

Documentação

Programa de Legislação Educacional Integrada: dinâmica e tendências (ProLei Histórico, 1961-1996)

Maria Eliza Brefere Arnoni

Palavras-chave: ProLei Histórico; legislação educacional; descentralização; Sistemas de ensino.

Resumo

Utiliza os dados apresentados no *site* “Programa de Legislação Educacional Integrada – ProLei Histórico (1961 a 1996)” (<http://www.inep.gov.br/pesquisa/prolei/>) e, numa perspectiva crítica, aponta situações e direções das normas oficiais, no intuito de facilitar ao professor a incursão nesse complexo campo da educação. Destacam-se alguns fatos expressivos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61, a Lei nº 5.692/71 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, e, destas, estudam-se alguns aspectos como a obrigatoriedade de ensino, o direito à diferença, as responsabilidades de oferta e ministração do ensino, as concepções de sistema e a liberdade de ensino.

Introdução

A profusão de legislações – leis, decretos-lei, decretos, resoluções, portarias, emendas constitucionais, etc. – geradas pelos órgãos oficiais e direcionadas para o campo da Educação, representa um complicador para os que se interessam em acompanhar as informações que elas veiculam e para os que buscam compreender as suas implicações no trabalho escolar, em especial, o professor, que, na maioria das vezes, não é cientista político, nem economista, nem sociólogo, e, sim, um profissional do ensino, localizado na base do sistema educacional e, portanto, escopo de tais legislações.

Essas questões sempre estiveram presentes nas reflexões de educadores preocupados com o influxo da legislação educacional na prática cotidiana do professor. Para Garcia (1977), os professores – agentes

encarregados de executar determinadas orientações de política educacional – não são capazes de visualizar o processo no qual estão imersos, perdendo grandes oportunidades de uma atuação lúcida e consciente, visando à formação do cidadão. Para o autor, as escolas vivem em estado de aparente conflito entre as necessidades de atendimento da rotina escolar e as solicitações de uma formação mais ampla que se coadune com as expectativas de um modelo político dominante em determinado momento histórico.

No entanto, essas dificuldades não eliminam e nem atenuam a necessidade de se compreender a ação docente, em qualquer nível escolar, na totalidade em que se insere. Essa necessidade, segundo Arnoni (2003), fundamenta-se na concepção de que qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo e, por esse motivo, em cada ação empreendida, o ser humano defronta-se, inevitavelmente, com

problemas interligados. Por esse prisma, para se encaminhar as questões relativas ao ensino, é necessária uma visão de conjunto das bases legais que o condicionam, pois, a partir desta totalidade, pode-se avaliar a dimensão particular de cada aspecto da legislação na ação educativa.

A complexidade, para se consultar a legislação educacional, é agravada quando se pretende, por exemplo, realizar a pesquisa em documentos escritos que, via de regra, exige, do interessado, horas e horas de busca e páginas e páginas de leitura, além da dificuldade de acesso ao material impresso. Essa dificuldade é, geralmente, intensificada pelas constantes mudanças na legislação, que implicam alterações ou a revogação de dispositivos legais e, assim, obrigam o interessado a recorrer a documentos precedentes para compreender aquele que é objeto do seu exame. Entretanto, o acesso e a consulta às leis podem ser facilitados pela informática, um recurso que disponibiliza eletronicamente os assuntos de forma integrada. Por isso, o “Programa de Legislação Educacional Integrada – ProLei Histórico”, um aplicativo com recursos próprios da Internet, que contém as informações sobre as normas referentes à legislação educacional brasileira, ganha relevância. No ProLei, cada norma é indexada por palavra-chave, órgão expedidor, tipo de documento e ano de publicação, viabilizando a realização de pesquisas por áreas de interesse ou termos específicos. Ele, também, disponibiliza a visualização do texto completo dos documentos pesquisados.

Neste artigo pretende-se, a partir das normas oficiais contidas no ProLei Histórico, selecionar alguns aspectos relevantes do percurso da legislação educacional, no período de 1961 – quando da publicação da Lei nº 4.024/61, primeira LDB – a 1996, com a promulgação da Lei nº 9.394/96, a LDB em vigor. Nele, apontam-se alterações relevantes da legislação educacional no período, para facilitar ao professor a incursão nesse campo e a compreensão do influxo dessa legislação na sua prática.

Diante da quantidade de normas educacionais encerradas nesse período, optou-se por destacar alguns aspectos expressivos do campo educacional para elaborar este artigo. Dessa forma, foram selecionadas a LDB nº 4.024/61 (fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a LDB nº 9.394/96 (estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e a legislação conexa incorporada à antiga LDB,

a Lei nº 5.692/71 (fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus e dá outras providências) que a complementou, adquirindo grande poder de regulamentação. Com base nessas leis, analisaram-se alguns aspectos como a obrigatoriedade de ensino, o direito à diferença, as responsabilidades de oferta e ministração do ensino, as concepções de sistema e a liberdade de ensino. No presente texto, os aspectos selecionados não descartam outros tantos que podem subsidiar análises do problema em foco, no entanto, os tópicos aqui apresentados são fundamentais para indicar a dinâmica e as tendências da legislação educacional no período compreendido pelo ProLei Histórico.

