

O tema da avaliação educacional na Constituinte de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996

Candido Alberto Gomes

Resumo

A análise do contexto político e econômico da chamada década perdida (a de 1980), revela que o declínio do governo militar e a crise da dívida externa levaram à perspectiva de redemocratização, com nova assembleia constituinte. Concomitante aos cortes nos custos sociais, emergiram conceitos como descentralização, eficiência e avaliação externa. O último estava subjacente na Constituinte, embora só tenha sido explicitado ao final, como condição à liberdade de ensino, resultando das implicações do embate entre educação pública e particular. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), concebida como lei geral da educação, estabeleceu um sistema nacional de avaliação e dispôs sobre a avaliação do aproveitamento dos alunos, introduzindo inovações.

Palavras-chave: avaliação educacional; legislação educacional; políticas educacionais; avaliação do aproveitamento; administração da educação.

Abstract

The educational evaluation in Brazil's Constitution of 1988 and in the Law of Directives and Bases for Education of 1996

The article analyzes the political and economic context of the so called lost decade (1980's). The decline of the military government, as well as the external debt crisis led to the re-democratization, resulting in a new Constituent Assembly. Concomitant to cuts in the budget of social sectors, concepts related to decentralization, efficiency and external evaluation have emerged. The last concept has been subjacent to discussions in the Constituent, although it was made explicit at the end as a condition to the freedom of teaching, resulting in conflicts between public and private education. The Law of Directives and Bases for Education (*Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB*) established a national evaluation system and disposed of students' achievement evaluation, introducing innovative changes.

Keywords: educational evaluation; education legislation; educational policies; student achievement evaluation; education administration.

Introdução

54

Este trabalho é mais um depoimento documentado do que uma análise documental entretecida por um depoimento. Como a história se faz com diversas fontes, cabe transformar as memórias em documento escrito, com os limites da subjetividade, para contribuir às interpretações dos fatos. Neste sentido, para que o leitor melhor perceba tal subjetividade, cabe destacar que o autor deste relato trabalhou como assessor legislativo do Senado Federal de 1985 a 1998, abrangendo o período da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) e o da prolongada gestação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1988 a 1996. Foi, portanto, testemunha e coadjuvante de numerosos debates externos e internos e da tomada de certos níveis de decisão, como membro de um corpo concursado, ramo da burocracia pública que se esperava, *sine ira et studio*,¹ em princípio, acima de disputas político-partidárias.

Consta que, no pós-Guerra, quando ainda ocupava o Palácio Monroe, o Senado Federal realizou um concurso público para assessores por lhe faltar pessoal técnico-científico para a reconstitucionalização e a redemocratização do País, em seguida à derrubada do Estado Novo, ocorrida em 1945. Após 1964, sabe-se que o triângulo arquitetonicamente equilátero da Praça dos Três Poderes, em Brasília, tornou-se cada vez mais um triângulo escaleno, concentrando muito mais poderes no Executivo, em detrimento dos outros dois vértices. Com a aurora da redemocratização, o Poder

¹ Sem ódio e sem preconceito – diretriz de Tácito para aqueles que desejam escrever a História (N. do E.).

Legislativo anteviu responsabilidades muito maiores, no sentido de restabelecer o Estado Democrático de Direito. O sentimento que despontava era o de que seria necessária uma nova Assembleia Constituinte, para reescrever o Brasil. Alcançando as liberdades políticas e abrindo o diálogo, daí emergiriam as linhas de um renovado Brasil, dos pontos de vista social, econômico, político e cultural.

Existia no Senado um órgão denominado de Assessoria, que se manteve desde o pós-Guerra, e que respondia às demandas dos senadores (e, muito tempo depois, também às das senadoras), com pessoal competente, em especial do ponto de vista jurídico. Pouco eles podiam fazer, porque o processo legislativo era quase todo controlado pelo Executivo. O poder de iniciativa era muito restrito. Um dos tipos de trabalho mais solicitados pelos legisladores era o projeto de lei autorizativa, que autorizava o Executivo a fazer alguma coisa que ele já tinha o poder de fazer e faria se o quisesse. Todavia, no ambiente das *Diretas já* e da dura recessão econômica, com elevada inflação e aviltamento do câmbio da moeda nacional, o Legislativo já trabalhava com propostas de emendas constitucionais, que não dependiam da sanção do presidente da República. Duas destas, promulgadas em 1983, ficaram famosas, a Passos Porto, que descentralizou receitas tributárias, e a João Calmon, que vinculou recursos mínimos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, diante dos cortes sociais durante a recessão (cf. Moreira; Castro; Silva, 1986).

No entanto, senadores com uma visão de longo prazo desejavam muito mais: um Senado que iniciasse processos e que soubesse, com competência técnico-científica, fundamentar-se sobre as diferentes áreas legislativas e discutir com o Executivo de igual para igual. Era o Poder Executivo que detinha um corpo técnico, centralizado em certos órgãos e também espalhado pelos ministérios, que fundamentava as proposições, os vetos presidenciais e que mantinha os políticos situacionistas informados dos seus temas. O Legislativo precisaria, então, compreender as áreas específicas, como economia, orçamento, educação, saúde, cultura e todas as de iniciativa parlamentar. Isso ocorria em situação de esgotamento do regime político, sob a regência de uma emenda constitucional velha, que dava nova redação a uma Carta remendada (o que não impediu o prosseguimento da tradição político-jurídica dos remendos).

