

Porque não queremos uma LDB na contramão da história: uma análise do Substitutivo Darcy Ribeiro

Acácia Zeneida Kuenzer*
Maria Dativa de Salles Gonçalves*

Porque restringe o direito à educação pública e gratuita

Procedida a análise do projeto substitutivo apresentado ao Senado pelo Senador Darcy Ribeiro é possível verificar no seu conteúdo, em primeiro lugar, uma nítida mudança de concepção com relação ao papel do Estado no que tange à educação pública. Se até mesmo a clara afirmação da constituição de 1988 em seu artigo 205, de que "a educação é direito de todos e dever do Estado"... no substitutivo, não é sequer retomada ou enfatizada; pelo contrário, nele o direito à educação pública e gratuita aparece sempre conotado pela idéia de restrição. Esta restrição é indicada pela inserção no texto do projeto, de palavras que qualificam (de forma restritiva) seja o direito universal de acesso à educação pública, seja a sua oferta totalmente gratuita em estabelecimentos oficiais, nos termos do art. 206, inciso IV da Constituição.

Assim é que no art. 2º, inciso I do Substitutivo Darcy Ribeiro encontramos por exemplo a idéia de que o princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola será "implantado progressivamente"; no mesmo artigo, no inciso V, e aí ferindo frontalmente o texto constitucional, introduz-se o entendimento de que apenas os "cursos regulares do ensino público" é que serão gratuitos nos

*Professores do Departamento de Planejamento e Administração Escolar, Universidade Federal do Paraná.

estabelecimentos oficiais. A inserção do termo "curso regular" parece constituir-se numa evidente limitação ao princípio constitucional da gratuidade do ensino público previsto no art. 206, inciso IV, da constituição. No texto do substitutivo, em nenhum momento aparece a idéia do que seriam estes cursos regulares. É possível depreender-se que qualquer outro curso que fuja a uma regularidade e que seja ministrado pelas instituições públicas, os supletivos, por exemplo, no caso do 1º e 2º graus, os de pós-graduação (*lato-sensu* no 3º grau), possam ser considerados "não regulares" e assim o afrontamento ao dispositivo constitucional da gratuidade logo se evidencia. Esta tendência presente no substitutivo de "redução do dever do Estado" para com a educação pode também ser percebida quando no parágrafo único do art. 3º inclui-se a idéia de dar-se prioridade à população de baixa renda, tanto no que se refere ao atendimento em creches e pré-escolas para as crianças de três a seis anos (inciso IV), quanto no que tange aos programas suplementares (inciso VII). Esta prioridade não encontra fundamento na constituição que estabelece um sentido universalista a estes entendimentos, sem qualquer restrição, conforme art. 207, incisos IV e VII.

Porque retoma a velha dualidade estrutural no sistema de ensino

A proposta atualmente em discussão no Senado, de autoria do Senador Darcy Ribeiro recobra a velha dualidade estrutural que, determinada pelo capitalismo em sua fase fordista prevê dois tipos diferentes de educação, em diferentes instituições: para os trabalhadores, a terminalidade antecipada, continuada pela formação profissional precoce. Para os que vão desempenhar as funções intelectuais na sociedade, a continuidade dos estudos.

A discussão desse princípio, já nas críticas à Lei 5692/71- intensificou-se nos últimos anos, em decorrência da nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, caracterizado pela crescente e dinâmica incorporação da ciência e da tecnologia não só no processo produtivo mas também a todas as esferas da vida em sociedade.

A substituição dos processos de tecnologia rígida pelos processos de tecnologia flexível e a substituição das antigas formas tayloristas de divisão fragmentada do trabalho por formas mais participativas e horizontais de organização da produção, exigem que o conteúdo da ciência e da

tecnologia não estejam somente incorporadas na máquina, mas sejam apropriados pelo trabalhador.

