

# A nova Lei de Diretrizes e Bases e o cumprimento da obrigatoriedade escolar

CANDIDO ALBERTO GOMES

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Um mal que enseja outro. 3. Alguns remédios legais 4. Políticas públicas adotadas. 5. Conclusão.*

### 1. Introdução

Apesar de estar em vigor há um ano, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) ainda não é bem conhecida. No entanto, ela apresenta novas alternativas que auxiliam o País a enfrentar o desafio do cumprimento da obrigatoriedade escolar, ainda mais num período em que fica patente a necessidade social e econômica de a população completar pelo menos o ensino fundamental. O presente trabalho focalizará essas questões, dividindo-se em três partes: a primeira, trata do diagnóstico dos males; a segunda, dos novos remédios legais e a terceira, das principais políticas públicas que têm sido utilizadas.

### 2. Um mal que enseja outro

Na verdade, os grandes obstáculos ao cumprimento da obrigatoriedade escolar não são, em geral, a falta de vagas e a evasão. Durante muito tempo, pensou-se que a evasão fosse mais freqüente que a repetência. No entanto, os dados provinham das secretarias dos estabelecimentos de ensino e não podiam evitar casos como os dos alunos que os abandonavam sem cancelar a matrícula e ingressavam em outra escola na mesma série. O trabalho pioneiro de Fletcher e Castro (1985), partindo de dados fornecidos pelos domicílios, revelou que a repetência é muito mais freqüente que a evasão. Utilizando os dados da PNAD-82, os autores verificaram que não há evasão precoce: em

---

Candido Alberto Gomes é Consultor Legislativo do Senado Federal, Professor Titular da Universidade Católica de Brasília. Membro do Comitê de Pesquisa do Conselho Mundial das Sociedades de Educação Comparada.

---

Artigo elaborado com base em palestra proferida no 1º Encontro Nacional da Sétima Câmara, Procuradoria Geral da República, Brasília, novembro de 1997.

geral os alunos entram na idade correta e permanecem durante a média de 7,6 anos, ou seja, quase a duração do ensino fundamental. A evasão na primeira e oitava séries do ensino fundamental atingiu, respectivamente, 3,4 e 8,5 por cento, enquanto a repetência chegou a 52,4 e 19,5 por cento, também na primeira e última séries. Descobriu-se, então, que, embora se supusesse que o doente contraía uma gripe e fosse persistentemente tratado como se tivesse um vírus, na realidade ele tinha uma pneumonia, que era combatida precariamente. Com efeito, a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental para a faixa etária de 7 a 14 anos era de 90,8 por cento, em 1996, isto é, 90,8 por cento da população dessa idade estava matriculada na escola, indicando a persistência das famílias, à custa de indizíveis sacrifícios, no sentido de assegurar escolaridade aos seus membros mais jovens. É claro que, sendo a média fortemente afetada pelos valores extremos, na região Sul esse

valor era de 96,8 por cento, ao passo que o da região Nordeste era de 82,8 por cento.

Assim, em grande parte, o não-cumprimento da frequência escolar compulsória se deve à própria escola, de tal modo que o Brasil apresenta o maior número absoluto de repetentes do mundo (Unesco e Unicef, 1996), ou seja, 5.244.249 de alunos em 1992. A tabela 1 é particularmente ilustrativa dos resultados ao final do ano letivo de 1996: com as esperadas disparidades regionais, 68,4 por cento dos alunos foram aprovados; 15,5 por cento foram reprovados e 16,1 por cento desistiram ao longo do ano, significando uma perda total de 31,6 por cento ou quase 10,5 milhões de alunos. A comparação com os dados de 1988 mostra que tais perdas de efetivos discentes estão se reduzindo lentamente, num ritmo incompatível com os prejuízos sociais e econômicos que lhes são inerentes.