Um exercício de análise

A obrigatoriedade de ensino

De acordo com Saviani (2001), a educação, a partir de 1930, começa a ser reconhecida como questão nacional, inclusive no plano institucional. O Brasil, após a Revolução de 1930, enfrentava os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Isso indicava a necessidade de organizar e instalar um sistema nacional de educação, pois a universalização da escola básica apresentava-se como um instrumento de democratização da sociedade burguesa. A Constituição Federal (CF) de 1946 (Art. 5º, inciso XV, alínea d) definia a educação como direito de todos, o ensino primário como obrigatório e gratuito nas escolas públicas e determinava à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da Educação Nacional. Nesse aspecto, a LDB nº 4.024/61, cuja discussão foi iniciada na Assembléia Constituinte de 1946, representava a possibilidade de realização de tal proposta.

No entanto, o preceito da obrigatoriedade do ensino era relativizado na Lei nº 4.024/61 (Art. 30, parágrafo único) diante de algumas circunstâncias, como por exemplo, a condição de pobreza do pai ou responsável, se comprovada; a insuficiência de escolas; a matrícula encerrada e a doença ou anomalia grave da criança. Desse modo, os direitos preconizados pela própria CF/1946 não eram, plenamente, assegurados. Uma agravante desta situação, segundo Romanelli (1987), é que, nessa época, a maioria da população *ativa* ganhava um salário não suficiente para a simples sobrevivência e, por outro lado,

a parte *não-ativa* da população adulta, devido ao desemprego, era superior à população ativa. E, com isso, a economia de subsistência, geradora de um estado de pobreza crônico, ocupava a maior parte do território nacional, constituindo a justa causa para a desobrigação do ensino.

Pode-se observar, nesse aspecto, o “efeito cascata” que assegurava a manutenção do *status quo*. O mesmo Estado que gerava as condições socioeconômicas da época, empobrecendo a maioria da população, diminuindo a possibilidade de os pais ou responsáveis “dispensarem” os filhos para frequentarem a escola, como gestor de normas oficiais, definia a educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório e gratuito nas escolas públicas (CF/1946) e proclamava, ainda, o direito à educação como obrigação do Estado (LDB/61, Art. 3º). Assim, ao facultar ao pai ou responsável a obediência ao preceito da *obrigatoriedade* do ensino (LDB/61, Art. 30), afirmava as relações econômicas vigentes no País.

A promulgação da LDB, em 1961, não alterou a situação de escolaridade da população brasileira, como mostra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo censo demográfico de 1960. Segundo o censo, era negado a quase 16 milhões de brasileiros, com mais de 15 anos, o direito a ler e escrever (Ribeiro, 1994) e pelo censo escolar, em 1964, 33,7% das pessoas de 7 a 14 anos não frequentavam escolas, em sua maioria, pela inexistência destas (Romanelli, 1987).

Numa sociedade que considerava a obrigatoriedade da escola primária como condição mínima e básica para a existência do regime democrático, não se justificava que a LDB isentasse o pai ou responsável e o próprio poder público da obrigatoriedade do ensino. Esperava-se, justamente, o contrário: que a realidade social brasileira exigisse dos órgãos públicos as condições necessárias para que a CF/1946 e a LDB/1961 fossem cumpridas. No entanto, os poderes públicos oficializaram a situação existente, não se preocupando em criar condições para corrigi-la ou mesmo atenuá-la.

Essa situação persistiu na vigência da Lei nº 5.692/71, que por não revogar o Artigo 30 da Lei nº 4.024/61, convalidava e ampliava a desobrigação do poder público, de quatro para oito anos de escolaridade, decorrente da junção do curso primário de quatro séries anuais (Art. 26, Lei nº 4.024/61) e do ginásial de quatro séries anuais

(Art. 44, § 1º, Lei nº 4.024/61) no 1º grau, com duração total de oito anos letivos (Art. 18, Lei nº 5.692/71). Ela foi um recurso do governo militar, após golpe de 1964, para garantir a continuidade da ordem dominante. Assim, a legislação educacional vigente ajustava a organização do ensino ao novo quadro político, tornando-se um instrumento para dinamizar a ordem socioeconômica. Nesse aspecto, as diretrizes gerais da educação em vigor (Lei nº 4.024/61) não precisavam ser alteradas, pois atendiam às necessidades da classe hegemônica na manutenção de um Estado com características autoritárias, centralizadoras e repressivas.

Em relação à obrigatoriedade de ensino, a nova LDB – Lei nº 9.394/96 – é mais explícita e incisiva que a anterior – Lei nº 4.024/61 – , pois, no Título III, ela trata, simultaneamente, do *direito à educação*, no que se refere ao sujeito (Art. 5º); do *dever de educar*, no que diz respeito ao Estado (Art. 4º) e do *dever dos pais*, concernente à efetivação da matrícula escolar (Art. 6º). Verifica-se uma preocupação explícita com relação à obrigatoriedade do ensino, em especial o Ensino Fundamental, e uma intenção deliberada em garantir que essa obrigatoriedade se cumpra.

Assim, a nova LDB, em relação à educação escolar pública, determina como dever do Estado a garantia do Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (Art. 4º, inciso I), assegurando aos jovens e adultos o direito à educação. Além disso, preconiza a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (Art. 4º, inciso II). Desse modo, pode-se apontar como avanços da nova LDB a atenção dirigida ao educando, no sentido de garantir a sua entrada e permanência na escola, bem como as condições de aprendizagem. Isso pode ser observado, por exemplo, na prescrição do atendimento ao educando pelos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Art. 4º, inciso VIII); na exigência de padrões mínimos de qualidade de ensino indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (Art. 4º, inciso IX) e na explicitação do dever dos pais ou responsáveis quanto a efetuarem a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no Ensino Fundamental (Art. 6º). Nota-se que a Lei não abre, aos pais ou

responsáveis, possibilidades oficiais que os desobrigue de tal responsabilidade, como ocorria na LDB nº 4.024/61.

