensinar a libertação do ser humano. Ademais, é necessário universalizar as oportunidades educacionais e, para tanto, a gratuidade dos estabelecimentos públicos é condição *sine qua non*.

⁹ Este inciso foi modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

¹⁰ A respeito, consulte os capítulos sobre a gestão democrática desta obra.

Artigo 214 – A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

Esse Art. 214 estabelece a necessidade de formulação de um plano nacional de educação, que articule e desenvolva o ensino em todos os seus níveis, inclusive por meio de ações integradas do Poder Público, nas várias esferas administrativas (federal, estaduais, municipais). Ou seja, explicita claramente a vontade de elaborar um instrumento que sistematize o direcionamento da política educacional a ser adotada num determinado período, indicando as prioridades educacionais para um dado período. Tudo isso é necessário para implementar as diretrizes e metas pretendidas, conduzindo à concretização dos objetivos expressos nos incisos desse artigo.¹¹ Quanto ao conteúdo do inciso I, é lícito argumentar que ele reconhece e procura superar uma de nossas grandes dívidas sociais – o analfabetismo. Os incisos II e III, mesmo que evoquem meras intenções, traduzem utopias que precisam ser perseguidas a todo custo, pois se referem a uma perspectiva de busca de igualdade social. O inciso IV revela uma preocupação crucial para fundar o direito ao trabalho como direito social (Cf. Art. 6º da CF 88). O inciso V mostra uma inquietação proveniente da justa tentativa de promover uma formação voltada para a dignidade humana, que tem a ver com a aquisição de competências em termos da conveniente utilização dos saberes constituídos e da crítica e produção de novos conhecimentos, assim como da aplicação de tecnologias deles decorrentes, visando aumentar as prerrogativas de soberania nacional do país.

Mas não é lícito ignorar que a redação genérica desse Art. 214, embora não lhe ofusque o mérito, permite leituras diferenciadas: por exemplo, a de que, durante a eventual ausência de um plano nacional de educação (ou mesmo de ensino), as autoridades responsáveis por implementar políticas públicas nessa área, em todas as esferas administrativas, tenham nele um referencial claro que contém as diretrizes mais amplas que visam contemplar as necessidades e os anseios educacionais da sociedade brasileira.

Tratamos nesta seção dos preceitos educacionais estabelecidos na Lei Maior do país, que, como pudemos observar, não é exaustiva, por isso pres-

¹¹ Lembramos que o Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

supõe um detalhamento sistemático na legislação subsequente e dela decorrente, e a lei educacional imediatamente abaixo da CF 88 é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.¹² Vejamos, então, a seguir, se esta LDB avança ou não quanto à sistematização dos aspectos que suscitaram algumas dúvidas durante a análise que empreendemos nesta seção.

A “ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL” NA LDB

O Título IV da LDB denomina-se Da Organização da Educação Nacional. Seus dispositivos – do Art. 8º ao Art. 20 – tratam: da divisão de responsabilidades educacionais entre as esferas públicas (União, Estados, Distrito Federal e municípios); das incumbências dos estabelecimentos de ensino; dos princípios que regem as normas de gestão democrática do ensino público, a serem definidas pelos sistemas de ensino; da abrangência dos sistemas de ensino federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais; das categorias administrativas das instituições de ensino e das diferentes categorias em que se enquadram as instituições de ensino privadas. Em vista do conteúdo aí tratado, este segmento da lei foi um dos mais polêmicos em todas as fases de tramitação do projeto de LDB, e acirrou o embate ideológico público-privado que permeou os trabalhos da LDB e que se evidenciava desde o período do Congresso Nacional Constituinte.¹³

Vejamos, então, os conteúdos expressos em cada um dos artigos desse título IV da LDB, fazendo alguns comentários analíticos que julgamos pertinentes, tanto para melhor compreensão como para vislumbrar algumas possibilidades de aperfeiçoamento do texto.

