

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a definição de sistema nacional de educação*

Regina Tereza Cestari de Oliveira

Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Educação do Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
e-mail: cestari@nin.ufms.br

Resumo

Este artigo trata de um dos aspectos conflituosos do processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no período compreendido entre 1988 a 1996, ou seja, a definição de Sistema Nacional de Educação, mostrando as alterações da concepção desse Sistema, expressas nos projetos, no decorrer da tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, até a aprovação final da Lei n. 9.394/96.

Palavras-chave

Diretrizes e Bases; Sistema Nacional de Educação; Legisladores.

Abstract

This article handles one of the conflicting aspects in the elaboration process of the Law for the Directives and Foundations for National Education (LDB), within the period between 1988 and 1996, that is, the definition of the National Education System, showing the alterations in the conception of this system expressed in the projects, during the procedures in the House of Representatives and the Federal Senate, up to the final approval of Law N. 9.394/96.

Key words

Directives and Foundations; National System of Education; Legislators.

* Este artigo constitui parte da Tese de Doutorado intitulada "A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos - 1988 a 1996", defendida em 30.06.1997, na Faculdade de Educação da UNICAMP. O estudo desenvolveu-se com base no levantamento e na investigação de fontes primárias integradas, basicamente, pelo diário do Congresso Nacional, pelo diário do Senado Federal e pelo diário da Câmara dos Deputados, compreendendo o período de 1988 a 1996.

O objetivo deste artigo é analisar um dos aspectos conflituosos no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/96: a definição de Sistema Nacional de Educação.

Após a promulgação da Constituição de 1988, e atendendo ao dispositivo do texto constitucional que coloca a exigência de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional¹, o deputado Octávio Elísio, do PSDB/MG, encaminhou o projeto de LDB (Projeto n. 1.258/88), de sua autoria, com 83 artigos, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em novembro do mesmo ano (48ª legislatura: a "legislatura da Constituinte"). Posteriormente, foram anexados a ele sete projetos de parlamentares com a mesma amplitude e mais 18 que tratam de problemas educacionais específicos.

Ao contrário das leis de ensino anteriores, que se originaram em projetos oriundos do Poder Executivo, enviados ao Legislativo, ou seja, provenientes do Estado (sentido restrito)², o projeto da nova LDB foi de iniciativa parlamentar³. Isso é importante não somente pelo fato de o projeto de LDB ter sido apresentado por um parlamentar, mas porque esse projeto surgiu da própria sociedade civil.

O projeto original, conforme o seu autor, foi baseado em estudo elaborado pelo professor Dermeval Saviani, apresentado na XI Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPEd), realizada em Porto Alegre, de 25 a 29 abril de 1988, e nas sugestões preparadas pelos professores Jacques Velloso e

Luiz Antônio Cunha (Diário do Congresso Nacional - DCN, 25.01.91, p. 20).

O deputado Octávio Elísio, na justificativa que apresentou ao projeto de Lei, assim como nas justificativas apresentadas às três emendas ao projeto que encaminhou, assinalou, de acordo com a proposta de Saviani, um duplo desafio a ser enfrentado em nosso país:

1) considerando-se que sequer se conseguiu ainda universalizar a educação básica, este é o primeiro desafio a ser vencido;

2) considerando-se que se busca, como o texto da nova Constituição indica em vários dos seus dispositivos, construir uma sociedade em que estejam superadas as desigualdades, cabe vencer o desafio de se construir um sistema nacional de educação unificado, que garanta a todos os brasileiros uma educação com o mesmo padrão de qualidade.

No seu entendimento, *"a nova LDB, deverá se converter, ela própria, num adequado instrumento para se enfrentar ambos os desafios acima referidos"* (DCN, 25.01.91, p. 9).

Um dos pontos principais do projeto, portanto, é a definição de um Sistema Nacional de Educação *"constituído pelos diversos serviços educacionais desenvolvidos no território nacional, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente"*, compreendendo as redes de escola pública e particular, em seus diferentes graus, níveis, modalidades e tipos de educação (Câmara dos Deputados - Projeto de Lei n. 1.258/88. Emenda n. 3, art. 7º e 8º).

Com relação à construção de um Sistema Nacional de Educação, Saviani (1988,

p. 7-8) considerou ser esta a oportunidade que se abre, a fim de se consagrar, em termos legais, essa aspiração, *"criando mecanismos que permitam ultrapassar a falta de unidade e de harmonia assim como a improvisação e descontinuidade que têm marcado a educação em nosso país"*.

Na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o relator, deputado Jorge Hage (à época PSDB/BA), após a realização de audiências, no primeiro semestre de 1989, com cerca de 40 entidades representativas da sociedade civil, assim como de encontros com educadores, professores, especialistas na área, no segundo semestre de 1989, apresentou duas versões do seu substitutivo⁴.

Esse substitutivo manteve a criação de um Sistema Nacional de Educação (cap. 5), instituindo o Conselho Nacional de Educação - CNE - (em substituição ao Conselho Federal de Educação, nas suas funções e na sua composição) como órgão normativo, formado por 30 membros, sendo cinco escolhidos livremente pelo Presidente da República, e os demais eleitos entre os diferentes segmentos da comunidade educacional e da sociedade civil organizada, sendo todos nomeados pelo presidente, cujo principal papel era definir a política educacional. Acrescentou o Fórum Nacional de Educação, como instância máxima de consulta do CNE (sugestão formulada originalmente pelo CEDES, na sua audiência pública na Comissão de Educação, em 1º de junho de 1989).