Quanto à obrigatoriedade de ensino, cabe observar a relação que se estabelecia entre as Constituições Federais e as LDBs computadas pelo ProLei Histórico. A CF/1967 pela Emenda Constitucional nº 1/69 (Jacques, 1970) mantinha a tendência democratizante da CF/1946 e firmava a obrigação do Estado (em nível federal, estadual e municipal) em termos da manutenção e expansão do ensino público, da gratuidade do ensino primário e dos demais graus, mostrando-se conflitante tanto com a LDB nº 4.024/61 (Art. 30), que autorizava a desobrigação com o ensino, como com a Lei nº 5.692/71, que não revogou o Art. 30 (Lei nº 4.024/61).

No entanto, entre a CF/1988 e a nova LDB/96, não se explicitam divergências, pois ambas reafirmam o dever do Estado com a Educação, prescrito no Art. 208 da CF/1988¹ e no Art. 4º, LDB/96.²

A Constituição Federal de 1988 consagra o estado de direito democrático e explicita a política educacional a ser implementada no Brasil, ao estabelecer o regime jurídico da educação, convertendo-a em direito público subjetivo, uma vez que os habitantes do Brasil têm direito de requerer ao Estado a prestação educacional, sob pena de ser responsabilizada a autoridade competente por não oferecê-la. Isso demonstra que o Direito à Educação não se limita ao simples expor da legislação do ensino,³ pois o educar é um bem jurídico, individual e coletivo. Esse compromisso assegurado pela nova LDB pode não se efetivar, porque as determinações constitucionais nem sempre são cumpridas (Vieira, 2001).

As responsabilidades de oferta e ministração do ensino

Outro aspecto aqui analisado refere-se ao delineamento de responsabilidades quanto à oferta e ministração do ensino. Na LDB anterior, Lei nº 4.024/61, a organização dos sistemas de ensino era competência da União, dos Estados e do Distrito Federal (Art. 11), cabendo à primeira organizar o ensino público dos territórios, estender sua ação supletiva a todo o

País (Art. 13), quando necessário, e, também, reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior (Art. 14).

Na nova LDB, a distribuição das responsabilidades provê ao município a Educação Infantil e o Ensino Fundamental (Art. 11); ao Estado o Ensino Fundamental e o Médio (Art. 10) e à União a Educação Superior (Art. 9º). O Ensino Fundamental é de responsabilidade concomitante do município e do Estado, com distribuição proporcional dessas responsabilidades (Art. 10, inciso II). A prioridade do Estado é oferecer o Ensino Médio (Art. 10, inciso VI) e a do município é a oferta do Ensino Fundamental (Art. 11, inciso V).

A atribuição de responsabilidades apresentada na nova LDB quanto à organização do sistema ou sistemas de ensino, evidencia o cuidado com a flexibilidade e a tendência de descentralização, apontando assim, para a necessidade de regimes de colaboração entre os entes federados, resguardadas suas respectivas áreas de atuação prioritária. Esses preceitos são assegurados pela liberdade de organização dos sistemas de ensino, nos termos da Lei nº 9.394/96 (Art. 8º). Tais preceitos explicitam-se nos momentos em que a referida lei delega a elaboração da proposta pedagógica e a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros aos estabelecimentos de ensino (Art. 12) e afirma que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Art. 15).

A idéia do regime de colaboração entre União, Estados e municípios pode ser mal interpretada, no sentido de um “empurrar” para o outro as responsabilidades que lhes são próprias, nessa forma de organização. Discorrendo sobre esse regime de colaboração e a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nele implícito, Demo (1998) afirma que, por trás dessa autonomia está, certamente, o realismo das dificuldades de implantação de uma idéia ao mesmo tempo avançada e arriscada. Os riscos recaem sobretudo nas dificuldades inerentes ao manejo dos recursos, porém o apreço pedagógico pela autonomia, sem a qual a educação termina no adestramento, indica a direção do avanço. Para o autor, a

¹ CF/1988 – Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

² Lei nº 9.394/96 – Art. 4º O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX – 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.

³ Lei nº 9.394/96 – Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo.

possibilidade de má interpretação é o preço da liberdade.

Para Cury (1997), a nova LDB tem como característica uma definição mais clara do que qualquer outra lei que, no Brasil, já houve – exceto o interregno de 1827 a 1834 –, em relação às definições, atribuições e competências cabíveis à União, aos Estados e aos municípios. Para o autor, pode ser que os instrumentos para a realização delas sejam confusos, mas a atribuição das competências está muito clara.

É interessante ressaltar que o processo de repassar a educação para o município não é recente, pois a Lei nº 5.692/71 (Art. 58) já propunha uma progressiva passagem de encargos e serviços de educação, especialmente a de 1º grau, para a responsabilidade municipal, e a Constituição de 1988⁴ concretiza esta tendência, conferindo autonomia ao município na criação do seu sistema de ensino.

Sabe-se, entretanto, que a LDB, ao adotar a flexibilidade como um dos seus eixos coordenadores, deveria criar condições para que a descentralização fosse acompanhada da delegação de decisões que, a médio e longo prazos, permitiriam às próprias escolas construir projetos pedagógicos diversificados sobre uma base comum. No entanto, esse repasse de responsabilidades ultrapassa o simples limite do ensino, estendendo-se a outras áreas de cunho social que compõem a Educação. Nessa discussão, tem-se como advertência a falta de consenso quanto ao conceito de descentralização, omissos na própria legislação, e que, na maioria das vezes, está vinculado, quiçá erroneamente, ao de democratização.