Em 1983 foi lançado o edital de um concurso público de provas e títulos para assessor (depois qualificado como parlamentar e, ainda depois, legislativo e, mais algum tempo depois, consultor legislativo) do Senado Federal, certame que foi organizado pela Universidade de Brasília e transcorreu ao longo de 1984. Em dezembro do mesmo ano, foram nomeados mais de mil servidores para a Gráfica do Senado, causando grande repercussão na mídia. Relacionado ou não ao fato, em janeiro foram chamados os assessores concursados para contratação via Consolidação das Leis do Trabalho. Assim se fez, rompendo uma tradição e conduzindo a uma situação de encontro de duas culturas: a cultura enraizada na Casa pelos assessores existentes, profundos conhecedores dos meandros em anos de prática, e a do grupo “de fora”, constituído por pessoal do Direito, que trabalhava em várias áreas, e por pessoal técnico-científico, vindo em parte de universidades, onde ensinavam e

pesquisavam. As soluções de compromisso foram quase sempre adotadas e as trocas foram de alto proveito para todos.

Era intencional que os assessores lá ficassem para aprender, olhando, escutando, fazendo, preparando-se para uma Constituinte em aberto, como o Brasil nunca tivera (isto é, uma Constituinte que se fez a partir de sugestões dos legisladores e não de um anteprojeto, como a de 1946). O autor se lembra, em 1985, quando ingressou o Projeto de Lei Orçamentária de 1986. O senador João Calmon era o relator do Subanexo da Educação, chegando um pedido do seu gabinete para elaborar uma minuta de parecer. Nada se podia fazer exceto um texto crítico, com as linhas que o orçamento precisava seguir. Mas em política é preciso aprender a esperar, a cultivar a paciência e a persistir. Tanto para o “bem” quanto para o “mal”, áreas mescladas e separadas por uma zona cinzenta, em que o maniqueísmo se torna perspectiva interpretativa demasiadamente limitada. Como antes e depois das obras de Maquiavel.

O contexto

Para tratar da avaliação na Constituinte é preciso lembrar, primeiro, o contexto do Brasil e da América Latina. Os regimes autoritários do Continente, estabelecidos durante a Guerra Fria, se desmoronaram na década de 1980, enquanto a crise da dívida externa e a recessão econômica empobreciam os países, em especial as camadas socialmente menos privilegiadas. Foi a mais profunda crise econômica desde os anos 1920 (Velloso, 2000), obrigando os governos a efetuar profundos cortes orçamentários, especialmente no setor social, bem como ajustamentos estruturais. A educação foi um dos alvos, com significativa intervenção de organizações internacionais, para aumentar a eficiência, a qualidade e a equidade (Trojan, 2010).

Muitos desses países tinham, entre seus denominadores comuns, a centralização e a complexidade de procedimentos burocráticos para os recursos chegarem à escola. Assim, as reformas dos anos 1980 se assentaram num tripé: gestão descentralizada, diversificação do financiamento (isto é, menor participação do Estado) e avaliação externa (Carnoy, 2002). A descentralização significou mais transferências de competências para os governos subnacionais – não raro simples desconcentração – e maior autonomia escolar. Com a avaliação externa, a escola recebeu mais atribuições e financiamento suplementar, com frequência uma alocação por estudante, segundo o nível, para despesas correntes e pequenas despesas de capital. Com isso, o Estado, especialmente no nível central, reduziu suas responsabilidades, tendendo a tornar-se menos um Estado docente que um Estado regulamentador. No dar e receber de recursos, tendeu-se a avaliar os resultados e responsabilizar a escola pelo uso desses recursos. O sucesso de uma escola ou uma rede é estabelecido pela relação entre os objetivos e o seu desempenho, com a melhoria do uso dos recursos disponíveis. Se os dados são publicados, em princípio, melhor ainda, para clareza do cidadão contribuinte, embora haja o lado perverso da

transferência de responsabilidades do centro para a ponta. Os culpados aparentes saem do atacado e passam ao varejo: a escola e o professor.

Quando este autor tratou de estabelecer uma nova teia de relações em Brasília, inclusive para auscultar atores políticos e formular minutas de projetos de lei e outros documentos que tivessem viabilidade política democrática, sentiu de perto a saturação do regime centralizado autoritário, o desejo de maior transparência e diminuição das burocracias. Discutiam-se pesquisas, políticas e tendências que envolviam o tripé mencionado, com a apuração do custo/aluno, o acompanhamento das transferências às escolas (que se perdiam pelos caminhos, como córregos no deserto) e a avaliação de processos e resultados.

A avaliação externa e interna aparecia como uma das alternativas para a nova ordem política, não sem grandes resistências nos encontros e seminários, em especial sobre a educação superior. A princípio, era considerada inaceitável, em especial pela educação superior pública. Depois de muitas discussões e mudanças da paisagem, começou a ser aceita, desde que a avaliação não fosse vinculada à alocação de recursos e à ordenação das instituições segundo critérios, como qualidade. No entanto, sendo dragão ou outro bicho mitológico, a avaliação já havia se sentado nas salas e gabinetes. Podar-lhe alguns tentáculos em breve se tornava uma tática de retardar concessões. Se faz sentido considerar o *Zeitgeist*, espírito do tempo, ele ia circundando e ocupando os espaços da política pública.

