

Governo e sociedade na trajetória da nova LDB:

dois projetos, duas versões, uma vontade política

Marta Maria de Araújo*

Resumo

Durante os oito anos de trajetória da nova Lei de Diretrizes e Bases no Congresso Nacional, a comunidade educacional esteve amplamente mobilizada através do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB, que reunia aproximadamente 30 entidades representativas do setor educacional. O desfecho da aprovação de um certo projeto de LDB no Congresso Nacional e sua promulgação, sem vetos, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, evidenciou, porém, que no âmbito da educação a vontade política que acabou prevalecendo foi a do governo e de seus aliados conservadores. Desta forma, a aprovação do projeto educacional governamental representa, con-

Abstract

During the eight years of trajectory of the new law Base Directrices in the Nacional Congress, the educational community was amply activity by Forum in Defender of the Public School in the LDB, that met approximately 30 representatives entities of the educational sector. The autcome of the aprovation of a LDB project in the Nacional Congress and its promulgation, without vetos, by President Fernando Henrique Cardoso, evidenced, however, that in the ambit of the education the politic will government and his consevators allieds prevailed. So, the aprovation of the educational project governamental represent, according valuation of the Nacional Forum

Palavras-chave

LDB, governo, sociedade, participação, neoliberal, vontade política.

Key words

Constitution, difference, equality, LDB

* Profª de História da Educação Brasileira do Depto de Educação - UFRN

Em 1997, por consequência da aprovação, pelo Parlamento brasileiro, da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96), sancionada, sem vetos, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 20 de dezembro de 1996, consubstanciando-se oito anos de trama legislativa e, por vezes, ingerência do executivo, contrariando o princípio rousseauiano de que o povo, submetido às leis, deve ser seu principal depositário.

Como se sabe, a utopia iluminista do projeto da modernidade elegeu o Estado, com todas as suas instituições políticas de caráter republicano e parlamentar, comprometido com o império da aplicação do direito, por delegação da própria sociedade civil. As atribuições e os limites de como devem operar os atores políticos nas instituições do Estado democrático são tratados por Rousseau de modo que para ele o legislador, "sob todos os aspectos, é um homem extraordinário no Estado. Se deve ser pelo gênio, não o será menos pelo ofício. Este não é magistratura, nem é soberania. (...) Pois aquele que governa os homens não deve governar as leis, o que governa as leis não deve também governar os homens" (ROUSSEAU, 1978, p.57-8). Nos termos desse filósofo iluminista, a legislação pública, enquanto obra inteligente do Legislador, deve atingir o mais alto grau de perfeição humana.

De fato, desde o programa do iluminismo, não há dúvida alguma, como bem realçam Horkheimer-Adorno (1975), de que a superioridade do homem reside no saber moderno. Para esses frankfurtianos, a palavra desempenhava originariamente também a função de imagem, como testemunham os hieróglifos. Tal função, cujo pertencimento era do reino dos mitos, dos deuses — "na etapa da magia, sonho e imagem não valiam como meros signos de coisas, mas como vinculados a ela por semelhança ou pelo nome" — com o iluminismo, a separação entre signo e imagem tornou-se inevitável, no afã de uma organização totalizadora dominante

da sociedade burguesa. (HORKHEIMER-ADORNO, 1975, p.102).

Dispensável dizer que a relação democrática entre Estado e sociedade; Estado, igualdade e liberdade, veiculada pelo programa liberal iluminista, se encerra nas possibilidades e limites do estado de direito burguês. Disto segue, conforme Bobbio (1986 e 1987) que o Estado liberal democrático é o pressuposto não somente histórico mas jurídico do Estado de direito burguês. E que a igualdade natural dos homens deva ser o postulado ético não somente da democracia representativa, mas do estado de direito.

Parece certo que no caso brasileiro não nos sentimos portadores de um estado de direito, sequer com seus postulados liberais. Esse conhecimento, ou mesmo reconhecimento, não contém um efeito paralisador de sua existência. Pelo contrário, como quer Freud (1947), aponta ao homem civilizado, a direção para a sua constituição, sua atividade metódica. Mesmo sabendo-se, como denunciava Fernandes (1990), que o capitalismo globalizado reduz a soberania nacional em diversas direções. Desta feita, ampliando o grau de modernização controlada de fora exigindo privatizações de instituições públicas, acentuando a concentração da riqueza, da cultura e do poder, além de ignorar a natureza do processo democrático nacional de decisões sociais.