Para Menezes (2001), há necessidade de se definirem os elementos empregados para caracterizar a democratização, em especial, pelos formuladores de políticas públicas. Afinal, dependendo de quem as enuncia, pode-se contemplar desde uma efetiva ampliação do espectro decisório que atende ao desejo de participação e autonomia por parte da população, até o mero mascaramento de processos de legitimação de proposições preconcebidas “vindas de cima” e pautadas na influência das tendências neoliberais presentes nas sociedades capitalistas, sobretudo na América Latina. Essas tendências recomendam um processo de descentralização, no qual o Ensino Fundamental deve ser

municipalizado, e as escolas devem ser autônomas e administradas de forma democrática com a participação da comunidade, que deve ser responsável, juntamente com docentes e alunos, pela qualidade da educação. Entretanto, esta proposta de descentralização viabiliza a concentração de recursos pelo governo central, que os destina às operações financeiras de expansão do capital, restringindo assim, os investimentos nos setores de serviços públicos, visando à progressiva privatização dos fundos públicos, sob diferentes modalidades, tais como a terceirização, os convênios, as parcerias, os sistemas de cooperativas, etc.

Na discussão dos processos de descentralização, tornou-se consensual que ela está vinculada à questão do poder envolvendo, necessariamente, alterações nos núcleos de poder e nos processos decisórios, até então centralizado em poucas mãos. Pode-se concluir, então, que não há autêntica descentralização sem uma efetiva redefinição das instâncias de poder, entendido como a habilitação e competência para tomar decisões, complementadas pela capacidade de transformar essas escolhas efetivamente em ações. E, ainda, uma ação descentralizada implica uma operacionalização que contemple mecanismos capazes de possibilitar a todos os níveis do sistema a interferência em todas as etapas do processo.

Diante desse quadro, depreende-se o paradoxo da nova LDB, a capacidade de ela ser, ao mesmo tempo, extremamente flexível e autoritária. Para Cury (1997), é pela avaliação do rendimento escolar, nos três níveis de ensino, que a União concentra uma soma inaudita de poderes, por meio de uma articulação entre currículo e avaliação, pela mediação do estatuto financeiro, que modificou o âmbito do financiamento da Educação. Esse estatuto não está na LDB, mas é por ela regulamentado.

Nesse texto, essa discussão toma o caráter de alerta, no sentido de colaborar com o professor na compreensão das deliberações da nova LDB, desvelando as possibilidades de interpretação de tais propostas. Assim, as inovações propagadas como necessárias à democratização da educação com ênfase na descentralização podem representar um mero mascaramento de processos de legitimação de proposições preconcebidas, que atendem aos mandos das tendências liberais.

⁴ CF/88 – Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. § 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Liberdade de ensino

A polêmica entre ensino particular e público no contexto educacional brasileiro, já era contemplada nas discussões que antecederam a aprovação da primeira LDB/61. No entanto, a partir de 1958, com o substitutivo apresentado pelo deputado Carlos Lacerda, totalmente favorável à organização particular da rede de ensino, a discussão ficou acirrada. Essa questão expressava a luta de classes, visto que, no Brasil, a rede particular se dedicava, predominantemente, à educação da elite.

Para Saviani (2001), esse contexto de lutas fez com que o texto convertido na LDB/61 representasse uma “solução de compromisso” entre as principais correntes em disputa, prevalecendo a estratégia de conciliação, expressa na lei pela disponibilização de recursos, preferencialmente, na manutenção e no desenvolvimento do sistema público de ensino (Art. 93) e pela cooperação financeira proposta pela União (Art. 95).

Para Ribeiro (1994), a LDB/61 (Art. 3º) apresentava um conteúdo mais favorável à iniciativa privada que à organização pública da educação escolar. Essa situação permaneceu inalterada na vigência da Lei nº 5.692/71,⁵ período em que somente as grandes escolas particulares reuniam as condições impostas pela política educacional e, provavelmente, seriam para elas canalizados os recursos que o Estado, porventura, viesse a consignar para a iniciativa privada⁶ (Romanelli, 1987).

As asserções de Noronha (1994) representam uma síntese possível sobre a Lei nº 5.692/71. Ela é compreendida como a expressão de uma ideologia desenvolvimentista com aceno privatizante na educação e, compulsoriamente, profissionalizante, que possuía uma dupla função: utilitarista, por ter em vista a inserção imediata do estudante no mercado, e discriminadora, porque as igualdades de oportunidades, via escola, não garantiam a ascensão social.

No contexto atual, a expressão “o ensino é livre à iniciativa privada”, plenamente assumida pela Constituição Federal de 1988 (Art. 209) e nova LDB (Art. 7º), incorporada nas categorias particular, comunitária, confessionnal e filantrópica (Art. 20), mostra-se coerente com o espírito neoliberal, que considera a liberdade de mercado como igualdade de condições sociais.

A relevância do ensino privado na LDB nº 9.394/96 pode ser observada pelo

crescimento do Ensino Superior nessa última década. A esse respeito, segundo dados elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a pedido da *Folha de S. Paulo*, Gois (2002) relata que, em 1991, a maior universidade do país, a Universidade de São Paulo (USP), era pública, com 31 mil alunos e, em 2000, esse título passou a ser ostentado por uma instituição privada, a Universidade Paulista (Unip) com 66 mil alunos, quase o dobro de alunos da segunda maior, a USP, que possuía 34 mil alunos.