Como é possível perceber por outros artigos, a avaliação da educação básica já corria com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja "edição experimental" ocorreu em 1989. Se a educação era ruim, era preciso não só saber o quanto era ruim, mas quais eram suas "ruindades", para serem examinadas nos diversos níveis da gestão e no processo de ensino-aprendizagem. Contudo, o último elo tornou-se o mais fraco: traduzir a avaliação em atos concretos para o aluno aprender e para o professor ensinar. Quantos anos levou a criação, por exemplo, da Plataforma Devolutivas Pedagógicas² do Inep, indispensável, mas não suficiente? Mais uma vez, as pontes entre teorias e práticas, pesquisas e políticas se revelavam rotas e viciadas. Como os sucessivos impactos na opinião pública a adormecem, fica o desafio de não nos dessensibilizarmos com o dramático e o trágico. Caso contrário, permanecemos em conformismo com as ruindades, como se fosse uma sina da nossa incompetência: deixa como está para ver como fica.

Avaliação na Constituinte

Avaliação era, assim, palavra subjacente; discutia-se, exaltavam-se suas qualidades, demonizavam-se seus efeitos de modo maniqueísta. Lá estava até que veio à tona e se inscreveu no texto constitucional. Como aconteceu?

A Constituinte regimentalmente se organizou como uma pirâmide: partiu, na base, de subcomissões temáticas, desembocando em comissões temáticas, que, por

² Lançada em 6 de agosto de 2015.

sua vez, chegavam à Comissão de Sistematização e, obviamente, ao plenário. Na educação, a base era a Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte, que, em correspondência com as lutas históricas, logo se dividiu em defensores dos setores público e privado, como um duradouro pomo de discórdia, interessante como bandeira política e bem menos proveitoso do ponto de vista financeiro, como a Assessoria evidenciou aos senhores constituintes, pelo seu volume histórico.

Tratava-se de vedar a transferência de recursos públicos para o setor particular, justamente uma das pernas do tripé dos ajustes estruturais. Numa arena dividida e sem maioria absoluta, a Subcomissão buscou soluções de compromisso; uns ganhando aqui, outros ganhando ali, resultando num longo texto, que aguardava o próximo *round* – a Comissão Temática. Entre os pontos de consenso, situava-se a manutenção e a ampliação dos pisos da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Para isto, João Calmon fora designado relator da Subcomissão, pois havia grandes riscos de o dispositivo, aprovado anteriormente, quatro anos antes, ser recusado agora. De fato, era uma tese pouco simpática aos ajustes estruturais e até a constituintes chamados de centro-esquerda.

Mas a principal tática de Calmon para aprovar a sua Emenda em 1983, no *Ancien Régime*, continuou de pé: quem, num período de abertura política, teria a coragem de votar publicamente contra recursos para a educação, em meio à miséria reinante? No mesmo dia a mídia desfilaria seus nomes como contrários à causa da educação do povo. Se não fosse morte política, seria uma agonia eleitoral. A vinculação permaneceu. Calmon, autor e infatigável acompanhante do dispositivo, que ainda conseguiu por sua iniciativa incrementar os recursos, contou a este autor, entre alguns pormenores, que a reunião decisiva havia sido fechada no seu partido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), majoritário nas eleições de 1986, onde “gritou até ficar rouco”. Contou que enfrentou múltiplas oposições, especialmente a de um constituinte híbrido, como tanto acontece na política real, hoje vivo, com prolongada carreira de esquerda, mas fiel a uma formação econômica liberal.

A deusa Discórdia não aparentava estar presente na festa, no entanto, havia lançado não uma, mas várias maçãs de ouro, para serem disputadas pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Brasil, 1987). O papel do jovem pastor Páris,³ no sentido de buscar as novas soluções de compromisso e a conciliação, coube ao relator, Artur da Távola, também do PMDB. Desde o início passou a trabalhar com diversos grupos de constituintes e assessores, deparando-se com a maçã da educação e outras até piores, em especial, a da comunicação. Parlamentava e parlamentava fora e dentro do Legislativo, buscando aplinar as diferenças, com grande capacidade de ouvir e até de sonhar literalmente com soluções. Diga-se de passagem, e a bem da verdade histórica, que foi numa dessas reuniões que se manteve a educação como direito público subjetivo e, mais ainda, por iniciativa do deputado constituinte Octavio Elísio, se introduziram os

³ A expressão *pomo da discórdia* – usada para indicar qualquer coisa que faça as pessoas brigarem entre si – teve origem no mito grego sobre a guerra de Tróia. Páris, tendo de escolher a mais bela das deusas, entregou a maçã de ouro a Afrodite, que lhe prometera o amor da mais bela das mulheres: Helena, esposa do rei Menelau. Páris raptou Helena, levando-a para Tróia. (N. do E.).

sistemas municipais de ensino. Os assessores levaram relativo susto; podiam levantar argumentos contrários e favoráveis, mas o clima não permitia isso. Aplicaram a lei do silêncio...

Contudo, a falha tectônica básica continuava a ser o conflito público *versus* privado. Estavam postas duas questões: 1) a exclusividade de recursos públicos para o setor público; 2) a relativa autonomia do setor particular, que se sentia enredado em uma teia de normas, regulamentos, praxes, processos e muitos papéis, não raro amaciada por relações pessoais e profissionais. Por que tanta centralização? Por que o setor particular teria que ser uma espécie de bode expiatório dessa espécie de prevenção institucionalizada contra ele?

Na cesta do setor privado lançava-se tudo, independentemente das suas diferenças. Foi então que o relator, certa manhã, apresentou aos assessores uma nova redação para resolver o impasse dos recursos públicos, que, parece, concebera num sono leve. Estava muito perto do atual art. 213 da Constituição. Do ponto de vista político, tinha que manter o *caput* com o mandamento que assegurava a exclusividade dos recursos públicos para os estabelecimentos públicos, porém, abrindo exceções nos dispositivos por ele capitaneados. Palavras para lá e para cá, chegou-se ao que a técnica legislativa requeria. Entretanto, ainda havia uma das maçãs de ouro da educação: o incômodo do setor privado, que se via tolhido e arriscado a exercer o papel da conhecida Geni.⁴ Os entendimentos do relator com representantes do setor levaram a um mandamento constitucional – hoje art. 209 – virado para os resultados e não para os processos (Brasil. Constituição, 1988). O substitutivo levado à discussão e votação fixava:

Art. 10. O ensino é livre à iniciativa privada, que o ministrará sem ingerência do Poder Público, salvo para fins de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e supervisão da qualidade. (Brasil, 1987a, p. 35).