O Art. 8º da LDB trata da organização geral dos sistemas de ensino pelas várias esferas administrativas, nos seguintes termos:

Artigo 8º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

¹² A LDB foi sancionada pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996, passando a vigorar a partir de 23 de dezembro de 1996, data de sua publicação no *Diário Oficial da União*.

¹³ Diferentemente da LDB hoje em vigor, na qual se refere à Organização da Educação Nacional, o Capítulo V do substitutivo Jorge Hage (PDT-BA) – aprovado por unanimidade pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados (CECD/CD) em 28 de junho de 1990 – referia-se a um sistema nacional de educação. Essa alteração não constituiu apenas uma questão de ordem semântica, pois inúmeras foram as modificações imprimidas ao capítulo referente ao Sistema Nacional de Educação. O número significativo de emendas apostas pelo plenário – cerca de 300 aos 20 artigos que o integravam – denota os interesses em desfigurar o documento aprovado na CECD/CD. Os deputados que desde o início mostraram-se contrários àquele projeto – por exemplo, Eraldo Tinoco (PFL/BA) – argumentavam que o Sistema Nacional de Educação era inconstitucional, uma vez que a Constituição em lugar desta utiliza a expressão “sistemas de ensino”.

§ 1º – Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º – Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996b)

Esse Art. 8º repete o *caput* e o § 1º do Art. 211 da CF 88, já comentados na seção anterior, e reforça a incumbência da União de coordenar a política educacional. Dessa forma, o Ministério da Educação (MEC) é concebido como um órgão centralizador, com competência normativa sobre os demais sistemas de ensino.

O Art. 9º da LDB define as responsabilidades da União, aqui entendida como governo central ou governo federal:

Artigo 9º – A União incumbir-se-á de:

- I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios;
- II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996b)

Destacaremos apenas os aspectos que nos parecem mais significativos. Observe-se que o inciso I do Art. 9º incumbe a União de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), que, segundo o Art. 214 da CF 88, deve ser estabelecido em lei. Essa incumbência prevê a colaboração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo que a metodologia a ser adotada para a elaboração do plano dependerá dos órgãos oficiais. Explicamos melhor: como peça de planejamento estratégico, esse plano pode ser construído a partir das demandas dos municípios, sistematizadas pelos Estados, acresci-

das das suas próprias e compiladas pelo governo federal que, obviamente, também acrescentaria suas demandas específicas; desse processo resultaria, então, a substância do plano global para a educação nacional. Outra forma seria privilegiar o sentido oposto, ou seja, o plano seria elaborado centralizadamente pelo governo federal, consideradas as demandas respectivas das demais esferas administrativas. Por certo, outras alternativas intermediárias a essas duas seriam exequíveis, mas a idéia que hoje parece hegemônica é a de construir o PNE de forma centralizada, o que não implica, necessariamente, um caminho autoritário. Aliás, qualquer que seja a opção metodológica adotada, quanto mais democrática, maior a probabilidade de se garantir a consecução dos objetivos, na medida em que os que participaram da elaboração do plano estarão teoricamente mais envolvidos na defesa, tanto de seu conteúdo como de sua implementação.¹⁴

O inciso II do Art. 9º da LDB trata, de forma muito genérica, do conteúdo de parte do § 1º do Art. 211 da CF 88: “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios [...]”, ao incumbir a União de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino.¹⁵ Quanto ao sistema federal de ensino, é bom que se diga que ele é composto pelas instituições, de qualquer nível educacional, diretamente mantidas pelo poder público federal e pelas instituições de ensino superior privadas. O Art. 16, discutido à frente, trata dessa questão específica.