TABELA 1  
BRASIL  
ENSINO FUNDAMENTAL  
TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E DESISTÊNCIA  
1996

EM %

PAÍS E REGIÕES	TAXA DE APROVAÇÃO	TAXA DE REPROVAÇÃO	TAXA DE DESISTÊNCIA*
BRASIL	68,4 (N=22.661.789)	15,5 (N=5.135.347)	16,1 (N=5.334.134)
1988	60,6	18,8	20,6
REGIÃO NORTE	58,8	17,9	23,3
REGIÃO NORDESTE	60,7	19,1	20,2
REGIÃO SUDESTE	74,0	12,5	13,5
REGIÃO SUL	75,7	15,0	9,3
REGIÃO CENTRO-OESTE	68,6	14,9	16,5

\* AO LONGO DO ANO LETIVO.

FONTE: SEEC/MEC

Para agravar tais problemas, as próprias escolas encontram mecanismos adicionais de retenção do fluxo de alunos. Conforme a tabela 2, 52,4 por cento dos alunos da educação pré-escolar tinham mais de sete anos de idade, indicando que quase meio milhão de crianças, já em idade escolar, deixava de frequentar a escola constitucionalmente obrigatória. Tais números indicam possível falta de vagas no ensino fundamental, mas em parte ponderável se devem à indevida reprovação de alunos, que

a LDB proíbe. Ademais, vários sistemas de ensino criaram um vestibulo inadequado à escolaridade compulsória: a classe de alfabetização. Esta reúne 66,7 por cento, ou quase um milhão de crianças, de sete anos de idade ou mais, como se fosse necessário primeiro alfabetizar-se para, depois, ingressar no primeiro nível de ensino e como se não fosse dever deste fazê-lo (considera-se em geral o indivíduo funcionalmente alfabetizado após completar com sucesso quatro anos de frequência escolar).

TABELA 2  
BRASIL  
IRREGULARIDADES PROVÁVEIS DE MATRÍCULA NA  
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E NA CLASSE DE ALFABETIZAÇÃO  
1996

EM %

PAÍS E REGIÕES	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR: CRIANÇAS DE MAIS DE 7 ANOS	CLASSE DE ALFABETIZAÇÃO: CRIANÇAS DE 7 ANOS OU MAIS
BRASIL	52,4 (N=455.232)	66,7 (N=962.748)
REGIÃO NORTE	13,8	73,3
REGIÃO NORDESTE	15,7	67,5
REGIÃO SUDESTE	7,6	62,3
REGIÃO SUL	3,6	48,9
REGIÃO CENTRO-OESTE	12,8	44,3

FORNTE: SEEC/MEC.

Ainda outra questão, indevidamente encarada como residual, é a da educação dos portadores de necessidades especiais, com frequência ocultados pelas famílias e estigmatizados por elas, pelas comunidades e pela sociedade. Um país cuja taxa de escolarização líquida chega a 90,8 por cento e pretende alcançar 100 por cento (cf. Brasil, 1997), não pode negligenciar tal grupo, estimado pela Organização Mundial de Saúde em dez por cento da população. É bem verdade que a realidade latino-americana parece não confirmar aquela estimativa, visto que um censo realizado com pesquisadores especialmente treinados, como o

último de Belize, encontrou apenas cerca de 4,6 por cento. No entanto, é ínfima a matrícula dos alunos da educação especial, atingindo apenas 0,36 por cento da matrícula do ensino fundamental no País e 0,13 por cento na região Nordeste (tabela 3). Em geral, clama-se pela democratização da escola, mas posições vanguardistas esquecem-se dos direitos constitucionais dos portadores de necessidades especiais ou prevêm para eles um estabelecimento em que devem enquadrar-se às necessidades e possibilidades da maioria, sem condições de verdadeira integração.

TABELA 3  
BRASIL  
MATRÍCULA NO ENSINO REGULAR E NA EDUCAÇÃO ESPECIAL  
1996

PAÍS E REGIÕES	EDUCAÇÃO ESPECIAL			ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR (c)	% de (b) sobre (c)
	Total (a)	Ensino fundamental (b)	% de (b) sobre (a)		
BRASIL	201.142	118.575	59,0	33.131.270	0,36
REGIÃO NORTE	17.538	10.950	17,62,4	2.820.531	0,39
REGIÃO NORDESTE	30.096	13.630	45,3	10.475.469	0,13
REGIÃO SUDESTE	94.642	57.201	60,4	12.958.674	0,44
REGIÃO SUL	41.110	25.822	62,8	4.475.774	0,58
REGIÃO CENTRO-OESTE	12.940	7.321	56,6	2.003.539	0,37

FORNTE DOS DADOS ORIGINAIS: SEEC/MEC.