A redação não podia ser mais retórica: o ensino seria livre à iniciativa privada, sem ingerência do Poder Público, exceto para todos os processos que já existiam e outros que apareceram anos depois na LDB, isto é, autorização, reconhecimento, credenciamento e supervisão. Enfaticamente se destacou a supervisão da qualidade, suposto ponto fraco do setor particular, em contraposição ao setor público, que, não visando ao lucro, necessariamente alcançaria homoganeamente maior qualidade. Em outras palavras, um setor da Assembleia Constituinte, chamado de “esquerdas”, propunha um modelo binário, enquanto o relator esboçou um fraco modelo ternário. Para isso, excetuava do *caput*, condicionalmente, entidades confessionais, comunitárias e filantrópicas. Desse modo, o conceito de avaliação explicitamente ainda não havia chegado à fala no divã psicanalítico, mas logo emergiria. Era ainda termo proibido e destinado, depois, somente ao setor mais vulnerável, o particular. Para o setor público, nada. Com as dificuldades de negociação, evitavam-se maiores riscos políticos.

Pior ainda, na discussão e votação do Relatório, a Comissão se cindiu claramente. Seu plenário, mais numeroso que o da Subcomissão, representava outra

⁴ Personagem da peça *Ópera do malandro*, de Chico Buarque de Holanda (N. do E.).

composição de forças e interesses. De um lado, um grupo, que seguia o relator, procrastinava o processo, na tentativa de fazer o texto chegar à Comissão de Sistematização e assim ser incorporado como tal ou com pequenas modificações. De outro lado, um grupo de constituintes, em grande parte liderado por João Calmon, apresentou um substitutivo diferente daquele do relator, que, aliás, incorporava, sem tirar nem pôr, o citado artigo 10.

Depois de longas sessões, foram votados dois substitutivos do relator, ambos derrotados, o primeiro por 26 votos favoráveis e 37 contrários e o último por números exatamente iguais (Brasil, 1987a, p. 2). Pode-se imaginar como foi difícil ao grupo de assessores atender às consultas de uns e outros *sine ira et studio*, obtendo a percepção do quanto a burocracia weberiana, como tipo ideal, distava do “tipo real”. O presidente da Temática Comissão terminou por encaminhar todo o material ao senador Afonso Arinos, presidente da Comissão de Sistematização, com os resultados das votações e valorizando as 1.921 emendas, para as quais, depois de discutidas, foram acolhidos 747 pedidos de destaque. Com as táticas obstrucionistas, nada pôde ser votado, sendo as discórdias encaminhadas para cima. Se os assessores ainda tivéssemos tempo de madrugada, poderíamos ler *Ciência e política: duas vocações*, de Max Weber.

Os divisores social e setorial ficam claros na defesa do substitutivo da maioria:

Não aceitamos a elitização da Escola Brasileira, criando escolas para ricos e escolas para pobres. Não queremos fechar a escola privada de excelência para as crianças carentes. Defendemos os direitos que têm as famílias pobres de também terem seus filhos em escolas confessionais se o desejarem. Por essas razões não aceitamos que tais escolas sejam marginalizadas quando se utilizam verbas públicas. (Brasil, 1987a, p. 5-6).

Qualquer semelhança com os debates dos anos 1930 e da primeira LDB, definitivamente, não é mera coincidência.

Na Comissão de Sistematização

Como previsto, as divergências subiram à Comissão de Sistematização, mais um andar acima. Diferenças foram aplainando-se enquanto se tecia o consenso. Foram necessários dois substitutivos e quatro projetos para chegar ao texto promulgado (Lima; Passos; Nicola, 2013). O Substitutivo I, de 26 de agosto de 1987, da Comissão de Sistematização, mantinha a mesma redação do relator Artur da Távola. Indiretamente, em matéria de avaliação ou supervisão, nada mais que os dispositivos sobre conteúdos mínimos, uso da língua portuguesa e das línguas indígenas e obrigatoriedade do ensino religioso, que vinham desde o princípio, além dos grandes princípios enunciados. Já o Substitutivo II, de 18 de setembro de 1987, da mesma Comissão, acrescentou dois incisos ao mandamento inicial da liberdade do ensino privado: 1) um tautológico, de que ele cumpriria as normas gerais da educação nacional, estabelecidas em lei; 2) outro substituía a supervisão da qualidade por verificação.

O conceito de avaliação só compareceu no Projeto B, de 5 de julho de 1988, a três meses da promulgação da Carta, aprovado pelo plenário no início do segundo turno. Manteve-se o dispositivo tautológico e simplificou-se o inciso II, resumido então à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (Lima; Passos; Nicola, 2013). Com isso, dos diversos processos, o único a ser elevado ao texto constitucional foi a autorização, ou seja, o ponto de partida para o oferecimento de cursos. Por isso, seu *status* é, a nosso ver, mais alto que o do credenciamento, do reconhecimento e da supervisão.