O inciso III do Art. 9º da LDB trata, também de forma genérica, de parte do § 1º do Art. 211 da CF 88. Agora o fato de incumbir a União de prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios – ao que parece, para centralizar na União as deliberações da política a ser implementada em todos os níveis e, concomitantemente, descentralizar a prestação dos serviços educacionais para as esferas administrativas hierarquicamente inferiores –, chama-nos a atenção o destaque feito ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, ou seja, ao ensino fundamental – único nível de ensino com *status* de “público, gratuito e obrigatório” –, pela simples razão de que priorizá-lo não pode significar, sobretudo, a descon sideração da educação infantil e do ensino médio, que juntamente com o ensino fundamental compõem o conceito de educação básica. Ou seja, consideramos oportuno questionar se à União cabe prestar assistência financeira aos demais entes federados apenas no que tange ao atendimento da escolaridade

¹⁴ Argumento também válido nos processos de elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

¹⁵ O detalhamento do MEC (natureza e competência, e estrutura organizacional) e dos demais órgãos a ele vinculados (competências, atribuições dos dirigentes e disposições gerais e transitórias) dar-se-á por meio do Decreto nº 3.772, de 14 de março de 2001.

obrigatória e, ademais, se a assistência técnica deve traduzir-se apenas no exercício da competência normativa do MEC em baixar normas para os demais sistemas.

O inciso IV do Art. 9º da LDB trata do estabelecimento, delegado à União,¹⁶ de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, com a colaboração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tarefa esta que irá nortear currículos e conteúdos mínimos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, de forma a assegurar a “formação básica comum”.¹⁷ Uma primeira dúvida refere-se ao significado pretendido com a utilização da palavra “competências”; entretanto, considerando a regulamentação de vários aspectos da LDB, evidencia-se que a interpretação “oficial” é a de que cabe à União definir o que se espera, em termos de competências intelectual, cognitiva, operacional etc., dos alunos que conseguirem o acesso a esses níveis de ensino, por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). Uma segunda dúvida, que tem tudo a ver com a primeira, diz respeito à própria redação deste inciso. Explicamos melhor: se o entendimento do legislador era o de que as três esferas partilhassem a definição das tais competências, a redação mais conveniente seria: “estabelecer, com a colaboração...” ao invés de “estabelecer, em colaboração com...”, pois esta última expressão gera ambiguidade quanto ao entendimento sobre a iniciativa/responsabilidade da tarefa em questão.

O inciso V do Art. 9º da LDB atribui à União a tarefa de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação. Isto significa que a União deverá ter órgãos específicos para a elaboração de diagnósticos objetivos sobre a realidade educacional do país. Os “órgãos de assistência direta e imediata ao ministro da Educação” (gabinete, secretaria-executiva e subsecretarias, consultoria jurídica), os “órgãos específicos singulares” (secretarias de Educação: fundamental, média e tecnológica, superior, especial e à distância, e seus respectivos departamentos), o Conselho Nacional de Educação (CNE, órgão colegiado) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep, autarquia vinculada ao MEC)¹⁸ por certo foram organizados para desenvolver esforços nesse sentido. Tais esforços são essenciais, não só para formular bons

¹⁶ Tarefas dessa envergadura habitualmente são delegadas ao Conselho Nacional de Educação; às vezes são encomendadas às chamadas “comissões de especialistas”.

¹⁷ Não confundir “formação básica comum” com “educação básica”. Além disso, cabe lembrar que a educação básica não tem o *status* de “pública, gratuita e obrigatória”. *status* este específico do ensino fundamental.

¹⁸ Mais informações sobre estes órgãos são encontradas no Decreto nº 3.772, de 14 de março de 2001, já mencionado.

diagnósticos como também para a adoção de políticas educacionais que superem os problemas detectados e aprofundem as alternativas que se mostrarem mais convenientes.

Os incisos VI e VIII do Art. 9º da LDB tratam da incumbência da União em assegurar processos nacionais de avaliação do rendimento escolar nos ensinos fundamental, médio e superior, e das instituições de educação superior. Em função disso, pretensamente já foram implementados, respectivamente: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)¹⁹; o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); o Exame Nacional de Cursos (ENC) que se constituía nas “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior” (“Provão”) hoje realizadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) criado em 2004; e a avaliação da pós-graduação, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Tais processos não têm ocorrido de forma tranqüila. Duas hipóteses não-excludentes, entre outras, podem explicar, no todo ou em parte, a resistência a esses exames, mais especificamente aos três últimos, porque sobre o Saeb parece não termos tido muitas críticas. A primeira hipótese é a de que, por não termos (deveríamos ter?) uma “cultura de avaliação”, resistiríamos à sua introdução. A segunda diz respeito ao fato de que, a rigor, tais exames não se tratam propriamente de avaliação no sentido mais amplo (diagnóstica, prognóstica, formativa e somativa), mas sim de mera aferição de graus de fixação de conteúdos num determinado momento, ou seja, uma aferição de produto e não de processo.