Em decorrência desta nova etapa de desenvolvimento capitalista, com suas novas tecnologias e formas de organização e gestão do trabalho, há uma constatação que se impõe a todos de forma inequívoca: há que formar um trabalhador de novo tipo, que não apenas saiba fazer, mas que tenha o domínio intelectual da técnica, o que significa dizer o domínio dos princípios, dos fundamentos científicos que estão presentes nas novas tecnologias.

Para tanto, a extensão da educação básica se impõe, a partir do que será realizado, devidamente fundamentada em uma educação geral mais ampla, a qualificação profissional, seja na escola, nas agências de formação profissional ou no trabalho, de modo que este novo trabalho/cidadão tenha capacidade de educar-se permanentemente, além das capacidades de abstração, flexibilidade, crítica, autonomia intelectual e moral, criatividade.

Hoje, os empresários - e não só os educadores ou líderes sindicais - têm claro que a educação do trabalhador não se reduz à formação tecnológica, mas exige também a formação da dimensão de cidadania, sem o que ele não terá competência para enfrentar a dinamicidade da vida social e produtiva.

Todos temos certeza, portanto - com base nas pesquisas que vêm sendo realizadas desde o início da década de 80 - que a formação desde novo cidadão/trabalhador determinado pelas mudanças tecnológicas, exige o domínio dos instrumentos básicos da ciência e da cultura que só a EXTENSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA poderá propiciar. Aliás, este foi o princípio extensamente discutido e incorporado à constituição de 1988, que, a exemplo dos países de 1º mundo, ampliou a concepção de educação básica estendendo-a ao ensino médio e assegurando a sua gratuidade, e articulando a ela diversificadas e flexíveis formas de qualificação, integradas ao sistema nacional de educação.

Algumas unidades da federação avançaram significativamente nesta linha, ampliando a extensão da educação básica nos últimos 20 anos, através do ciclos básicos de alfabetização.

As agências de formação de trabalhadores, como o SENAI e o SENAC, estão revendo suas modalidades de formação, ultrapassadas pela superação do taylorismo, buscando uma formação mais fundamentada no aprendizado dos princípios básicos que permitam uma formação mais flexível e duradoura, a partir de uma educação geral de no mínimo 08 anos.

Vemos, no entanto, que não obstante estas constatações, hoje presentes nos países desenvolvidos e na sociedade brasileira, temos no substitutivo do Senador Darcy Ribeiro uma proposta que retrocede à década de 40, quando se efetivaram dois sistemas de ensino diferenciados; um geral, pela via da escola, para formação dos dirigentes; outro, profissionalizante, pela via das agências de formação, para os trabalhadores. Em resumo, quando temos todas as condições concretas de avanço, assegurado o papel do Estado com relação à universalização da Educação básica, preferimos, uma vez mais, andar na contramão da História.

Senão, vejamos. O substitutivo do Senador Darcy Ribeiro repõe a dualidade estrutural quando:

- institui dois ciclos no ensino fundamental;
- reintroduz as modalidades "técnica" e "continuada" no ensino médio;
- institui o pós-médio como "alternativa de ensino superior" para os que não seguirem carreira neste nível;
- reduz a formação dos profissionais da educação aos Institutos Superiores não necessariamente universitários, abertos a todos os profissionais que pretendam ser professores mediante estudos adicionais, negando caráter de campo científico com definição epistemológica à educação; quando separa educadores de pesquisadores;
- retrocede à idéia de supletividade, reinstalando os exames de maturidade.

Estas estratégias, aliadas ao compromisso de financiamento pelo Estado, apenas do ensino regular (art. 2º, inciso V), além de cristalizar a antiga idéia do alijamento da educação básica para os trabalhadores, descompromete o Estado da expansão da gratuidade em todos os níveis, preceito constitucional.

Vejamos com mais detalhe estas estratégias.