### 3. Alguns remédios legais

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada Lei Darcy Ribeiro, em homenagem ao seu relator no Senado Federal, além de reiterar outros dispositivos constitucionais, repete o art. 205 da Lei Maior, que declara a educação “direito de todos e dever do Estado e da família”. Quer na Carta Magna, quer na Lei, não há qualquer desobrigação do Estado, uma vez que o dispositivo se refere à educação como um todo. Os princípios e garantias para efetivação do dever do Estado não deixam dúvidas quanto às obrigações do Poder Público, em todos os níveis, no que tange à educação escolar, foco da Lei.

Entre os aditamentos e detalhamentos da Lei, figura uma forma de operacionalização do princípio constitucional da “garantia de padrão de qualidade” (LDB, art. 3º, IX). Para que este não permaneça vago, logo adiante foi incluída a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, art. 4º, IX). Isso significa que se deverá definir quais são esses padrões mínimos, quais os insumos imprescindíveis para atingi-los e, também, o custo/aluno que representam. Serão obrigatoriamente definidos, de forma concreta e sujeita à fiscalização da sociedade, os elementos mínimos para uma escola digna de ser chamada de escola e a tradução monetária daqueles, conforme o Título “Dos Recursos Financeiros”.

O art. 5º da Lei regulamenta a obrigatoriedade escolar, com base na definição constitucional de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Constituição Federal, art. 208, § 1º). É importante assinalar que, conforme ensina Pontes de Miranda (1933, 1972: 335 segs.), uma tônica da história constitucional brasileira era a de assegurar apenas um direito programático à educação: estabelecia-se a compulsoriedade, mas o Estado não se obrigava efetivamente a ministrar o ensino ou a assegurar o acesso da população à escola. O direito programático é cumprido se o Poder Público pode ou quer. A Carta de 1988 cruzou essa fronteira, declarando o ensino compulsório como direito público subjetivo, isto é, não o provendo o Estado, o cidadão pode acioná-lo (cf. Barbosa e Gomes, 1987). Desse modo, a Lei Maior deixou clara a prioridade em favor do ensino fundamental,

enquanto a LDB, no nível que lhe compete, detalha esse direito e a maneira de exigi-lo bem como prescreve obrigações do Estado necessárias ao seu cumprimento (recenseamento escolar, chamada pública, zelo pela frequência escolar e outras, conforme o art. 5º, §§ 1º a 5º). Tais obrigações competem aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração e com a assistência da União (art. 5º, § 1º), já que, realisticamente, a municipalização do ensino fundamental não é uma obrigação, mas uma tendência, fortemente incentivada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

Para atingir o alvo desejado, o § 5º do art. 5º da LDB ainda dispõe que, “para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior”. Isso sinaliza para o aproveitamento de experiências educacionais não escolares, como o estudo em casa, a autodidaxia e eventualmente outras.

Contribuindo para a regulamentação do art. 211 da Constituição Federal, a Lei, tendo como princípio a liberdade de organização dos sistemas de ensino, estabelece as competências de cada nível de governo e dos estabelecimentos de ensino (arts. 8º a 19). O quadro 1, não exaustivo, permite observar a distribuição das mesmas pela União, Estados e Municípios. Distinguem-se sete funções básicas, além da que organiza, mantém e desenvolve os órgãos e instituições oficiais dos respectivos sistemas de ensino, que chamamos de coordenação, normatização, planejamento, avaliação, função redistributiva, supervisão e oferta educacional. A coordenação e a avaliação são exclusivas da União. O Plano Nacional de Educação cabe à esfera federal, mas, tendo-se consagrado nas últimas décadas uma progressiva descentralização, não se poderia supor um papel impositivo do poder central. Daí, a Lei prevê a colaboração dos Estados e Municípios, de tal modo que a União tem a responsabilidade de elaborar o Plano, tecendo as áreas de consenso com a colaboração dos demais níveis de governo.