Dentro do interesse desse estudo¹ pretende-se mostrar o papel desempenhado pelo governo brasileiro e pela sociedade organizada, no decorrer do processo de tramitação e aprovação da nova LDB, em que prevaleceu a vontade particular, soberana do governo sobre a vontade geral da comunidade educacional organizada, na fixação das diretrizes e bases da educação nacional. Num estado de direito vulnerável, como é o caso brasileiro, a democracia participativa fica geralmente sob a égide do império das estratégias de força e dominação das relações políticas e institucionais dos governantes

¹ Como contribuição ao estudo da política educacional no Brasil na década de 1990 consultar: ARAÚJO (1996 e 1998).

(PINO,1997; SEVERINO, 1997), contradizendo a especulação rousseauiana de que a "passagem do estado de natureza para o estado civil determina no homem uma mudança muito notável, substituindo na sua conduta o instinto pela justiça e dando às suas ações a moralidade que antes lhes faltava" (ROUSSEAU,1978, p.36).

Logo após promulgada a Constituição Federal em outubro de 1988, o texto do primeiro projeto de LDB apresentado à Câmara dos Deputados em dezembro de 1988, pelo Dep. Octávio Elísio, do PSDB de Minas Gerais, tratava de uma proposta que vinha sendo, desde 1986, discutida e elaborada pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação-ANPEd, assim como outras entidades representativas do setor educacional, em face do capítulo da Educação na Constituição. Em torno dela convergiram interesses públicos e privados de diferentes atores sociais que lutaram para assegurar sua materialização no texto constitucional (VIEIRA, 1997).

Registre-se que, diferentemente da tradição brasileira em que projetos de reformas educacionais resultaram da iniciativa do Poder Executivo, no caso da LDB em questão a iniciativa se deu no âmbito do Legislativo e através de um projeto de diretrizes e bases da educacional nacional, proveniente da comunidade acadêmica. Esta, por sua vez, manteve-se mobilizada durante toda a sua tramitação no Congresso Nacional, principalmente através do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB, reunindo aproximadamente 30 entidades de âmbito nacional, além de outras entidades convidadas, a exemplo da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil.

Como já se informou, em dezembro de 1988 o Deputado Octávio Elísio apresentou na Câmara Federal o primeiro projeto de lei que recebeu o número 1258-A/88, fixando as diretrizes e bases da educação nacional. Desde então, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara foi constituído um

Grupo de Trabalho da LDB sob a coordenação de Florestan Fernandes (PT-SP), tendo sido indicado relator Jorge Hage (na época PSDB-BA).

Nessa altura, face ao projeto original do Deputado Octávio Elísio, foram apresentadas outras propostas alternativas, um número significativo de emendas de deputados de diferentes partidos, além de sugestões oriundas de seminários temáticos e audiências públicas com entidades e instituições educacionais em diferentes partes do país, para a elaboração do substitutivo do relator Jorge Hage.

Finalmente, em junho de 1990 a terceira versão do *Substitutivo Jorge Hage* foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, por unanimidade, transformando-se no substitutivo da referida Comissão. Assim testemunhou o relator: "teve início em março de 1989 o que talvez tenha sido o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei de que se tem notícia no Congresso Nacional" (HAGE APUD, SAVIANI, 1997).

Todo esse movimento iniciado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que corresponde ao final do governo Sarney, por iniciativa do então Ministro da Educação Carlos Sant'Anna, foi constituído um grupo de trabalho do MEC para elaborar um anteprojeto como subsídio ao Grupo de Trabalho da LDB, desistindo-se depois de tal intento quando membros do Conselho Federal de Educação, em reação ao projeto da Comissão de Educação e à proposta do MEC, elaboraram um anteprojeto em favor de grupos privatistas. Ressalta Saviani (1997) que, nesse período, as relações entre Governo e Parlamento foram de pleno respeito ao processo democrático participativo de construção das diretrizes e bases da educação nacional em curso, através de um processo pedagógico democrático, que Florestan Fernandes denominou conciliação aberta.