Repare-se, ainda, que a tónica do inciso VI é a de que se avalie o *rendimento escolar* e não a de que sejam avaliados os processos de ensino e de aprendizagem, embora isto não signifique que não se possa/deva avaliá-los. Aliás, observa-se aqui uma contradição intrínseca que não se justifica, pois é pressuposto que os professores avaliem sistematicamente, entre outros aspectos, o rendimento escolar, daí ser contraditória a existência de um exame específico para este fim. Além do mais, também é pressuposto que professores e escolas procedam à avaliação mais ampla, englobando tanto os processos de ensino e de aprendizagem quanto a avaliação da própria instituição escolar. A quem atenderia, então, tal processo nacional de avaliação? O “Provão”, por exemplo, não se presta a aferir se os resultados estão bons ou ruins, mas a comparar resultados melhores ou piores; ou seja, serve apenas para permitir a elaboração de sequências de classificações de pessoas ou instituições, com o agravante de consumir recursos públicos, que

¹⁹ (N. Org.) Além do Saeb, de caráter amostral, desde 2005 implantou-se um sistema censitário de avaliação da educação básica, conhecido como Prova Brasil.

deveriam ser mais bem usados. Diante disso, questionamos: a quem tal iniciativa interessa?²⁰

Ainda sobre o Art. 9º, o último destaque que fazemos diz respeito ao conteúdo do § 1º, que prevê a existência do CNE, a ser criado por lei.²¹ Cabe lembrar que este dispositivo apenas consagra na LDB aquilo que já havia sido feito anteriormente por meio de inúmeras medidas provisórias²² e, finalmente, pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que alterou os Arts. 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, nossa primeira LDB.

O Art. 10 da LDB define as responsabilidades dos Estados, nos seguintes termos:

Artigo 10 – Os Estados incumbir-se-ão de:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
 - II – definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta de ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
 - III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios;
 - IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.
- Parágrafo único.* Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e municípios. (BRASIL, 1996b)

Adotaremos a mesma sistemática que utilizamos ao analisar o artigo anterior, isto é, destacaremos apenas os aspectos que nos parecem mais sig-

²⁰ A esse respeito, sugerimos a leitura de "O que dizem os testes", de Cláudio Moura Castro, publicado na revista *Veja* de 5 de janeiro de 2000, p. 21. Ademais, questionamos a elaboração de seqüências de classificações, sobretudo após constatar que, há décadas, o Brasil tem ostentado vergonhosos último ou penúltimo lugares no que se refere à distribuição de renda, sem que nenhuma providência tenha sido tomada por sucessivos governos.

²¹ Durante a tramitação dos projetos de LDB, inúmeras emendas foram apresentadas para suprimir os artigos que previam tanto o CNE como o Fórum Nacional de Educação; porém, até maio de 1993, momento em que o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, as forças contrárias a ele ainda não contavam com o apoio explícito do Executivo, nem conseguiram uma articulação forte para permitir a desfiguração desses órgãos.