Assim se inscreveu a avaliação na Lei Maior, afeta ao setor particular, tendo como sujeito avaliador (ou regulamentador) o Estado, embora este se encontrasse a caminho de avaliar suas próprias entidades. Mas isso não poderia ser dito, pois a linguagem é feita tanto de palavras quanto de silêncios – e muitos silêncios mais carregados de sentido do que as palavras (cf. Hall, 1990).

A avaliação na LDB

Como é sabido, a Constituição desvencilhou-se também de várias maçãs de ouro da deusa Discórdia, deixando problemas a serem resolvidos pela legislação infraconstitucional, por meio de expressões como “na forma da lei”, “como dispuser a lei”, “lei complementar definirá...” e outras. A regulamentação continua incompleta até hoje, mas, logo após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foi apresentado à Câmara dos Deputados um projeto de LDB, para regulamentar os dispositivos constitucionais. Mudada a Constituição, em princípio, as diretrizes e bases da educação nacional necessitavam ser mudadas. Não foi, porém, um projeto de lei do Executivo, como em 1947, mas de iniciativa do deputado Octávio Elísio, ou seja, da Câmara dos Deputados, que, assim como o Senado, estava capacitada a exercer o protagonismo e ansiosa de fazer valer o equilíbrio de poderes. Surpreendentemente não se encontra o conceito de avaliação no Projeto de Lei nº 1.258 (Brasil. Câmara..., 1988). Seu artigo 20 trata da “verificação do rendimento escolar” no ensino de 1º e 2º graus, a cargo dos estabelecimentos de ensino, segundo regimento próprio, aprovado pelo conselho de educação competente.

Verificação é o mesmo conceito utilizado pela então vigente Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que, no seu artigo 14, incluía a avaliação de aproveitamento e a apuração de frequência (Brasil. Lei..., 1971). No entanto, o § 1º alargava a avaliação, estatuindo a preponderância dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos, entre outras disposições de abertura. O mencionado Projeto de Lei, fundamentado em documento da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), como declarado na justificação, não se referiu à avaliação interna ou externa de estabelecimentos, sistemas de ensino ou redes escolares. Todavia, teve as grandes virtudes de ser conciso e descentralizante. Foi ao longo da sua tramitação que recebeu grande número de acréscimos e modificações, não raro de modo voluntarista, ignorando ou protelando a análise da sua constitucionalidade

e juridicidade, dever indeclinável de um parlamento, em favor do atendimento às negociações políticas.

A literatura que trata da tramitação da segunda LDB, entre 1988 e 1996, com seus meandros e labirintos, é suficientemente copiosa (e aqui não é lugar para analisá-la), mas vale recordar que o Projeto Darcy Ribeiro, apresentado em 1992, também foi de origem parlamentar (Darcy foi incentivado a isso, inclusive pelo presidente da Casa, senador Mauro Benevides). Também as negociações para chegar a um substitutivo votado em plenário se deram no Legislativo, mais particularmente no Senado, com a indispensável participação dos diversos níveis do Executivo (Gomes, 2010). Afinal, estes são poderes autônomos, mas interdependentes: se um legisla, outro precisa cumprir, considerando-se que a lei é para encarnar na realidade e não um aceno meramente simbólico que logo perde a legitimidade.

O texto final da LDB foi precedido pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que modificou a Lei nº 4.024, de 1961, que, alterada pela Lei nº 5.692, de 1971, permanecia vigente (ao contrário do que se afirma em outras publicações, a Lei de 1971 não é e nunca se propôs a ser a segunda LDB). Com a modificação, passou a ter existência legal o Exame Nacional de Cursos, chamado “Provão”, conforme proposta do Ministério da Educação (MEC), como forma de introduzir mecanismos de mercado na escolha de instituições e cursos superiores, bem como de elevar a qualidade desse nível educacional. Quanto à educação básica, o Saeb havia sido realizado em 1991 e 1993, preparando-se para ser realizado em 1995, de modo comparativo, com base na teoria da resposta ao item (TRI). Portanto, eram dois fatos que cumpria considerar.

Em consonância com a Constituição, que garantia padrão de qualidade como princípio do ensino, e, de acordo com as realizações da época, a negociação do Projeto Darcy Ribeiro, em 1995, envolveu o indispensável esclarecimento da organização da educação nacional, incumbências de cada nível governamental e composição dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais). Lembremo-nos de que não havia sido baixada a lei complementar, prevista na Lei Maior. Envolvendo facções políticas moderadoras e o MEC, ficou claro que o Projeto precisava pronunciar-se sobre a avaliação, a colaboração e “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino” (art. 9º, VI), como uma das incumbências da União (Brasil. Lei..., 1996). No mesmo artigo, o inciso VIII ratificou a Lei nº 9.131, de 1995, estatuinto “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior”. A inserção era indispensável, pois o Projeto, convertido em Lei, revogaria a legislação anterior, no caso a Lei nº 9.131, de 1995, como de fato o fez em seu art. 92 (Brasil. Lei ..., 1996).

O termo avaliação, que emergira da esfera científica para a jurídico-política em 1988, reapareceria no texto final em relação aos cursos e estabelecimentos. Autorizar, reconhecer, credenciar e supervisionar cursos e estabelecimentos têm forte caráter burocrático. Avaliar sugere a esperança em processos científicos. Assim, nas negociações, os cinco verbos se alinharam e, claro, adicionaram complicações à realidade, como quando se tenta misturar água e azeite.