Uma inovação é digna de nota: a referência a dois processos nacionais de avaliação, um do rendimento escolar no ensino fundamental e médio e na educação superior e outro das instituições de educação superior. No que se refere à normatização, a União fica com a área mais abrangente, cabendo a cada esfera governamen-

tal as normas complementares para o seu sistema de ensino. A supervisão de instituições também obedece a este critério: como instituições de educação superior podem apresentar área de influência maior, permanecem na órbita federal, podendo, no entanto, ocorrer delegação, ao passo que cabe a cada Estado e Município supervisionar os respectivos estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Por outro lado, dois princípios perpassam o Título IV da Lei (“Da Organização da Educação Nacional”):

- quanto menor a idade do aluno a que a educação se destina, mais próxima deve ficar do governo local, quer na execução, quer na supervisão;

- cada nível de governo exerce uma função redistributiva no interior do seu próprio sistema de ensino e no que se refere aos sistemas de ensino de menor âmbito.

Como no fluxo de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, estabelece-se o papel redistributivo do Município em face das suas escolas, do Estado em relação aos seus Municípios e da União no que tange às demais instâncias educacionais. Com isso, pretende-se corrigir progressivamente as agudas disparidades educacionais brasileiras, como as que distanciam escolas rurais e urbanas, escolas municipais e estaduais e estabelecimentos das regiões de diferentes níveis de desenvolvimento relativo.

Quanto aos níveis e modalidades de educação e ensino, ao diferenciar a educação básica e superior, a Lei criou uma nova concepção que confere maior continuidade e integração ao sistema como um todo e à educação básica em particular, esta composta pela educação infantil, pelo ensino fundamental, pelo ensino médio, pela educação especial e pela educação de jovens e adultos.

Diversos dispositivos inovadores marcam a educação básica como um todo (arts. 22 a 24): a organização em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo (como a pedagogia da alternância, em que se intercalam períodos de estudo e de trabalho na agricultura), grupos não seriados ou, o que é muito importante deixar autorizado em lei, “forma diversa de organização sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim a recomendar”. Os alunos também podem ser reclassificados em caso de transferência, podem seguir a progressão parcial e

têm possibilidades de acelerar os estudos, sempre visando combater a repetência e a perda de tempo pelos alunos e pelos sistemas. E o ano letivo, novamente estatui a Lei (porque tal disposição já existia desde 1971), deve adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas. Pode-se dizer que a nova Lei trata recorrentemente do fracasso escolar e incentivativa – quando não determina – o máximo aproveitamento de estudos.

Um exemplo é a fixação da norma comum para a educação básica no sentido de a classificação do aluno em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, poder ser feita, independentemente de escolarização anterior, “mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada” (art. 24, II, c). É importante que cada sistema de ensino proceda à regulamentação tão cedo quanto possível, como manda a Lei, para que se evitem práticas como a de obrigar ex-alunos de escolas não autorizadas a retroceder na série ou, mesmo, interromper seus estudos à espera de um remoto reconhecimento do seu trabalho acadêmico por um órgão colegiado da capital. Não é preciso lembrar que tais exigências recaem em especial sobre os alunos da área rural ou oriundos dela.

Também é permitido organizar classes, ou turmas, com alunos de séries distintas e níveis equivalentes de adiantamento na matéria (art. 24, IV). Em face de tantas faculdades abertas pelo diploma legal, é preciso agora que, para adotar as aberturas proporcionadas pela Lei, estabelecimentos e sistemas deixem de lado formas usuais de organização, mais fáceis de manejar, em que todos os alunos caminham juntos, apesar das suas diversidades, para adotar as aberturas da Lei.