As concepções de sistema

Voltar a atenção para a terminologia presente na redação da legislação é uma das condições necessárias para que se possa depreender a tendência que ela expressa: a explícita – no texto da Lei – ou a implícita – presente no espírito da Lei. Como exemplo, entre outros, merece ser comentado no período abrangido pelo ProLei Histórico, 1961 a 1996, o uso das diferentes denominações do sistema de estruturação do ensino nas legislações educacionais.

Na Lei nº 4.024/61, o sistema de estruturação do ensino compreendia a educação do grau primário e a do grau médio, o *ensino primário* (Art. 26) que se destinava às quatro séries iniciais e o *médio* (Art. 34), às séries subseqüentes da escolarização regular, sendo este subdividido em dois ciclos (Art. 44, § 1º): o ginásial, de quatro anos, e o colegial, de três anos, no mínimo.

Na Lei nº 5.692/71 (Art. 1º), o sistema de ensino compreendia o 1º grau (Art. 18) e o 2º grau (Art. 22), os antigos primário e ginásial formavam o 1º grau de ensino, e o antigo colegial correspondia ao 2º grau.

A LDB nº 9.394/96 (Art. 21) apresenta uma proposta de organização dos sistemas educacionais por dois níveis escolares, o da Educação Básica e o da Educação Superior, sendo a Educação Básica formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Na nova LDB, essa organização é mais flexível que nas anteriores, pois é facultado à Educação Básica organizar-se de diferentes maneiras (Art. 23), em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse

⁵ Lei nº 5.692/71 – Art. 42. O ensino nos diferentes graus será ministrado pelos poderes públicos e, respeitadas as leis que o regulam, é livre à iniciativa particular.

⁶ Lei nº 5.692/71 – Art. 45. As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo.

do processo de aprendizagem assim o recomendar.

Nota-se, na composição dos níveis escolares pela nova LDB, a utilização dos termos *ensino* e *educação* de forma ambígua, o que Demo (1998) caracteriza como “sala-terminológica”, visto que o nível educação básica mantém o termo ensino tanto para o fundamental como para o médio, ao passo que o segmento infantil recebe o nome de educação e, ao cercar a obrigatoriedade do ensino fundamental (LDB/96, Arts. 5º e 6º), usa somente a noção de *ensino*. Para o autor, o termo ensino relaciona-se às teorias de instrução que representam posturas ultrapassadas, porque refletem o ambiente equivocado do treinamento, bem a gosto da visão retrógrada do Banco Mundial, para o qual todos os níveis educacionais são tomados como ensino, inclusive o superior; os sistemas educacionais seriam todos de ensino, e a questão da qualidade está referida ao ensino.

Em relação ao uso ambíguo dos termos *educação* e *ensino*, a nova LDB – Lei nº 9.394/96 –, ao propor os níveis e as modalidades de Educação e Ensino (Título V – Capítulo I – Art. 21), emprega o termo *educação* para designar, simultaneamente, o nível da Educação Básica e o da Educação Superior. Em seguida, institui a composição da Educação Básica com os termos *ensino* e *educação* – Educação infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, não se referindo à composição da Educação Superior. Porém, ao dispor sobre a finalidade da Educação Superior (Capítulo IV – Art. 43) vale-se do termo *ensino* – comunicar o saber por meio do ensino. E, ainda, emprega o termo *educação* para as modalidades: Educação de Jovens e Adultos (Capítulo II – Art. 37, Art. 38), Educação Profissional (Capítulo III – Art. 43 ao Art. 42) e Educação Especial (Capítulo V – Art. 58 ao Art. 60). O texto da legislação explicita inflexibilidade quando se refere à finalidade da *educação* (Art. 2º) – o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho – e flexibilidade quando propõe os princípios do *ensino* (Art. 3º) – o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas –, entre outros. E, no entanto, ao definir para o Ensino Fundamental e Ensino Médio as regras comuns de organização (Art. 24), a base nacional comum de currículo (Art. 26) e as diretrizes para a seleção dos conteúdos curriculares (Art. 27) cerceia

a flexibilidade por ela proclamada, mostrando a fragilidade no uso destes termos.

A imprecisão terminológica que envolve o termo *sistema* na legislação educacional decorre, provavelmente, da ausência de concepções explícitas de educação e ensino nos textos legais. Neles não se esclarecem quais são os fundamentos filosóficos que informam tais concepções. Talvez essa expectativa não possa ser atendida, porque essas leis expressem um consenso possível entre posições conflitantes; porém, apesar das divergências, elas não podem prescindir das concepções, ainda que genéricas, que, pelas suas características, podem abrigar perspectivas distintas. Uma reflexão mais profunda sobre esse aspecto não está entre os objetivos deste texto, mas não se pode deixar de apontar que a ausência de tais concepções dificulta a compreensão das leis, além de permitir interpretações arbitrárias que podem gerar consequências imprevisíveis, dependendo das relações de poder vigentes. Não se pretende, com isso, que a lei deve prender-se a concepções absolutas, ao contrário, ela deve expressar a diversidade de posições presente na sociedade, preservando, porém, os pontos que são comuns a tais posições.