Ademais, a LDB precisava normatizar a avaliação do aluno nos estabelecimentos. A intenção do legislador, Darcy, era elaborar um projeto mínimo, de lei geral da educação, e não um código ou um volume de ordenações, como as da História do Direito no Brasil. A experiência burocrática brasileira na educação era mal reputada: centralizadora, formalista, desviada do atingimento dos objetivos, orientada antes para os processos, sujeita a influências pessoais e grupais, o que já a desclassificaria como burocracia. A múltipla obra anterior de Darcy patenteava o seu inconformismo e a rebeldia. Eis que a partir de sugestões, numa reunião no MEC, certo dia às 7h30, despontou a redação do art. 23: a organização flexível da educação básica voltada para o “interesse do processo de aprendizagem”. Ou seja, o Projeto optava (como o fez a Lei) pelo interesse máximo do aluno e da sua aprendizagem – ele o sujeito, o centro, não os adultos. Tratava-se de um dos princípios básicos dos escolanovistas e de um grande arco de pensadores, inclusive Freire (Gomes, 2012).

Deste núcleo de ideias, traduzido segundo a técnica legislativa, surgiram as normas comuns do art. 24, como a classificação do aluno por promoção, transferência e avaliação pela escola, independente de escolarização anterior, além da progressão parcial e das múltiplas possibilidades de organização de classes ou turmas. Darcy aceitou a redação legislativa de pronto. Em seguida, aproveitando, sim, a Lei vigente, de nº 5.692, de 1971, vieram os critérios de avaliação do rendimento escolar, em sintonia com a literatura, as experiências pedagógicas no mundo e o pouco que se obtivera no Brasil nesse sentido.

Insistiu-se na recuperação paralela e final, embora conhecendo a ritualização ou o fingimento a que esta foi submetida no País. Se a recuperação da aprendizagem, mudando professores e recursos, era uma alternativa internacional, em grupo ou individual, paralela ou não, a esperança foi de uma nova oportunidade, em outros tempos, para que o reforço escolar não continuasse a ser disponível apenas para aqueles que podiam pagá-lo. De fato, a ênfase da LDB à escolarização de tempo integral, aliada às pressões sociais, resultou em ampliação da jornada, incluindo o reforço escolar no contraturno. Uma dessas manifestações é o avanço, embora lento, da educação em tempo integral, não necessariamente, todavia, educação integral.

A avaliação na LDB, em capítulos e seções específicas, aparece na maioria dos casos com redação cuidadosamente formulada pelo próprio Darcy. É o caso da educação infantil (art. 31), vedado seu uso para a promoção; o “regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem” (art. 32, § 2º); as metodologias de ensino e de avaliação “que estimulem a iniciativa dos estudantes” no ensino médio (art. 36, II); a aferição e o reconhecimento, mediante exames, de conhecimentos e habilidades obtidos informalmente por jovens e adultos (art. 38, § 2º); a avaliação, o reconhecimento e a certificação, para prosseguimento ou conclusão de estudos, “do conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho” (art. 41 e parágrafo único).

Foram previstas as metodologias ativas, a necessidade de acolher e incentivar o protagonismo do jovem e a urgência de os currículos terem sentido para a vida. Tais dificuldades eram conscientes, num momento em que mal esperávamos a universalização do ensino fundamental, que, inesperadamente para nós, se realizou

em poucos anos. Considerávamos que, para destravar o ensino médio, era preciso, primeiro, solucionar o andar de baixo, isto é, o ensino fundamental, com seu terrível fracasso.

Darcy voltara do hospital muito melhor, mas os cabelos curtos lhe causavam certo sentimento. Não tinha mais a grande cabeleira, que considerava um sinal pelo menos de credibilidade, quando não de atratividade. Aos poucos, porém, o processo legislativo avançava e o cabelo ia crescendo. No dia da votação de segundo turno no plenário do Senado, um turno mais de negociação que de ratificação do primeiro turno, Darcy já estava, poderia dizer-se, “apresentável”. É verdade que não tinha a rapidez e a agilidade de antes. No entanto, era imbatível a sua perseverança para aproveitar todos os momentos da vida a fim de cumprir ao máximo seus planos. Esta insistência, com um sentido de missão, nunca lhe faltou e constituiu uma chama imortal, que nunca se apagou por permanecer hoje como legado de muitos educadores. À sua luz, discutia com os assessores, isto é, consultores legislativos, para aprimorar o texto, dar parecer às emendas, encaminhar as votações, insistir ou abrir mão, dar um passo atrás aqui, um ou dois à frente ali.

Esta penumbra entre os sonhos e a realidade da letra legal tinha caminhos lábeis. E também momentos de irritação. Em certo momento chegou uma emenda supressiva de uma expressão do Projeto: “aprender a aprender”, tão consistente com o ideário da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e os compromissos assumidos pelo Brasil como país-membro. O autor da emenda requeria a retirada de “a aprender” porque se trataria de um erro de digitação...

Entretanto, a avaliação não abriu caminhos só na educação básica. No capítulo da educação superior se requeria a renovação periódica da autorização e do reconhecimento dos cursos, bem como o credenciamento de instituições “após processo regular de avaliação” (art. 46, *caput*), avaliação sem minúcias, podendo incluir a autoavaliação, a avaliação institucional, que enquanto isso se discutia em seminário interno no MEC. Pormenorizar já contrariava o conceito de lei geral da educação – e já havia alguns detalhes pactuados que, a rigor, o contrariavam.

Ainda na educação superior, o termo exame vestibular, da Lei então vigente, propositalmente deixou de ser usado. Foi substituído por processo seletivo (art. 44, II). Em vez do império dos exames escritos, numa única ou poucas oportunidades, abria-se caminho para o País se inspirar em outras experiências, em outros critérios, enfim, para inovar. Sintomaticamente, entretanto, o termo vestibular persiste na linguagem da mídia, dos alunos e até dos acadêmicos. Oportunidade perdida, mas ainda aberta.