O Substitutivo Darcy Ribeiro, institui dois ciclos de ensino fundamental, antecipando a terminalidade para a 5ª série para os que não prosseguirão no sistema escolar, a ser complementada com o ensino profissionalizante, que "deverá" ser oferecido aos matriculados e/ou egressos do ensino fundamental e médio, em *articulação* (não com equivalência) ao ensino regular. Este corte no ensino fundamental é justificado pelo fracasso escolar, que "hoje já é mais alto na quinta que nas primeiras séries", além de "ser mais barato o ensino desenvolvido por um só docente". Assim, os filhos dos segmentos menos favorecidos terão um "certificado" ao final da 5ª ou 6ª série (se o ingresso for aos 6 anos). Ora, há pelo menos 15 anos de resultados de pesquisa que questionam

esta afirmação, mostrando que repetência, e não a evasão, é o grande problema do ensino de 1º grau para os segmentos marginalizados (ver Fletcher e Ribeiro). tanto que o Paraná expandiu para 4 anos o ciclo básico, com excelentes resultados em termos de permanência e portanto, de democratização. Parece, pois, que o que se impõe é a presença do Estado na gestão da educação, como forma de assegurar a universidade - e não a mera atribuição de um "certificado", o que apenas elide a questão central.

Quanto à relação entre certificação escolar e mercado de trabalho, os estudos mostram que não é o certificado que assegura o ingresso no mercado, mas as relações entre a oferta de mão-de-obra disponível e a demanda pelas empresas, cujas mudanças tecnológicas passam a exigir diferentes quantidades de profissionais para cada perfil de qualidade (a demanda por desqualificados não desaparece; apenas muda a relação, e o que se entende por qualificação). Há estudos que aprofundam esta discussão desde a década de 60 no Brasil. Não bastassem estes estudos, é suficiente analisar nos jornais as demandas por mão-de-obra hoje existentes no mercado; são raras as exceções que não exigem a conclusão de 1º grau de 8 séries.

Há que considerar, portanto, que mesmo que a extensão da escolarização básica ao ensino médio não se concretize, a legislação deve apontar a *meta* a ser alcançada, como diretriz a definir os critérios de seleção das estratégias e de alocação de recursos. O Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro, ao contrário, ao antecipar a terminalidade, institucionaliza uma situação que já está sendo superada pelas leis do mercado, que hoje determina aos estudantes repetentes que se evadiram a volta à escola pela via do supletivo, muitos deles alternativa fácil para obtenção do certificado escolar.

Hoje, o que se pretende não é formalismo da certificação proposta no substitutivo, mas a garantia da busca da universalização progressiva do ensino básico, necessária a um país que pretende ocupar minimamente as suas funções na divisão internacional do trabalho e participar do mercado mundializado com competitividade.

Nesta mesma lógica - educação para o trabalhadores - o Substitutivo Darcy Ribeiro reintroduz no texto da lei o ensino técnico como objetivo em si do ensino médio.

A proposta que permanece no Substitutivo do Senador Cid Sabóia prevê um currículo que objetive a educação tecnológica básica, a compreensão do processo histórico de transformação da sociedade e da cultura, as formas de comunicação e o conhecimento para o exercício da

cidadania, que poderá incluir objetivos *adicionais* de educação profissional através da *ampliação* da duração e da carga horária global. Ou seja, a *norma* para o ensino médio é o prolongamento da educação básica, na perspectiva da apropriação dos conhecimentos mínimos indispensáveis à inserção no mercado de trabalho e ao exercício da cidadania.

A formação profissional não é a norma neste nível; poderá ser feita, desde que "adicionada" à formação básica, e não como sua alternativa; esta é a tendência contemporânea dos países avançados.

Neste entendimento, cabe bem o pós-médio, com a característica de aprofundamento da formação básica (geral e tecnológica) obtida no ensino médio, e não como forma de "pseudo-aquisição" de ensino superior. Já o substitutivo do Senador Darcy Ribeiro, embora mantenha a proposição do ensino médio como parte da educação básica, aponta como um de seus objetivos a "formação do aluno para o exercício das *profissões técnicas*", sem estabelecer diretrizes que orientem esta modalidade. Ou seja, permite a oferta de ensino técnico profissionalizante como norma, recolocando de novo, dois tipos de escola: para quem vai ingressar no mercado de trabalho, ensino profissional. Para quem vai para a Universidade, formação propedêutica. Aliás, neste substitutivo o capítulo do ensino médio reduz-se a 2 artigos, que efetivamente não normatizam este nível de ensino, tão problemático e complexo, permitindo, portanto, tudo o que prática desejar propor.

O Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro institui, também o pós-médio em nível superior; na lógica da dualidade estrutural, esta é uma alternativa de aparente democratização de ensino superior, voltada para os que não terão acesso à graduação; ao invés da preocupação com a expansão do ensino superior público, o que se vê é uma alternativa demagógica para os que não vão desempenhar as funções dirigentes - os trabalhadores de nível médio, que terão direito a um arremedo de ensino superior. Além disso, esta possibilidade é um espaço privilegiado para a expansão de ofertas aligeiradas, de qualidade discutível. Nos países em que funciona bem, o pós-médio é incorporado ao ensino médio, e não ao ensino superior (ver Alemanha). Integrado à estrutura do ensino médio, o pós-médio poderá ser uma boa alternativa para o aprofundamento da educação tecnológica nas diferentes áreas, pelas escolas técnicas ou pelas agências formadoras de profissionais como o SENAI, SENAC e SENAR, cujo trabalho tem se caracterizado pela qualidade de seus cursos.

Na mesma linha de raciocínio do retorno à dualidade, o supletivo se esvazia na proposta do Senador Darcy Ribeiro. Ao invés de incorporar a educação de jovens e adultos ao sistema regular, mas através de uma ofer-

ta de acordo com a especificidade de sua faixa etária, experiência profissional e educação formal, sem perda de qualidade, mantém a antiga idéia de supletividade, como se o "normal" fosse transitar sem óbices no sistema regular. e mais, negando inúmeras e bem sucedidas experiências que já incorporaram os exames no processo, (os Centros de estudos Supletivos - CES) retrocede aos antigos exames de madureza, determinando a avaliação através de exames externos.

Outra estratégia de diferenciação de formação de intelectuais e trabalhadores é a proposta que determina ser a formação dos profissionais de educação feita nos Institutos Superiores de Educação, que não necessariamente vincular-se-ão à Universidade.

Ora, ao considerar que o ensino superior destina-se a formar cientistas e pesquisadores (de alto nível, e portanto ainda mais elitista) depreende-se que a formação do profissional de educação dispensa o rigor da formação científica e a apropriação de metodologias adequadas à produção do conhecimento em educação. Por isto, esta formação não precisa estar na Universidade; e mais, ao prever seu financiamento pelas Unidades Federadas, descompromete as IFES com a formação de pedagogos e licenciados nas diversas áreas do currículo. E mais, descaracteriza as licenciaturas, ao propor a oferta de "programas de adaptação e de formação em serviço para portadores de diplomas de ensino superior que queiram se dedicar à educação básica".

De novo, estamos na contramão da história, posto que o avanço da pesquisa em educação e os precários resultados da atual prática docente não suficientemente qualificada têm gerado uma história de fracasso de difícil superação. Há consenso, hoje, entre profissionais, pesquisadores, políticos e comunidade, que esta situação, para ser revertida, demanda uma ação intensiva e sistemática da qualificação docente, que exige o domínio dos conteúdos das diversas áreas da ciência, daí esta formação dever ser necessariamente superior e na Universidade, onde estão presentes todas as áreas do conhecimento.

A proposta do Senador Darcy Ribeiro, além de descaracterizar o profissional da educação como intelectual, reduzindo-o a uma dimensão tarefaira de "saber fazer", nega o estatuto epistemológico da área da educação, constituída historicamente como ciência, enquanto institucionaliza a prática, hoje emergencial, dos esquemas I e II, ao regulamentar que qualquer profissional pode ser educador. O interessante de se argüir é porque, em contrapartida, os professores não podem, mediante uma formação adicional, ser advogados, administradores, médicos ou engenheiros.