Decorrente dos motivos acima citados, as legislações utilizam o termo sistema em diferentes expressões, “sistema de educação”, “sistema de ensino”, “sistema escolar” etc.; ou seja, ora a mesma expressão para designar realidades diferentes, ora expressões diferentes para a mesma realidade. A Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 4.024/61 – emprega “sistema de educação” e, mais frequentemente, “sistema de ensino”, a Lei nº 5.692/71 faz uso de “sistema de ensino”. A nova LDB apresenta, inicialmente, o conceito de educação (Art. 1º)⁷ e, em seguida, delimita (Art. 1º, § 1º)⁸ sua ação à educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, através do ensino em instituições próprias. E, segundo a organização da Educação Nacional (Título IV – Art. 8º), a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios comporão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Pode-se inferir, assim, na nova LDB, a coexistência de diferentes sistemas de ensino. De um modo geral, a expressão “sistema de ensino” é a mais empregada nas legislações.

Embora escape aos propósitos deste artigo analisar as concepções teóricas que fundamentam o uso que o legislador faz de diferentes expressões de sistema, é relevante discutir essa situação. A lei, elaborada por

⁷ Lei nº 9.394/96 – Art. 1º A educação abrange os processos educativos que se desenvolvem na convivência humana, na vida familiar, no trabalho, nas instituições de ensino, de educação infantil, de formação profissional, de pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no esporte, no lazer, nas manifestações culturais e no contato com os meios de comunicação social.

⁸ Lei nº 9.394/96 – Art. 1º, § 1º A presente lei disciplina a educação escolar que se desenvolve, predominantemente, através do ensino, em instituições próprias.

um legislador imparcial, não é um instrumento neutro; ela expressa as contradições da sociedade, da qual o legislador é portavoiz. Para essa discussão, retoma-se a concepção anteriormente citada, a da relação dialética entre a parte e o todo, pressuposto teórico necessário para se compreender um determinado objeto (Arnoni, 2003), no caso, o sistema. Assim, como todo e qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo, um sistema é parte constitutiva de sistemas mais amplos que o integram e, para compreendê-lo, é necessário considerá-lo como uma totalidade relativa. Portanto, para se ter o entendimento de um sistema particular, carece inseri-lo na totalidade mais ampla que o condiciona e o explica. Assim, a complexidade de um determinado sistema é compreendida quando se depreende, simultaneamente, a organização que lhe é própria e a relação que ele estabelece com o todo do qual faz parte. Nessa linha de pensamento, a educação brasileira constitui-se de sistemas.

Nesse mesmo encaminhamento, para Romão (2000), a idéia de sistema – reunião intencional de elementos – implica unidade na diversidade, significando, então, que os elementos constitutivos do sistema não perdem sua especificidade, sua individualidade, eles apenas se integram. E, assim, as partes integram-se e interagem de tal forma que é impossível conhecer as partes sem conhecer o todo. Para o autor, os sistemas educacionais nasceram da necessidade de tornar a educação intencional e representam o resultado da educação sistematizada e organizada para determinados fins, neste caso, o educativo. Assim, segundo os níveis de administração pública – política pública – o referido autor, considera que, além do nível escolar, pode-se perceber na educação brasileira, mais três instâncias, os níveis federal, estadual e municipal que se constituem em sistemas.

Dias (1988) também trabalha com o pressuposto de sistemas, porém sob outra dimensão, a da *organização*, constituída de objetivos definidos. Apresenta como especificidade do sistema escolar o fato de ele proporcionar educação. Segundo ele, o sistema escolar cuida de um aspecto especial da educação, que denomina de escolarização, por ter caráter intencional e sistemático. A sua opção por *sistema escolar* justifica-se pelo pressuposto de que a educação entendida em seu sentido amplo realiza-se por intermédio de uma

multiplicidade de agências sociais e não apenas pela escola. Desta forma, a expressão sistema de educação é ampla e confunde-se com a própria sociedade, pois engloba todas as agências sociais que educam: família, clubes, empresas etc. E, a expressão sistema de ensino abrange, além da escola, outras instituições que se dedicam à educação sistemática: catequistas, professores particulares, etc.

Saviani (1996) argumenta sobre a não existência de sistema educacional no Brasil, mas apenas uma estrutura educacional, porque numa sociedade de classes não é possível a existência de um sistema para toda a formação social.

O direito à diferença

Um outro exemplo de alterações de terminologias refere-se ao que, genericamente, deu-se o nome de *direito à diferença*. Essa concepção permeia a nova LDB, tendo sua *performance* “mais forte” na Educação Especial. Nesta área, a LDB nº 4.024/61 (Art. 88) declarava como atendimento aos excepcionais, a Lei nº 5.692/71 (Art. 9º) como atendimento de *deficientes* e a nova LDB (Art. 4º) como atendimento aos *portadores de necessidades especiais*.

O uso dessa nomenclatura revela questões polêmicas que transcendem os limites da escola, visto que a classificação é um ato político e social. Para que se aceite um determinado modo de classificar, é necessária a presença de medida de poder sobre os outros, seja ela intelectual (de cunho científico) ou política (de cunho coercitivo). Assim, os critérios e procedimentos usados no processo classificatório determinam não somente os aspectos do indivíduo que serão focalizados, mas também e principalmente as atitudes e práticas educativas com relação a ele.

A esse respeito, Nunes e Ferreira (1993) comentam a alteração dos termos conceituais utilizados em educação especial, em razão da visão patologizante ou social dos mesmos, na medida em que o conceito e seus critérios de classificação podem afetar o cotidiano das práticas educativas e suas conseqüências no desenvolvimento do sujeito. Nessa perspectiva, a rotulação é fortemente criticada pelos efeitos deletérios que legitimam a condição de deviante em relação à suposta normalidade.