Quanto à educação infantil, é vedada a avaliação com o objetivo de promoção, “mesmo para o acesso ao ensino fundamental” (art. 31), devendo esta ser feita mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança. Tal dispositivo impede a mencionada retenção de crianças fora da idade.

No que se refere à educação de jovens e adultos, além de reafirmar a responsabilidade do Poder Público, a nova LDB confere mais flexibilidade, ao destacar cursos e exames. Estes últimos, inclusive, poderão aferir e reconhecer conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais (art.

**QUADRO I**  
**IMCUMBÊNCIAS DOS NÍVEIS DE GOVERNO**

IMCUMBÊNCIAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
COORDENAÇÃO	Política nacional de educação, articulando níveis e sistemas.	—	—
NORMATIZAÇÃO	Cursos de graduação e pós-graduação.	Normas complementares para o seu sistema de ensino.	Normas complementares para o seu sistema de ensino.
PLANEJAMENTO	Plano Nacional de Educação, em colaboração com os demais níveis de governo.	Em consonância com os planos nacionais, integrando as suas ações e as dos seus Municípios.	
AVALIAÇÃO	Competências e diretrizes curriculares para a educação infantil e o ensino fundamental e médio. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio e educação superior, em colaboração com os sistemas de ensino. Processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas de ensino envolvidos.		
FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA	Em relação às demais instâncias (Estados e Municípios).	Em relação aos seus Municípios.	Em relação às suas escolas.
SUPERVISÃO	Cursos das instituições de educação superior e estabelecimentos do seu sistema de ensino.*	Cursos das instituições de educação superior e estabelecimentos do seu sistema de ensino	Estabelecimentos do seu sistema de ensino.
OFERTA DE EDUCAÇÃO	Implicitamente, educação superior.	Ensino médio Ensino fundamental	Ensino fundamental Educação infantil

\* Delegável aos Estados (e ao Distrito Federal) que mantiverem instituições de educação superior (condição adicionada pela LDB ao disposto pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, na nova redação dada ao art. 9º, § 3º, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

38, § 2º). Esse dispositivo inovador, talvez revolucionário (e cuja aplicação, portanto, exige cautela) permite, por exemplo, que alguém que já aprendeu conhecimentos e habilidades profissionais não seja obrigado a frequentar a escola, como se não os dominasse. Como em outras disposições, tudo se orienta para o aproveitamento do tempo e dos conhecimentos e habilidades prévios. No caso dessa modalidade de educação, asseguradas as oportunidades educacionais, os exames servem para balizar o atingimento de fins, não importando que caminhos os jovens e adultos tenham percorrido para chegar a eles. Isso não significa barateamento ou banalização, pois o ensino fundamental e médio, em qualquer caso, seja regular, seja no âmbito da educação de jovens e adultos, fica submetido, pela mesma Lei, a processo nacional de avaliação do rendimento escolar, que pressupõe padrões mínimos, inclusive para exames.

Outra medida polêmica foi a redução dos limites de idade para conclusão do ensino fundamental e médio, respectivamente de 18 para 15 e de 21 para 18 anos (art. 38, § 1º). No ensino fundamental, os indicadores de fracasso escolar são dramáticos e têm melhorado, quando melhoram, muito lentamente. Assim, o abandono e a reprovação atingem os níveis já indicados pela tabela 1, ao passo que 31,5 por cento das crianças da faixa etária de 7 a 14 anos tinham distorção série/idade maior que dois anos. No ensino médio, a situação não é menos grave: em 1996, 54,3 por cento dos alunos tinham mais de 17 anos de idade, a distorção série/idade chegava a 70,9 por cento (1994) e a repetência, em 1992, chegou a 42 por cento, tendo aumentado sete pontos percentuais desde 1981 (dados originais do SEEC/MEC). Por outro lado, constatações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb/95) deixam claro que houve uma perda de proficiência dos alunos em todas as disciplinas, séries e regiões pesquisadas à medida que aumentou a distorção série/idade (Brasil, s/d.). O dilema, em parte, consiste em facilitar a saída de alunos do ensino regular ou prolongar a sua agonia num sistema marcado pela denominada pedagogia da repetência. O prolongamento dos estudos, em idade avançada para a série (ao ponto de, pelo menos, dois terços da matrícula inicial estarem desajustados), ou o seu abandono puro e simples têm custos para o indivíduo e a coletividade. Paga o primeiro pela demora na obtenção de competências e certifi-