Em resumo, esta proposta desqualifica o trabalho docente e a formação do profissional da educação, reduzindo-o a um profissional de 2ª categoria, que não precisa se apropriar dos conteúdos da ciência e da pesquisa. E mais, a responsabilização dos estados com o financiamento desses cursos e sua possível exclusão das Universidades Federais descompromete a União com uma das mais prementes tarefas que afetam a educação nacional. De fato, o custeio das IFES, sem os cursos de formação de professores, será significativamente reduzido. Resta saber a quem interessa essa decisão.

A descentralização do menos importante e uma estranha autonomia

Se a justificativa do substitutivo é enfática quanto a sua linha descentralizadora, a análise de seu conteúdo indica evidentes perdas da orientação de democratização da organização e gestão dos sistemas de ensino então presentes no projeto CID SABÓIA. Isto por que no substitutivo prevê-se um "superpapel" a ser desempenhado pelo MEC que deterá as principais decisões da área educacional, como nem na ditadura se viu!

Assim é que se verificarmos os artigos 9º e 10º e somarmos o conteúdo nos mesmos ao texto da medida provisória 938 - que trata do Conselho Nacional de Educação - deduziremos facilmente que é de fato o executivo, através do MEC quem formulará e avaliará toda a política nacional de educação e da mesma forma o plano nacional de educação. Ao Conselho Nacional de Educação caberá apenas a assessoria, pois o texto da Medida Provisória denomina o CNE de órgão "colaborador". Deste modo, teremos o organismo "legislativo" da educação completamente manietado, ainda mais, com a previsão em sua composição de dirigentes do MEC como membros natos e presidentes dos colegiados internos (Conselho Setorial de Educação Básica e de Ensino Superior), e do próprio ministro, como seu Presidente! Nota-se bem com nitidez, que o substitutivo ao eliminar Fórum Nacional de Educação como mecanismo de participação da sociedade nas decisões educacionais, de fato não descentraliza tais decisões, pelo menos aquelas essenciais: as grandes diretrizes da política educacional que estariam enfeixadas no Plano Nacional de Educação, permitindo através do Fórum um maior controle do poder político (do Estado), pela sociedade civil, o que significaria verdadeiramente descentralização.

É visível da mesma forma a preocupação com um controle centralizado do sistema, a ser feito pelo MEC sob forma de avaliação. Este controle central é bastante enfatizado, seja em nível de educação básica ou do ensino superior o que descaracteriza o discurso da descentralização e da efetiva autonomia.

Por outro lado, não se mantém - sequer é mencionada - a forma colegiada (conselhos escolares) como mecanismo de democratização das decisões nas escolas públicas de 1º e 2º graus, descumprindo-se assim o princípio constitucional da gestão democrática nas escolas públicas.

Aposta-se na figura de um único diretor (um faz-tudo) e na organização escolar de caráter tradicional e hierárquico, chegando o substitutivo a minudências relativas as tarefas do diretor e dos professores que só caberiam num Regimento Escolar.

Verifica-se também no substitutivo o encaminhamento da autonomia (seja de escolas de 1º e 2º graus e das IES) pela referência do custo-aluno quanto à distribuição de recursos financeiros. Se é inegável que o custo-aluno é referência necessária para a racionalização da administração educacional, seu cálculo feito sem a efetiva participação das instituições pode constituir-se em sério problema. Isto por que a autonomia financeira tal como o substitutivo a entende parece constituir-se numa "desobrigação" do Estado para com as instituições, na medida em que, por exemplo, as Universidades públicas é que deverão definir, tanto o dimensionamento de seu corpo coletivo de trabalho quanto o plano de cargos e salários de seu pessoal.

O repasse de recursos feito pelo MEC em cima de um custo-aluno baixo a partir do entendimento de que cada instituição é "autonomia" a partir do repasse, significará sem dúvida a perda da qualidade da educação superior pública e o que é pior a criação de mecanismos de complementação de recursos, via inexorável da privatização, pela desobrigação do Estado para com Educação Pública.

Que estranha autonomia...