²² Em casos de relevância e urgência, o presidente da República pode adotar medidas provisórias, que deverão ser submetidas ao Congresso Nacional, sendo que estas "[...] perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir de sua publicação" (BRASIL, 1988, Art. 62, parágrafo único).

nificativos. Primeiramente, chamamos a atenção para o fato de que muitas das incumbências dos Estados assemelham-se às da União, apenas restritas ao seu território, ou seja, as tarefas são semelhantes, mudam somente os responsáveis. O inciso IV requer maior explicitação sobre quem faz parte dos sistemas de ensino dos Estados, mas isto será feito posteriormente, quando discutirmos o Art. 17. Os incisos II e VI são aqui considerados em conjunto porque tratam de assuntos complementares; assim, o Estado tem a incumbência de "assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio". (BRASIL, 1996b, Art. 10, grifos nossos). Discordemos ou não da idéia, esta redação é coerente, pois, se o ensino fundamental é o único nível obrigatório, entendemos que o poder público estadual – assim como a União – tem mais condições de assegurar este nível de ensino do que qualquer um de seus municípios, para depois então se preocupar em ofertar o ensino médio, este não obrigatório. Quanto ao parágrafo único na seqüência, cabe lembrar que, enquanto ente autônomo (Cf. Art. 18 da CF 88), com base territorial coincidente, o Distrito Federal terá incumbência dupla: as atribuídas aos estados e aos municípios.

O Art. 11 define as responsabilidades dos municípios nos seguintes termos:

Artigo 11 – Os municípios incumbir-se-ão de:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
 - II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Parágrafo único.* Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996b)

O primeiro aspecto a destacar é que o sistema municipal de ensino é composto pelas instituições educacionais – de quaisquer níveis – mantidas pelo município e pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada. Em segundo lugar, os municípios passam a ser os principais responsáveis pelo ensino fundamental, embora possam dividir essa responsabilidade com os Estados, integrando-se ao sistema estadual de ensino no ou compondo com ele um sistema único de educação básica.

Consideramos oportuna a previsão dessa co-responsabilidade, pois uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios para garantir o ensi-

no fundamental diz respeito aos recursos financeiros, assunto discutido no capítulo específico sobre financiamento. Mas, observe-se que a educação infantil – creche e pré-escola – deverá ser *oferecida* pelo município. Ora, ofertar significa “dar como oferta”, o que evoca “dádiva”. Sendo assim, se, por exemplo, o município de São Paulo tiver uma creche ou uma pré-escola (ou duas, três etc.), ele *ofertou* educação infantil, o que não significa ter *garantido* essa educação para todos os que dela necessitam e a ela têm direito, conforme o inciso XXV do Art. 7º da CF 88.

Ressaltem-se, ainda, alguns aspectos inovadores desta lei: a constituição de sistemas municipais de educação, que somente foi possível com esta Constituição; a ação redistributiva dos municípios em relação às suas escolas, visando à correção de possíveis distorções na distribuição de recursos; e a permissão de os municípios manterem escolas de níveis médio e superior somente quando plenamente satisfeitas as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental, mesmo assim com recursos acima dos percentuais vinculados (Cf. o Art. 212 da CF 88).

O Art. 12 da LDB estabelece as incumbências dos estabelecimentos de ensino:

- Artigo 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
- I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;
 - II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
 - III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
 - IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
 - V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
 - VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
 - VII – informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 1996b)

Sobre o Art. 12 da LDB, podemos dizer que ele relaciona as incumbências dos estabelecimentos de ensino sem a preocupação de prescrever as formas por meio das quais devam ser realizadas. Assim, por exemplo, as expressões “democraticamente” ou “de forma democrática” não estão presentes no *caput* nem em quaisquer dos incisos. Excesso de zelo nosso? Talvez, mas certamente cabe lembrar que o princípio da gestão democrática, embora válido apenas para o ensino público, está presente tanto na CF 88 (Art. 206, VI) como na LDB (Art. 3º, VIII), devendo impregnar as tarefas aqui mencionadas. Os conteúdos dos incisos I a III podem parecer óbvios, mas é importante que constem da lei educacional, pois aumentam a probabilidade de garantir um ensino de boa qualidade.