cados, paga a sociedade por se privar de pessoas com mais alto nível de escolaridade e ainda concorre com o pagamento dos impostos e contribuições que sustentam a educação pública. O legislador, diante desse quadro e contando com salvaguardas relativas ao padrão de qualidade, à avaliação e ao financiamento, decidiu-se pelo rebaixamento daqueles limites etários.

A educação especial, com frequência negligenciada, foi objeto de todo o Capítulo V do Título V da Lei. A mesma será oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, mas também em classes, escolas ou serviços especializados. Assim, elevou-se ao nível de norma legal o princípio da integração (art. 58).

Além dessa, outra opção é particularmente importante: a alternativa preferencial é a ampliação do atendimento aos educandos portadores de necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, mantido o apoio às instituições privadas sem fins lucrativos (art. 60, parágrafo único). As dificuldades financeiras têm levado Secretarias de Educação a contar com o apoio maciço das organizações não-governamentais, cuja despesa média aluno/ano tende a ser mais baixa que a da rede escolar pública, num processo que poderia ser chamado de “terceirização de serviços”. Todavia, em que pese ao alto valor do trabalho realizado por aquelas instituições, nelas muitas vezes é inviável colocar em prática o princípio da integração, como na rede regular de ensino, correndo-se o risco, em certas situações, de se formarem verdadeiros guetos, com limitados progressos dos alunos (cf. Gomes e Amaral Sobrinho, 1996). Uma grave questão para o cumprimento da compulsoriedade escolar vem a ser o fato de o Poder Público, para fazer face aos custos da educação especial, delegar funções às organizações não-governamentais. Foi assim que, em 1996, 24,6 por cento da matrícula de educação especial no ensino fundamental e médio estavam na dependência particular; 62,7 por cento da matrícula na educação pré-escolar se concentravam na mesma dependência administrativa e, em 1989 (últimos dados disponíveis do SEEC/MEC), 77 por cento dos portadores de necessidades especiais eram atendidos em instituições especializadas particulares. Compreende-se essa espécie de “terceirização” realizada pelo Estado: em pesquisa recente, Cardoso (1997) constatou que, na rede municipal do Rio de Janeiro, o custo direto de funcionamento aluno/ano em escolas espe-

ciais (isto é, o custo de operação de tais escolas) foi de R\$ 2.002,86, enquanto o de uma classe especial foi de R\$ 1.302,39. Em contraste, a despesa média aluno/ano de uma organização não-governamental pesquisada foi de US\$ 334,36 em 1994 (Gomes e Amaral Sobrinho, 1996). Assim, embora a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, estabeleça valor diferenciado por aluno de educação especial, o que representa um incentivo ao seu oferecimento preferencial pelas redes escolares públicas (LDB, art. 60, parágrafo único), a curto e médio prazos, persiste o problema da falta de recursos. Além disso, numerosos depoimentos de educadores não deixam passar despercebido o risco de se desviarem os recursos destinados aos alunos de educação especial (um grupo de escassa capacidade de barganha) quando a escola recebe valor *per capita* específico, em nome de um falso princípio democrático, que visa beneficiar as “maiorias”.

*Last but not least*, o Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, dá os meios para a corporificação de princípios e o atingimento de objetivos fixados pela Lei, tendo dois focos nítidos de preocupação: definir claramente os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e estabelecer critérios públicos de alocação de recursos. Assim, os principais pontos desse Título são:

- a definição dos recursos públicos destinados à educação e não apenas à manutenção e desenvolvimento do ensino, já que essa fonte é uma entre outras necessárias ao setor (art. 68);
- o conceito de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino é mais preciso e rigoroso, evitando que sejam financiadas com os recursos vinculados obras de infra-estrutura e outras, utilizadas como válvulas de escape para descumprir os objetivos constitucionais estabelecidos primeiramente pela Emenda Calmon (arts. 70 e 71);
- é estabelecido um calendário de repasse de recursos ao órgão responsável pela educação, para evitar que esse seja preterido pela desvinculação, na prática, dos meios financeiros (art. 69, § 5º e 6º).