Mais adiante, como letra morta, o art. 51 manda que “as instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção [...], levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio [...]”. Aqui também se pensava no caráter formativo do ensino médio, em face desta ponte preparatória, enciclopédica, intelectualista, de saber de tudo um pouco (ou de tudo muito, conforme o grau de concorrência às vagas). Porém, isso era concebido como um ponto longínquo a brilhar no horizonte.

Por este engano de perspectiva, talvez desesperança ante tantos acontecimentos, fomos demasiado modestos, em parte por excessiva cautela deste autor, no que tange às características mínimas para a universidade e quanto às possibilidades de expandir o ensino de pós-graduação (art. 52).

O sentimento de acompanhar um projeto de lei como este foi o de conduzir uma delicada joia *in fieri*,⁵ num andar, a cada momento sendo fundida e refundida aqui e ali, com a temperatura ora fria, ora elevada. Sabia-se que, pelas concessões, pelo tecido do consenso democrático, ela seria necessariamente imperfeita, temporal, sujeita a emendas, a modificações posteriores, conforme o espaço e o tempo mudassem ao seu redor, com fatos inesperados. Porém, o que pautava a condução da joia era a persistência inquebrantável de Darcy, no sentido de fazê-la o melhor possível, a mais democrática possível, sem fechar portas, criando caminhos, incluindo alternativas, mas considerando o aluno como sujeito do processo educativo. O espírito ou *Geist* que a permeou foi o de abrir, de evitar ou impedir a hiper-regulamentação, de garantir tudo aqui e agora, mesmo sendo transitórios.

Como no caso do processo seletivo à educação superior, a mensagem foi: vejam, está aberto, tantos discordam desses exames massacrantes, mas não atribuam a sua continuidade à Lei. Ao contrário, ela escancara uma porta para a reformulação, para o avanço, para a consideração do estudante. Portanto, aproveitem-na e criem soluções, dependendo, inclusive, do sistema de ensino a que a universidade estiver vinculada. Em outras palavras, sem um formulário único para todos, com o devido respeito ao regime federativo – inscrito em cláusula pétrea da Carta Magna, portanto –, considerava-se a descentralização, em vez da rígida centralização. O intuito era coerentemente centralizar uma parte das disposições, deixando abertura para detalhar esta centralização depois da lei geral de educação, porém, assegurando as possibilidades de descentralização, ainda que sob o risco consciente da perda de equidade.

Neste sentido, como era concebida a avaliação, que tantas vezes entrou no texto legal? O sentimento deste autor é que, antes de tudo, estávamos conscientes da perversidade dela, da sua responsabilidade pelo imenso fracasso escolar, em especial, dizia Darcy, do aluno pobre, do aluno negro e pobre. Certa vez, numa aula, Darcy falou de pedagogia tarada, de pedagogia pervertida. Reprovação, abandono e evasão são expressões estatísticas de filtros socioeducacionais. Cabia, então, criar possibilidades para diminuir essa eliminação, combinando frequência e aproveitamento e modificando o tempo e o espaço escolares, com possibilidades de avanço, aglutinação, desagregação curricular, abreviação para os estudantes de alto desempenho, agrupamentos diversos de turmas e, em interação com isso, a recuperação. Mencione-se também o aproveitamento de estudos e experiências informais, muito além do rígido currículo, na verdade, um compósito de gavetas de uma cômoda, cujos conteúdos, ainda hoje, cabe ao aluno relacionar.

Sabe-se que o tédio é frequente na escola, decorrente da falta de significado dos currículos. Este é uma força centrífuga que leva a sair da escola ou a não ingressar

⁵ A se construir, a se formar (N. do E.).

ou reingressar nela. Então, por que obrigar quem já sabe a repetir tudo só para se enquadrar nos moldes e ritos acadêmicos? O que se aprende formalmente na escola não é necessariamente o melhor; ao contrário, conhece-se a multiplicidade de currículos na escola, o da sala de aula, do pátio, dos corredores, dos banheiros etc. Este é também o problema da repetência: quais as evidências seguras de que repetir melhora a aprendizagem? (Gomes, 2004).

Aqui se registrou um conflito potencial. Ao organizar o texto do Projeto, Darcy criou um termo intencionalmente não definido, o de progressão continuada. A princípio, ocorreu-lhe a ideia da promoção automática, mas, conhecendo a oposição dos assessores, fundamentados pela literatura, e o baixo grau de viabilidade política, pediu que se escrevesse o termo que criara. Com efeito, desde a abertura política, vários sistemas de ensino buscaram medidas para evitar a retenção discente, como os ciclos. Belas concepções foram discutidas com professores e a sociedade, porém, a implantação não era suficientemente concretizada, de modo que dos gabinetes e assembleias à sala de aula o ímpeto perdia força e assumia formas até grotescas.

Em comum, as alterações propostas feriam o contrato social em que se baseava a escola e diminuía mais ainda a influência do professor, já em crise de *status* (Gomes, 2004). A reprovação e a repetência eram vistas como iníquas vilãs, a combater. Todavia, tomaram-se os efeitos pelas causas, a febre como a doença em si e, não raro, o termômetro como remédio: quando o fracasso escolar se traduz em reprovação, já se perderam as oportunidades do caminho ou se deixou de criá-las, como a competente recuperação da aprendizagem. É mais fácil cuidar do efeito que alterar o intrincado miolo da escola, ainda mais ao tocar em tradicionais hierarquias e interesses, inclusive geracionais. De qualquer modo, lá ficou a progressão continuada, que, sem definição, permanece como carapuça passível de ser aproveitada em várias cabeças.