Pela primeira vez, a nova LDB (Art. 4º) insere no sistema regular de ensino a

educação especial, preconizando o atendimento educacional especializado e gratuito aos educandos com necessidades especiais na rede regular de ensino, preferencialmente. Esse tratamento inclusivo se reflete tanto na terminologia da Lei, “educandos com necessidades especiais”, como no entendimento de que essas necessidades especiais têm especificidades que devem ser compreendidas e satisfeitas, tanto no âmbito da educação quanto do ensino, tendo em vista o caráter permanente ou temporário das mesmas.

Entendendo que o sistema que segrega é o mesmo que se responsabiliza por integrar a proposta da nova LDB, versando sobre um sistema nacional de educação, pode ajudar a superar o isolamento dessa área, tratando-a como educação escolar. E, ainda, ao reforçar a prioridade do ensino regular e público, a nova LDB se propõe a discutir a educação especial no âmbito da educação geral e nacional.

Decorre dessa concepção o “direito à diferença”, que começa a ser objeto de estudos e de discussões pela escola regular, vislumbrando-se, assim, possibilidades de desenvolvimento de propostas educacionais que contribuam, efetivamente, para o planejamento e implementação de programas educativos eficazes fundados nessa concepção. Assim, o “direito à diferença” não deve ser exclusivo dos portadores de necessidades especiais, mas extensivo a todos aqueles que participam dos sistemas escolares como estudantes.

Considerações finais

Pelo estudo dos textos legais apresentados neste artigo, pode-se inferir que não há correspondência direta entre a seqüência e a quantidade de publicações do ProLei Histórico e as mudanças ocorridas no cotidiano da escola. O influxo da legislação educacional no ambiente escolar não constitui objeto deste artigo, e por isso ele é trazido a título de reflexão.

Para Xavier (1997), a leitura histórica da política educacional brasileira permite identificar, no âmbito da prática escolar, uma duplicidade de políticas: a oficial (explícita e proclamada) e a real (implícita e consagrada na prática). Para a autora, essa ambigüidade, gerada na passagem do plano doutrinário para a ação, pode ser traduzida como a oposição entre ideais

coletivos de democratização e a realidade concreta de elitização do ensino no país. Para a autora, mudam as leis, mas não muda a realidade, e, assim, permanecem os problemas, agravados com a desorganização que as políticas educacionais promovem na rotina escolar, quando tais políticas não respondem às demandas e expectativas daqueles que atuam na escola.

Os estudos realizados sobre a dinâmica e as tendências da política educacional brasileira, objeto deste artigo, mostram que a discussão dessa temática ocorre sobremaneira no campo acadêmico e nos órgãos centrais encarregados da elaboração dessas políticas, o que demonstra o hiato existente entre os produtores e os executores das legislações educacionais. Este hiato aponta a existência de uma dinâmica da escola – política explícita e consagrada – responsável pelo movimento cotidiano escolar e uma outra, expressa nas legislações educacionais – política implícita e proclamada – distante do professor. Esta situação desencadeia ações inadequadas e prejudiciais à educação escolar. Segundo Garcia (1977), os professores, impossibilitados de conciliar os enunciados da política educacional formulada para todo o sistema com a prática escolar, tendem a raciocinar em termos estritamente pedagógicos problemas que não pertencem a essa ordem. Pode-se citar, também, como consequência dessa desarticulação entre a Lei e a prática escolar, o fato de os professores ficarem impossibilitados de conhecer, discutir e opinar sobre as normas oficiais que regem, simultaneamente, sua profissão, em particular, e o desenvolvimento da educação brasileira, em geral.

Por outro lado, o ProLei representa um meio de divulgação das legislações educacionais, de fácil acesso que, amplamente disseminado, pode fornecer aos professores as informações de maneira rápida e atualizada, possibilitando-lhes a comunicação com as bases oficiais que regulamentam sua prática.

Por essas características, o ProLei Histórico pode ser de grande validade no processo educacional, pois possibilita o uso de textos eletrônicos para a disseminação das legislações educacionais e permite que as normas geradas pelos órgãos oficiais sejam acessíveis aos profissionais da educação. Enfim, tende a diminuir a distância entre os produtores e os executores das normas, ampliando a divulgação do ideário educacional, evitando, assim, que o debate desse

ideário fique restrito aos gestores das políticas de educação e aos pesquisadores desta área. Oxalá a escola encontre no ProLei a motivação para consultá-lo, propiciando assim, possibilidades de reflexão sobre esse campo árido, que geralmente estabelece relações impositivas com a escola.

Para concluir, retomam-se as asserções de Vieira (2001). Segundo o autor, assiste-se no mundo, sobretudo na América do Sul e no Brasil, à instalação de um Estado de Direito que poderia ser chamado de Estado de Direito Democrático, uma típica configuração de democracia liberal. O percurso deste texto aponta que esta tendência está presente, por exemplo, na Constituição Federal de 1946 (Art. 5º, Inciso XV, alínea d); na LDB/61 (Art. 3º), na Lei nº 5.692/71, que não alterou as diretrizes gerais da LDB vigente; na Constituição Federal de 1988 (Art. 211) e na nova LDB (Art. 4º, Art. 5º e Art. 6º). Este contexto mostra a contradição entre um pretendido Estado de Direito

Democrático e as sociedades pouco democráticas, ou até mesmo, pouco mobilizadas em prol de questões democráticas, nas quais deve instalar-se. Essa situação resulta numa forte presença autoritária do Estado na prática política, limitando, destarte, as manifestações e interesses democráticos e, portanto, reduzindo a legislação educacional a estratégias governamentais. E, como estratégias governamentais, pretendem intervir nas relações de produção ou no campo dos serviços sociais (Vieira, 2001), expressando o autoritarismo do governo na manutenção da situação atual. Por esse prisma, as propostas da legislação educacional são conservadoras.