Qual seria o significado do inciso IV: “velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente”? O uso do verbo “velar” permite dupla interpre-

tação, uma vez que possui dois significados: “criar condições para o” cumprimento do plano, significado mais positivo, ou “vigiar o” cumprimento do plano, conteúdo negativo. Já o inciso V, “prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento”, é bem mais objetivo e, certamente, supõe que a interpretação esperada para o inciso anterior seja a que aqui consideramos positiva. Os incisos VI e VII preocupam-se em garantir que as escolas dêem satisfação às famílias, às comunidades, aos pais e responsáveis pelos alunos, das atividades por elas desenvolvidas. No entanto, entendemos que a LDB poderia ter avançado mais, garantindo a esses segmentos sociais a participação na elaboração, implementação e avaliação do projeto político-pedagógico da escola. Seja como for, estes incisos são importantes, sobretudo porque revelam, de um lado, direitos da sociedade, e de outro, a necessidade de controle social para que tais direitos sejam devidamente respeitados.

O Art. 13 da LDB estabelece as incumbências dos docentes, nos seguintes termos:

Artigo 13 – Os docentes incumbir-se-ão de:

- I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III – zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV – estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- V – ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (BRASIL, 1996b)

Sobre o Art. 13 da LDB, vale o mesmo argumento utilizado para o artigo anterior, ou seja, embora concordemos com os conteúdos dos seus incisos, não é lícito ignorar um certo matiz autoritário, que não se coaduna com afazeres propriamente educacionais. Vale dizer, participar da elaboração da proposta político-pedagógica da escola, assim como de sua implementação e avaliação, colaborando para o cumprimento de seus objetivos, não é tarefa que se imponha a quem quer que seja, mas que se convença, com argumentos, a realizar. Além disso, são dispositivos que melhor se coadunam com o que se espera dos regimentos escolares, tanto de escolas públicas como particulares.

O Art. 14 da LDB delega aos sistemas a elaboração das normas de gestão do ensino (de novo, só o público) na educação básica, respeitando as peculiaridades desses sistemas, mas definindo os princípios a serem considerados:

Artigo 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme

os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996b)

Observe-se que o Art. 14 da LDB reafirma conteúdos já explicitados nos Arts. 12 e 13 (inciso I). Neste sentido, seria dispensável, mas ele acrescenta um dado novo ao prever a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (inciso II), que serão objeto de aprofundamento no capítulo “A gestão democrática na Constituição Federal de 1988”, deste volume. Cabe lembrar que os Conselhos de Escola, com poder deliberativo e em substituição às Associações de Pais e Mestres (APMs), são organizados e reindicados pelos setores organizados da sociedade civil desde meados dos anos 1970 e, sobretudo, nos anos 1980, período de democratização do país. Em muitos casos, esse colegiado com poder de deliberação estava acima do diretor da escola, autoridade educacional constituída. No entanto, a redação do Art. 14 da LDB posterga a definição dos espaços de participação possivelmente para os regimentos internos das instituições escolares e dos sistemas.

O Art. 15 da LDB trata dos graus de autonomia pedagógica e financeira das escolas públicas de educação básica: “Artigo 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996b). Como podemos observar, esse artigo menciona que os sistemas de ensino deverão assegurar progressivos graus de autonomia – pedagógica, administrativa e de gestão financeira – para as escolas públicas de educação básica, o que é desejável. Entretanto, é conveniente que relativizemos a possibilidade dessa autonomia, consideradas as políticas educacionais em vigor. Vejamos: a) a autonomia pedagógica, embora possa ser exercida pelos atores educacionais – escolas ou professores –, que têm liberdade para adotar esta ou aquela linha de condução dos trabalhos pedagógicos (BRASIL, 1988, Art. 206, III), encontra um cerceamento claro proveniente das DCN e, sobretudo, dos PCN. O fato é que, elaborados centralizadamente, sem nenhuma participação dos envolvidos, os PCN deixam de ser parâmetros e transformam-se em referenciais quase únicos para as atividades didático-pedagógicas. Transcritos por meio dos livros didáticos, constituem-se no principal referencial de escolas e professores²³; b) para fazer prevalecer a autonomia ad-