Ainda sobre a avaliação, neste caso de instituições, o sentido nunca foi o da perversidade competitiva e da eliminação das escolas "mais fracas", mas da esperança no valor de um processo científico capaz de confrontar objetivos e realizações e detectar fortalezas e debilidades a serem retificadas. As décadas anteriores haviam assistido ao amplo desenvolvimento de teorias e metodologias da avaliação no mundo e, em parte, no Brasil. Tínhamos (e temos) fartas burocracias públicas destinadas aos diversos atos, de autorização, reconhecimento, credenciamento etc. Assim, foi como se a avaliação, com as vestes da cientificidade, pudesse instilar novo sangue aos labirintos burocráticos.

Conclusão

Cumpramos reconhecer, entretanto, que as burocracias avaliativas se hipertrofiaram menos de vinte anos depois. Como uma das pernas do tripé das reformas, a avaliação cresceu, solidificou-se, conquistou mercados, enraizou fortes interesses, criou *lobbies*, reduziu com frequência (não raro de modo incauto) qualidades a números, hierarquizou instituições e países e se tornou uma verdadeira

febre, também como sintoma de moléstia. Conforme Nóvoa (2013), a construção de um “espaço educacional europeu” se mostra embebida por ideologias, que, como tal, ocultam seus propósitos, enquanto carece de democracia, um poder que lhe foi subtraído por burocracias centrais, a manejar planos e verbas. Esta é a cegueira da Europa. Sendo tão fácil ver um cisco no olho do outro, enquanto temos uma trave em nosso olho, qual será a nossa cegueira? Provavelmente a que ignora a fragilidade de nossas instituições e a falta de um projeto de país. Em vez do nós, parece vigor o salve-se quem puder (enquanto se pode), na adesão a uma economia espoliativa, de modo a tirar para si o máximo no mais breve prazo possível.

As distorções curriculares e de ensino-aprendizagem provocadas hoje se avolumam pelos efeitos de uma métrica parnasiana de mau gosto e se tornam interveniências perturbadoras dos resultados. O medo de ser avaliado, tanto de professores quanto de alunos, é uma delas (Ventura, 2014), uma espécie de variável ou conjunto de variáveis intervenientes, conforme a linguagem ortodoxa. Sendo intervenientes, abafam as relações diretas entre variáveis independentes e dependentes. De fato, o lado negativo da avaliação no mundo é bastante criticado; no entanto, o seu duro limite, que pode induzi-la a perder a majestade e começar a descer a ladeira, é a própria ineficácia.

Criada necessariamente em escala macroscópica, visível para a grande mídia, sua dificuldade é traduzir-se em práticas que, no nível microscópico, assegurem a transformação da realidade. A avaliação por si só não resolve os problemas socioeducacionais. Pior: maus resultados, repetidos *ad nauseam*, podem conduzir a uma dessensibilização pública, como se o desempenho negativo fosse um fatalismo, ora atribuído à pobreza, ora à corrupção, ora à incapacidade dos professores e assim por diante, na busca por um bode expiatório, só um na rudeza do senso comum, como costuma acontecer. Portanto, o essencial se acha na transição do macro para o micro, do entranhamento, da penetração de resultados e soluções na realidade ao nível micro. Entre obstáculos e realizações, entre misérias e alegrias, em breves palavras esta foi parte do drama que se desfechou, mas não se concluiu, já há duas décadas. Como repetia meu orientador no doutorado, David O’Shea, *c’est la vie, c’est la mort*.

Referências bibliográficas

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Avulso. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987a. p. 1-47.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. *VIII-a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes: Anteprojeto*. Avulso. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987. p. 1-49.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.258/1988. Autor: Octávio Elisio (PSDB/MG). Ementa: Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), Brasília, p. 4267-4271, 29 nov. 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757>>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto compilado*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 ago 1971. Seção 1, p. 6377. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 nov. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

CARNOY, M. *Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*. Brasília: Unesco, 2002.

GOMES, C. A. Quinze anos de ciclos no ensino fundamental: um balanço das pesquisas sobre a sua implantação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 39-52, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a04.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

GOMES, C. A. *Darcy Ribeiro*. Recife: Massangana, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4696.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

GOMES, C. A. *A educação em novas perspectivas sociológicas*. 4. ed. São Paulo: EPU, 2012.

HALL, E. T. *The silent language*. New York: Anchor, [1956] 1990.

LIMA, J. A. de O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

MOREIRA, R.; CASTRO, L. F. M. de; SILVA, J. F. da. Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): problemas e consequências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 58, p. 3-14, 1986.

NÓVOA, A. The blindness of Europe: new fabrications in the European educational space. *Sisyphus: Journal of Education*, Lisbon, v. 1, n. 1, p. 104-123, 2013.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência de organismos internacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 55-74, 2010.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 39-66, 2000.

VENTURA, A. La peur de l'évaluation comme obstacle au développement professionnel des enseignants. In: MAUBANT, P.; GROUX, D.; ROGER, L. *Cultures de l'évaluation et dérives évaluatives*. Paris: L'Harmattan, 2014. p. 93-106.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. Rio de Janeiro: Cultrix, 2004.

Candido Alberto Gomes foi assessor concursado do Senado Federal e da Assembleia Nacional Constituinte. Doutor em Educação pela Universidade da Califórnia, é professor na Universidade Católica de Brasília (UCB) e autor de cerca de 300 publicações acadêmicas.

candidoacg@gmail.com

Recebido em 10 de maio de 2016

Aprovado em 21 de maio de 2016