E, ainda como reflexão, permanece o alerta de Cury (1997) de que, quem quiser entrar numa dimensão progressista na LDB atual, se não for competente, participante e maduro do ponto de vista político, certamente estará contribuindo para que interpretações conservadoras ocupem esse espaço.

Referências bibliográficas

ARNONI, M. E. B. Questões do ensino: a dialética do trabalho educativo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL "PEDAGOGIA 2003 – Encuentro por la Unidad de los Educadores", Cuba, Havana, 2003. [Anais...] Palácio de Convenção de Havana. CD-ROM Softcal Empresa de Desarrollo y Producción de Software de Calidad, ISBN 959-7164-37-X.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18/9/1946. In: ALMEIDA, A. M. de (Org.). *Constituições do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1963.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

BRASIL. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. ISBN 85-85701-45-5, p. 163 a 188.

CURY, C. R. J. As vozes da LDB. *Presença Pedagógica*, v. 3, n. 15, maio/jun. 1997. ISSN 1413-1862. p. 31-36.

DIAS, J. A. Sistema escolar brasileiro. In: BREJON, M. (Org.). *Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º Graus*: leituras. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1988.

DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. 7. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1998. ISBN 85-308-0448-1.

DORNAS, R. G. de P. *Diretrizes e Bases da Educação Nacional: comentários e anotações*. Belo Horizonte: Modelo Editorial, 1997.

GARCIA, W. E. *Educação: visão teórica e prática pedagógica*. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1977.

GOIS, A. Universidade privada concentra mercado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 set. 2002. Folha Cotidiano, Caderno C, p. C1.

JACQUES, P. *A Constituição explicada: a Emenda Constitucional número 1, de 17 de outubro de 1969, e Atos Institucionais básicos, anotados, com os respectivos textos na íntegra*. 3. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1970.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

NORONHA, O. M. A luta pela ampliação das oportunidades escolares (1950-1990). In: XAVIER, M. E. S.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. *História da Educação: a escola no Brasil*. São Paulo, SP: FTD, 1994. p. 206-295.

NUNES, L. R. D. de P.; FERREIRA, J. R. Deficiência mental: o que as pesquisas brasileiras têm revelado. *Em Aberto*, Brasília, v. 13, n. 60, p. 93-102, out./dez. 1993.

RIBEIRO, M. L. S. A luta pela ampliação das oportunidades escolares (1910-1960). In: XAVIER, M. E. S.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. *História da Educação: a escola no Brasil*. São Paulo, SP: FTD, 1994. p. 132-203.

ROMANELLI, O. O. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

ROMÃO, J. E. *Dialética da diferença: o projeto da Escola Cidadã frente ao Projeto Pedagógico Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2000. ISBN 85-249-0750-9.

ROSAR, M. de F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 69, 1999. V. XX, f. V.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Lei 4.024/61. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20/12/1961. In: RAMA, Leslie N. J. da S. (Org.). *Legislação de Ensino de 1º e 2º Graus (Federal)*. São Paulo, 1980, v. 1, p. 265-270.

_____. Lei nº 5.692/71. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus e dá outras Providências, de 11/08/1971. In: RAMA, Leslie N. J. da S. (Org.). *Legislação de Ensino de 1º e 2º Graus (Federal)*. São Paulo, 1980, v. 1, p. 403-414.

SAVIANI, D. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

_____. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. ISBN 85-85701-45-5.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 9-29, nov. 2001. ISSN 0101-3262.

_____. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil: conferências do Seminário Estado e Políticas Sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa – Programa nas áreas de Educação e Saúde no Estado do Paraná: sua relação com as orientações do BID e Bird e sua contribuição na difusão das propostas liberalizantes em nível nacional*. Cascavel: Edunioeste, 2001. Parte I, p. 17-26. ISBN 85-86571-40-7.

XAVIER, M. E. S. P. *Política educacional brasileira: uma solução histórica de compromisso entre as representações sociais da escola e as necessidades reais de expansão da escolaridade*. Caracas, 1997. Trabalho apresentado no Congresso Ibero-Americano de História da Educação.

Maria Eliza Brefere Arnoni, doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora assistente da Universidade Estadual Paulista (Unesp) – Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas (Ibilce), Campus de São José do Rio Preto-SP, e consultora do ProLei Histórico – Programa de Legislação Educacional Integrada (1961-1996) – Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda (IOB).
meliza@edu.ibilce.unesp.br

Abstract *Program of Integrated Educational Legislation: dynamics and trends (Historical ProLei, 1961/1996)*

The purpose of this text is to use data available on the website Programa de Legislação Educacional Integrada ProLei Histórico (1961 a 1996) and, from a critical point of view, to point out situations and directions in official regulations, in order to include teachers into this complex educational area. Certain significant facts stand out such as the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 4,024/61, Law n. 5,692/71 and LDB n. 9,394/96). Some aspects of them, such as: the compulsory aspect of education terminology present in the writing of the legislation; private education and competence to provide and administer education.

Keywords: ProLei; education; decentralization; educational legislation.

Recebido em 13 de setembro de 2004.