²³ Prestando uma colaboração inestimável à indústria do livro didático, produzindo algo ao redor de 30% do mercado editorial de livros, evidentemente custeados por recursos públicos.

ministrativa, que tradicionalmente sempre esteve circunscrita à racionalidade técnica, pressupostamente neutra, em uma estrutura fortemente hierarquizada, seria necessário colocar em vigor todos os mecanismos de participação democrática disponíveis, a começar pelo funcionamento do Conselho de Escola, pela elaboração do projeto político-pedagógico anual, pela definição do regimento e, se possível, por eleição dos dirigentes escolares, cujo processo, se democrático, aumenta o grau de compromisso entre os diversos agentes da comunidade afeta à escola. c) quanto à autonomia de gestão financeira, atualmente objeto de muita propaganda oficial (dinheiro direto na escola, entre outras), cabe lembrar que é condicionada a montantes específicos, definidos pelos governos centrais, a serem gastos em itens pré-determinados, além de observar “as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1988, Arts. 163-169). Tal configuração não nos parece caracterizar uma verdadeira autonomia de gestão financeira.

O Art. 16 da LDB define a composição do sistema federal de ensino, nos seguintes moldes: “Artigo 16 – O sistema federal de ensino compreende: I – as instituições mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação.” Tal artigo, como também o Art. 17, em seguida dispõem comentários adicionais, uma vez que seus conteúdos apenas detalham aspectos já abordados anteriormente. O Art. 17 da LDB explicita a composição dos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal:

- Artigo 17 – Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:
 - I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
 - II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
 - III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
- Parágrafo único.* No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996b)

O Art. 18 da LDB estabelece a composição dos sistemas municipais de ensino, desta forma:

- Artigo 18 – Os sistemas municipais de ensino compreendem:
 - I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
 - II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996b)

Apenas relembramos que, a partir desta LDB, os sistemas municipais só poderão atuar em outros níveis de ensino quando tiverem atendido, no âmbi-

to de sua área de atuação, a educação infantil e o ensino fundamental (BRASIL, 1996b, Art. 11, V).

O Art. 19 da LDB trata da classificação das instituições de ensino em duas categorias de caráter administrativo, desta forma:

Artigo 19 - As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

- I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (BRASIL, 1996b)

Como podemos observar, o Art. 19 explicita o que se entende por instituições de ensino *públicas* e por instituições de ensino *privadas*. O conteúdo de seus incisos dispensa considerações técnicas adicionais; entretanto, cabe mencionar que a pugna público-privado perpassa grande parte da história da educação no Brasil. De um lado, os defensores da iniciativa privada, que sempre fizeram o uso que melhor lhes convinha do conceito de "liberdade de ensino", tentando tornar hegemônicos seus interesses particulares, ao mesmo tempo em que buscavam garantir a destinação de recursos públicos para suas escolas. De outro lado, os defensores da escola pública, gratuita, laica e de boa qualidade para todos, que desde a Constituinte tentaram garantir sua maior bandeira de luta: verbas públicas só para escolas públicas. E é bom lembrar que esse intento não foi contemplado pela CF 88 (Art. 213), que consagrou a possibilidade de destinar recursos públicos para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.²⁴

O Art. 20 da LDB define o enquadramento das instituições privadas de ensino em quatro categorias, nos seguintes termos:

Artigo 20 - As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
- IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996b)

O Art. 20 da LDB explicita o significado de cada uma das categorias nas quais se enquadram as instituições privadas de ensino, conforme o que fora previsto no Art. 213 da CF 88.²⁵ Mas é bom que se diga que essa definição expressa a maneira por meio da qual os segmentos sociais conservadores conseguiram fazer prevalecer seu intento privatista, constituindo-se numa "válvula de escape" que possibilita a drenagem de recursos públicos para as escolas particulares. Supomos que os conteúdos desses incisos sejam claros, mas consideramos oportuno mencionar alguns exemplos. Escolas ligadas a sindicatos de categorias profissionais - patronais ou de trabalhadores - são comunitárias; as escolas vinculadas às confissões adventista, católica, metodista, etc. são confessionais e, por fim, são consideradas escolas filantrópicas aquelas que possuem Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos e que se encontram cadastradas junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), regidas, portanto, por leis específicas.²⁶