A par desse processo pedagógico de *conciliação aberta* (FERNANDES, 1990), envolvendo governo, partidos

e o Fórum, o Substitutivo Jorge Hage, chegando à Câmara dos Deputados, é imediatamente encaminhado para as Comissões de Finanças e Tributação e Constituição, Justiça e Redação (segundo semestre de 1990), seguindo depois para o Plenário da Câmara (primeiro semestre de 1991). Submetido à apreciação dos deputados em maio de 1991, recebeu 1.263 emendas, devendo, portanto, retornar para as Comissões Técnicas, motivo para formação de uma Comissão Suprapartidária para exame das emendas e elaboração de um novo substitutivo que teve a Deputada Ângela Amin (PDS-SC) como relatora, somente logrando aprovação do projeto-substitutivo da LDB, na Câmara dos Deputados em 13 de maio de 1993.

À medida que o projeto da LDB tramitava na Câmara, iniciativas paralelas aconteceram no Senado Federal, através: i) do projeto nº 208 de 1989, de autoria do Senador Jorge Bornhauser (PFL-SC), versando sobre o ensino superior, o qual chegou a ser aprovado na Comissão de Educação do Senado em maio de 1990. Ora, graças à atuação rápida do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi possível interromper sua tramitação; ii) do projeto, de autoria do Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), subscrito pelos Senadores Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Correa (PDT-RJ), tendo sido indicado relator o Senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), ficando sem apreciação.

Das eleições de outubro de 1990, que resultaram na vitória de Fernando Collor de Mello, até ao seu afastamento em setembro de 1992, seguido do governo Itamar Franco entre outubro de 1992 e dezembro de 1994, gerou-se um novo quadro político que permite interrogar: qual o papel desempenhado pelo governo no decorrer desse período? Se o governo Sarney primou pela autonomia entre os poderes executivo e legislativo em relação à tramitação do projeto da LDB no Congresso Nacional, o mesmo não aconteceu com o governo seguinte. Vejamos:

Com o Governo Collor de Mello, o seu primeiro Ministro da Educação Carlos Chiarelli, adverso ao projeto da LDB em tramitação no Congresso, taxou-o de *muito ideológico*. Por desconhecimento do MEC em relação à matéria, aliado à fragilidade do ministro e de seus assessores, com fortes divergências internas, a consequência, conforme Saviani (1997) e PINO (1997), foi uma certa não interferência do governo na tramitação do projeto na Câmara. Com o prof. José Goldenberg no MEC, sua posição contrária ao projeto procurou sucessivamente intervir para que não se concretizasse a votação do projeto por considerar que este iria *engessar* a educação.

Para isso contou na Câmara com obstrução dos partidos do Bloco Governista liderado pelo deputado Eraldo Tinoco (PFL-BA), também líder do governo, depois ministro da Educação, cargo em que permaneceu por pouco tempo. Enquanto isso, no Senado, o projeto Darcy Ribeiro, apresentado em maio de 1992, era elaborado com a colaboração de membros do primeiro escalão do Ministério da Educação do governo Collor de Mello. Sobre isto, declarou o próprio Darcy Ribeiro: "De especial valia nos foi o assessoramento da equipe do ministro da Educação, José Goldemberg — particularmente minha colega Eunice Ribeiro —, que examinou comigo, criteriosamente, artigo por artigo, até definir a forma em que o texto se apresenta agora" (PROJETO DARCY RIBEIRO APUD PINO, 1997, p.24).

Nesse ínterim, com a posse de Itamar Franco na Presidência da República, é indicado o prof. Murilo Hingel para o MEC. Este, publicamente favorável ao projeto da LDB em tramitação, afirmava a necessidade imediata, para o país, de uma nova LDB em consonância com o texto constitucional de 1988. A ação política desenvolvida pelo Ministro foi de uma interlocução com os partidos políticos, o Fórum e com os líderes do governo no Parlamento. No caso do Senado, com o Senador Pedro

Simon (PMDB-RS) e, na Câmara, com o Deputado Roberto Freire (PPS-PE), procedimento que culminou com a aprovação final do projeto-substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no plenário da Câmara, em 13 de maio de 1993, tendo prosseguimento o seu trâmite no Senado.