Além das normas usuais, as Disposições Transitórias da Lei apresentam um conjunto de medidas integradas em favor do ensino fundamental. É assim que a Década da Educação, iniciada em 23 de dezembro de 1997, inclui:

- o recenseamento dos educandos do ensino fundamental, especialmente dos gru-

pos de sete a 14 e de 15 a 16 anos de idade;

- a matrícula de todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis;
- o provimento de cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;
- a realização de programas de capacitação para os professores em exercício, valendo-se também da educação à distância;
- a integração de todos os estabelecimentos de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar;
- a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral (art. 87).

#### 4. Políticas públicas adotadas

O Programa *Toda Criança na Escola* (Brasil, 1997) teve a posição cautelosa de não prever, entre as alternativas pedagógicas a serem incentivadas, senão as que têm sido testadas nos últimos anos, entre elas a aceleração da aprendizagem, as escolas rurais multisseriadas e o regime de progressão continuada. Prevê ainda a mobilização da sociedade civil, a descentralização e ampliação dos programas de apoio e o fortalecimento da escola.

A aceleração da aprendizagem já era facultada pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, e continua a sê-la pela nova LDB (art. 23, *caput*; art. 24, II, *c*, e III). Vários estados e municípios têm criado classes de aceleração da aprendizagem, que oferecem aos alunos com distorção série/idade oportunidades com professores especificamente treinados, material didático específico, jornada letiva mais longa, atividades letivas nas férias e outras alternativas para retomarem a trajetória regular. Os resultados têm sido positivos, embora seja indispensável trabalhar intensamente pela mudança das classes regulares. Não faria sentido utilizar a aceleração da aprendizagem enquanto a escola continua contribuindo para que novos alunos fracassem e se eleve a distorção série/idade.

As escolas rurais multisseriadas se têm inspirado na experiência da *Escuela Nueva* da Colômbia. O ensino, em vez de seriado, se organiza em módulos, com atividades diversificadas e de monitoria que estimulam os laços de solidariedade entre os alunos. Como 43,6 por cento dos estabelecimentos de ensino fundamental tinham até 30 alunos, onde estuda-



vam apenas 4,3 por cento do alunado (1996), a consolidação de escolas unidocentes rurais é inviável em muitas áreas do Brasil. Com a nova metodologia, é possível superar os correspondentes desafios, inclusive obedecendo a calendário letivo adequado às condições locais.

O regime de progressão continuada é parte da tendência à desserialização, verificada no Brasil e em outros países. Como no caso do Estado de São Paulo, o regime divide o ensino fundamental em ciclos e elimina a reprovação durante as oito séries do ensino fundamental. Em geral, o aluno é automaticamente promovido, mas tem avaliação continuada e, se necessário, reforço dos conteúdos em que não apresenta rendimento satisfatório.

Essa inovação evoluiu a partir de experiências pioneiras e mais ou menos insatisfatórias dos anos 80, quando foram organizados ciclos básicos de alfabetização (cf., por exemplo, Silva e Davis, 1994; Zapponi, 1991). Os resultados das avaliações indicaram que, sem alteração da mentalidade voltada para o fracasso escolar, empurrava-se o problema do baixo rendimento para depois do ciclo básico, prolongando de qualquer forma o tempo passado na escola. Era uma experiência semelhante à veemência do marido traído que vende o sofá para que nele nunca mais venha a se consumir o adultério... Conquanto a progressão continuada chegue com novo arsenal, certamente precisará de cuidadosos acompanhamento e avaliação.