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, a CF 88 não explicita claramente a intenção de organizar um sistema nacional de educação. Ao invés disso, determina que as diferentes esferas administrativas - União, estados, Distrito Federal e municípios - organizem seus sistemas de ensino separadamente, mas em regime de colaboração. Entretanto, não é lícito ignorar que ela prevê a existência de um plano nacional de educação, agora já estabelecido na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com duração de dez anos, "visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público" para: erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho e promover o desenvolvimento humanístico, científico e tecnológico do país (BRASIL, 1988, Art. 214).

A concepção de sistema de ensino contida tanto na CF 88 como na decorrente legislação educacional em vigor no Brasil explicita ainda menos a

²⁵ É compreensível que esse capítulo da LDB fosse um dos mais polêmicos, pelas questões que deveria tratar e, principalmente, pelo teor das diretrizes aí imprimidas. Preocupados em delimitar com clareza as duas redes de ensino, a pública e a privada, e em aprofundar e regulamentar o preceito constitucional que permite a alocação de recursos públicos às escolas particulares, tratou o projeto de LDB, aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, de estabelecer as condições para que esse repasse não ocorresse indiscriminadamente, submetendo-as aos controles de natureza pública. Assim, despertou-se a ira e fizeram-se aglutinar as diferentes forças e os diversos partidos políticos ao romper com a longa tradição da legislação educacional em que a distinção entre o público e privado permanecia numa zona nebulosa.

²⁶ Veja: Decreto nº 2.306, de 1997, Lei nº 8.212, de 1991, com artigo modificado pela Lei nº 9.424, de 1996 e Decreto nº 2.536, de 1998, com a redação dada pelo Decreto nº 3.504, de 2000.

²⁴ Sobre a contenda público-privado, sugerimos a leitura de Muranaka (1998) e Pinheiro (1991).

idéia de construção de instâncias de cooperação articuladas – em termos de responsabilidades partilhadas pelas diferentes esferas administrativas para o atendimento de direitos – e a idéia de elaboração de mecanismos de organização burocrática, constituindo-se de segmentos de responsabilidade justapos-tos que não contemplam uma unidade de princípios para garantir a qualidade e a uniformidade do ensino plural a que a população tem direito.

Nesse sentido, considerando o contexto histórico e político e a análise dos conteúdos expressos na legislação educacional – parte referente à educação contida na CF 88 e LDB nº 9.394/1996 –, parece-nos que a conclusão maior, que emana tanto dos processos de elaboração dessas duas leis como de seus próprios conteúdos, é a de que os legisladores brasileiros não se preocuparam em garantir uma educação escolar de igual e boa qualidade para toda a sociedade brasileira. Entretanto, apesar disto, entendemos que os processos de elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, se democráticos e participativos, podem e devem melhorar a legislação educacional em vigor, avançando no sentido de garantir uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

TERESA ADRIÃO E RUBENS BARBOSA DE CAMARGO

INTRODUÇÃO

Refletir sobre os avanços e os limites presentes no texto de nossa Constituição Federal exige que lembremos, ainda que rapidamente, o contexto que envolveu sua elaboração. A primeira coisa a frisar é que saímos de um período ditatorial com a expectativa e a necessidade de vivermos, principalmente a partir da década de 1980, relações mais democráticas.

A luta pelas liberdades democráticas; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configuraram um “clima” por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado.

Assim, dentre os vários temas que compunham as pautas dos setores progressistas, estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985), o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. A ênfase numa necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado. De certa forma, em decorrência disso perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar que disputaram as eleições a partir de 1982.

Foi principalmente no plano das reformas democráticas do Estado brasileiro que se inscreveram as perspectivas delineadas acima, com destaque para a esfera legislativa, pois uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente. É bom lembrar que todo e qualquer processo legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a síntese