Assim, ao chegar no Senado Federal, o texto aprovado na Câmara foi identificado como PLC (Projeto de Lei da Câmara) nº 101 de 1993, *que fixa diretrizes e bases da educação nacional*, sendo designado como relator o Senador Cid Sabóia (PMDB-CE). O relator adotou um procedimento semelhante àquele de Jorge Hage, promovendo audiências públicas, consultando entidades educacionais, representantes do governo, além da interlocução com o Fórum em Defesa da Escola Pública.

O substitutivo apresentado por Cid Sabóia preservava a estrutura do projeto aprovado na Câmara, incorporava aspectos aceitáveis do PLS nº 67 de 1992, de autoria de Darcy Ribeiro e emendas oferecidas por senadores, sendo o parecer de Cid Sabóia acompanhado de substitutivo ao PLC 101 aprovado na Comissão de Educação em 30 de novembro de 1994 e encaminhado ao plenário do Senado em 12 de dezembro do mesmo ano.

Uma vez mais, um novo governo se inicia em fevereiro de 1995. Sobre ele assim manifestou-se Saviani: "aliança de centro-direita que conduzira Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República sob a liderança da coligação PSDB-PFL, predispunha as condições para uma nova ofensiva conservadora" (SAVIANI, 1997, p.157) A citação de Saviani induz-nos a indagar: que *nova ofensiva conservadora* teria emergido a partir de 1995 em torno da tramitação do projeto da LDB, no âmbito de uma nova legislatura e de um novo governo republicano, resultantes das eleições de 1994?

Não obstante, instalado o Governo Fernando Henrique Cardoso, com o economista Paulo Renato de Souza,

Ministro da Educação, e, com a profª. Eunice Durham, Secretária de Política Educacional que, no governo Collor de Mello, foi Secretária de Educação Superior do MEC, principal autora do projeto Darcy Ribeiro, apresentado pelo Senador em maio de 1992, algumas evidências começaram a pairar no Fórum sobre a posição contrária do novo governo no que diz respeito ao Substitutivo Cid Sabóia, então tramitando no Senado.

Tinham sentido, sim, as suposições do Fórum quanto à posição contrária do governo em relação ao Substitutivo Cid Sabóia. Assim, logo num primeiro instante estratégias foram traçadas por parte do MEC com base no referencial de regulação do legislativo pelo executivo, começando por uma primeira *manobra regimental*, à qual o Senador Beni Veras (PSBB-CE) apresentava requerimento solicitando o retorno do Substitutivo Cid Sabóia à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Este é considerado inconstitucional através do Parecer do Senador Darcy Ribeiro, dado a conhecimento em 21 de março de 1995.

O certo é que, com base nesse referencial de regulação do legislativo pelo executivo, a *manobra regimental*, experimentada em seguida, consistiu na apresentação de um substitutivo por parte de Darcy Ribeiro, que logrou aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Mesmo diante do clima de mal-estar generalizado, intervenções de parlamentares progressistas e do Fórum contra tais artifícios regimentais acionados, o senador em questão continuou apresentando sucessivas versões de seu substitutivo — seja incorporando emendas advindas de senadores, referindo-se a um ou outro projeto já apresentado, seja, por outro lado, adequando seu texto, com a colaboração do MEC, à política educacional dominante do governo Fernando Henrique Cardoso —, cuja versão final foi aprovada no Plenário do Senado em 08 de fevereiro de 1996, arquivando definitivamente o Substitutivo Cid Sabóia em tramitação no Senado Federal.

Uma vez aprovado no Senado, o projeto retornou à Câmara dos Deputados na forma do Substitutivo Darcy Ribeiro. Ali foi designado como relator o Dep. José Jorge (PFL-PE) que, em seu relatório, contempla em quase sua totalidade o Substitutivo Darcy Ribeiro. O relatório é, então, aprovado no plenário da Câmara em 17 de dezembro de 1996, logrando o governo amplo consenso das forças políticas conservadoras, como testemunha o placar de votação: 394 votos a favor, 73 contra e 4 abstenções (*A nova LDB na avaliação do fórum*, 1997). A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é promulgada em 20/12/96 sem vetos, pelo Presidente Fernando Henrique, sob o nº 9.394/96. Para viabilizar as reformas provenientes unicamente do executivo, urgiu ao MEC, conforme PINO (1997, p.36), "fazer a ruptura do espaço social no Congresso Nacional (...), visando recolocar o Executivo no comando de sua formulação, assegurar a aprovação dos conteúdos da nova lei que lhe interessavam e controlar o tempo de sua aprovação".