Parcimonioso e não novidadeiro, o Programa *Toda Criança na Escola* deixa, entretanto, uma omissão, que é o silêncio sobre a educação especial, a ser certamente retificado. Como já foi observado, um país que deseja aproximar-se da taxa líquida de escolarização de 100 por cento não pode negligenciar o grupo de portadores de necessidades especiais, inclusive porque os princípios de igualdade de condições e de democratização educacional, além do dever do Estado no que tange ao ensino fundamental, devem ser concretizados coerentemente. Não seria democracia a que aceitasse pessoas um pouco diferentes, enquanto rejeitasse as mais diferentes. Cabe, portanto, adotar medidas que tirem essas pessoas do ocultamento e da vergonha e, sobretudo, que as escolas possam trabalhar pelo seu sucesso. Sob esse particular, cabe reconhecer que, embora o princípio da integração às classes regulares esteja consagrado, a Lei o encara com prudência. Há necessidades especiais mais e menos complexas,

associadas ou não entre si, que podem requerer escolas especiais (LDB, art. 58, § 2º), por serem mais recomendáveis dos pontos de vista da pedagogia e da economicidade (reunião de recursos num só local para maior eficácia dos serviços e redução do custo unitário). Por outro lado, a integração deve fazer-se à medida que professores, especialistas, alunos, prédios e equipamentos estiverem em condições de receber os portadores de necessidades especiais. Já lhes basta a carga de estigmatização e a própria geração indevida de novos e supostos portadores de tais necessidades pela própria escola. Se considerarmos os custos de outros níveis de ensino, inclusive instituições federais de educação superior que superam os R\$ 10.000,00 por aluno/ano, os valores atrás indicados para a educação especial não podem ser considerados proibitivos.

## 5. Conclusão

Em suma, o Brasil dispõe de um conjunto bastante amplo de remédios legais e de alternativas em políticas públicas, embora insuficientemente avaliado do ponto de vista científico. Quanto às últimas, são numerosas e não podemos aqui traçar um painel completo. No que tange às normas legais, a cautela deve ser redobrada. Temos uma tradição de jurisdicção pedagógica, pelo qual o Estado, com vocação napoleônica, regula os menores detalhes do setor. Não faltam minuciosas regras que, uma vez lidas, renunciariam um mundo de quase perfeição, quando as mesmas se distanciam amplamente do mundo real. Daí a famosa expressão de Anísio Teixeira, repetida numerosas vezes por Darcy Ribeiro: *Tudo legal e tudo muito ruim*. É hora de superarmos o formalismo e perseguirmos a eficácia.

## Bibliografia

- BARBOSA, Francisco Salatiel de A., GOMES, Candido Alberto C. *Dos direitos sociais : educação*. Brasília : Senado Federal, Assessoria, 1987.
- CARDOSO, Dalva. *Custos de educação especial : análise comparativa do custo/aluno em escolas da rede municipal do Rio de Janeiro*. Brasília : Universidade Católica de Brasília, 1997. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 1997.
- FLETCHER, Philip R., CASTRO, Cláudio de Moura. *Os mitos, as estratégias e as prioridades para o ensino de 1º grau*. Brasília : IPEA, 1985.

- GOMES, Candido Alberto, AMARAL SOBRINHO, José. *Educação especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas*. Brasília : MEC, SEESP, 1996.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº 1, de 1969*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1972. v. 6: Arts. 160-200.
- . *Direito à educação*. Rio de Janeiro : Alba, 1933.
- PRIMARY school repetition : a global perspective. Genebra : UNESCO, International Bureau of Education, 1996.
- PROGRAMA toda criança na escola. Brasília : MEC, 1997.
- RESULTADOS do SAEB/95 : escalas de proficiência. Brasília : MEC, 1997.
- SILVA, Rose Neubauer, DAVIS, Cláudia. *É proibido repetir*. Brasília : MEC, Secretaria de Educação Fundamental, 1994.
- ZAPPONI, Neuza. Experiências de implantação do ciclo básico : tentativas de diminuição das deficiências na alfabetização. In: CADEMARTORI, Lígia (org.). *O desafio da escola básica: qualidade e equidade*. Brasília : IPEA, 1991. p. 119-26.