Sendo o governo o principal ator social na formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de nº 9.394/96, a vitória do projeto governamental da LDB não pode ser analisada, de acordo com avaliação do FÓRUM, a partir de uma perspectiva endógena, como se fosse resultado da vontade pessoal do Presidente da República, do Ministro da Educação Paulo Renato, ou mesmo da obstinação do Senador Darcy Ribeiro. A sua matriz conceitual tem como base as diretrizes do Banco Mundial, devendo ser "analisada a vitória do projeto governamental como sendo a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade que pode ser denominada de neoliberal" (*A nova LDB na avaliação do fórum*, 1997, p.165). No seu bojo está implícito uma certa concepção

desfigurada de democracia representativa – pois aos representantes, como define Bobbio (1986), à luz do liberalismo, cabe a tutela dos interesses gerais da sociedade civil e não dos interesses particulares deste ou daquele setor, seja governo ou governados, mesmo num Estado de classe tal qual o Estado burguês.

Diferentemente dos projetos tramitados na Câmara e do Substitutivo Cid Sabóia, que se formularam sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se proposições de segmentos educacionais, partidos políticos e governo, o projeto Darcy Ribeiro, aprovado no Senado, e o texto da LDB aprovado, de "autoria" do Dep. José Jorge, têm por base, nos termos de Saviani (1997), uma concepção de democracia representativa, na qual a participação dos cidadãos se limita ao momento do voto, devendo as principais deliberações políticas serem tomadas por representantes eleitos em nome da sociedade.

A prevalência da vontade política do governo Fernando Henrique Cardoso, sobre as diretrizes e bases da educação nacional, encontra eco numa célebre passagem de Horkheimer-Adorno (1975, p.103-4), os quais, desejando exaltar a não perfectibilidade do programa do iluminismo, declararam: "enquanto totalidade verbalmente desenvolvida — cuja pretensão à verdade reprimiu a fé mítica mais antiga, as religiões primitivas, o poder da imaginação mítica, (o iluminismo)-, sempre simpatizou com a dominação (total) do social".

À estudiosa, cabe, sem mudar a direção do olhar, invocar as palavras e os gestos de luta do mestre Florestan Fernandes, no momento da tramitação do projeto de LDB na Câmara. Lembremo-nos sempre: o Brasil será uma "Nação com história", mas determinada lá fora. Assim acontece.

Referências bibliográficas

- _____. A nova LDB na Avaliação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. In: *Universidade e Sociedade* vol. 7. Nº 13: Brasília: jul. 1997, p.165-170.
- ARAÚJO, Marta Maria de. Breves considerações sobre o Plano Decenal de Educação para Todos. In: *O Imaginário: Revista do CCSA* vol. 1. Nº 1: Natal: jul/dez. 1996. p.91-102.
- _____. A pedagogia da qualidade total; o novo modo (empresarial) de organização da educação escolar. In: *Educação em Questão* vol. 8, Nº 1: Natal: jan/jun. 1998. p.33-45.
- ALMEIDA, M. Doninha de. ARAÚJO, Marta M. de. CABRAL NETO, Antônio. A qualidade social como contraposição à qualidade total. In: *Educação em Questão* (Entrevista com Pablo Gentili) vol. 1, Nº 1: Natal: jan/jun. 1998. p.121-140
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986
- _____. *Estado, governo e sociedade; para uma teoria geral da política*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FERNANDES, Florestan. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. In: *Educação e Sociedade* vol. 11, Nº 36: São Paulo: ago. 1990. p.142-149.
- FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. Rio de Janeiro: Imago, 1974. (das obras psicológicas completas de Sigmund Freud, vol. 21).
- HORKHEIMER, Max e ADORNO, W. Theodor. *Conceito de iluminismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1975. (Os Pensadores, nº 48).
- PINO, Ivany. A lei de diretrizes e Bases da educação; a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada; diversos olhares se inter cruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1987. (Os Pensadores).
- SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação; trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. Os embates da cidadania; ensaio de uma abordagem filosófica da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria(org.). *LDB interpretada; diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- VIEIRA, Sofia Lerche. O público e o privado nas tramas da LDB. In: BRZEZINSKI, Iria(org.). *LDB interpretada; diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.