O princípio básico é que a democracia, em vez de representativa, no sentido convencional, tem que ser participativa.

Sob essa ótica, a representação *"privilegia a capacidade que têm os governados de controlar a ação dos governantes e deste modo participar do governo"* (Nogueira, 1995, p. 105). Isso significou uma representação real, ou seja, uma tentativa de que os grupos existentes, e de certa forma organizados, fossem representados de fato no âmbito do Estado (sentido restrito), do governo, no processo de tomada de decisões.

Cabe dizer que os dispositivos do capítulo V, "Do Sistema Nacional de Educação", no seu todo, são polêmicos, provocando o acirramento do embate ideológico entre o ensino público e o ensino privado, na medida em que define a administração educacional e, particularmente, o órgão normativo e de coordenação do Sistema Nacional de Educação como responsável, entre outros, pela gestão dos recursos do fundo público para a educação.

De acordo com Saviani (1990, p. 105), esse capítulo constitui-se em uma tentativa altamente significativa de se configurar um sistema nacional de educação, atitude invariavelmente deixada de lado pelos educadores e, principalmente, pelos legisladores. Alertou, mais uma vez, para o fato de que, *"a noção de um sistema nacional de educação no texto legal pode abrir caminho para a construção de uma escola comum, extensiva a todo o território nacional, unificada pelos mesmos objetivos, organizada sob normas também comuns e regida pelo mesmo padrão de qualidade"*.

Na etapa de discussão e votação pelos membros da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, entre 9 de maio e 28 de junho de 1990, cerca de 1.100

destaques (pontos de divergência) foram apresentados pelos parlamentares sobre 531 emendas rejeitadas.

O Sistema Nacional de Educação foi aprovado, praticamente, com a mesma concepção inicial, na reunião do dia 30 de maio de 1990, após acordo mantido entre alguns deputados, autores de destaques. Os artigos 8º, 9º e 10, referentes à definição do Sistema, trouxeram alterações apenas de ordem redacional.

Assim, o conceito de Sistema Nacional de Educação, previsto no capítulo V, permaneceu no substitutivo como *“expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação”* (art. 8º).

Além disso, foi definido que: *“O Sistema Nacional de Educação objetiva garantir a universalização da educação, bem como o seu padrão de qualidade em todo o território nacional.”* (art. 9º). Definiu-se, ainda, que o referido Sistema teria como *“órgão normativo e de coordenação superior o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo superior o Ministério responsável pela área”* (art. 10). Contou, também, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, com o Fórum Nacional de Educação.

A Comissão de Educação, sob a presidência do deputado Carlos Sant’Anna (PMDB/BA), aprovou o substitutivo em sua terceira versão, com 172 artigos, em 28 de junho de 1990, por unanimidade.

A prática sistemática adotada foi a da “conciliação”. De acordo com Debrun (1983, p. 15 e 52), *“a conciliação no Brasil sempre pressupôs o desequilíbrio, a*

dissimetria dos parceiros, e não seu equilíbrio”. Para Fernandes (1990, p. 143-144), *“por mais precária que seja a ‘conciliação’, constitui um processo inevitável nas atividades parlamentares”*. No entanto, a presença insistente dos organismos da sociedade civil, ou seja, os partidos ideológicos⁵ que acompanharam o processo –apresentando os seus pontos de vista, sugerindo emendas, negociando com os parlamentares sobre temas decisivos do projeto– fez com que essa prática resultasse, em uma “conciliação aberta”.

A “conciliação aberta”, nessa fase do processo, foi facilitada pela participação dos partidos ideológicos⁶, que apresentaram as suas propostas para serem debatidas e negociadas de forma democrática, definindo, com mais ênfase, a correlação de forças; e, também, pela atuação dos representantes dos partidos políticos que fazem parte da Comissão de Educação, na medida em que não se expõem ao confronto direto.

Pode-se compreender que, em uma conjuntura de “abertura democrática”, a própria pressão exercida pela sociedade civil é fundamental e favorece a busca do consenso para a aprovação do projeto. Dessa forma, o embate político não ocorre com grande intensidade. Isso não quer dizer que os partidos políticos absorvam da mesma forma as reivindicações da sociedade civil, mesmo que no âmbito da Comissão cedam em alguns aspectos, até certo ponto, em uma convivência harmônica.

O Executivo (governo José Sarney), por sua vez, mesmo dispondo de maioria no Congresso, abre mão de uma prerrogativa tradicional, deixando de enviar seu

projeto de LDB ao Legislativo. Dessa forma, não interfere diretamente no processo assumindo uma posição condescendente em relação ao Congresso Nacional.

As eleições de 1990 alteraram o quadro do Congresso Nacional. Com uma nova composição parlamentar (49ª legislatura), cujo perfil era mais conservador que a composição da legislatura anterior, o projeto de LDB foi à plenário da Câmara dos Deputados em maio de 1991 e recebeu 1.263 emendas (aditivas, supressivas, substitutivas ou modificativas) dos parlamentares. O excessivo número de emendas constituiu-se o artifício utilizado para o seu retorno às Comissões Técnicas (Comissão de Educação, Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Comissão de Finanças e Tributação) para ser analisado. Essa razão não caracterizou impedimento para a tramitação de outras leis.

Nesse momento já governava o país o presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), eleito pelo voto direto, com o apoio de um minúsculo partido, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional), ancorado em um discurso de “radical combate à inflação” e “rápida ida ao primeiro mundo”. O governo empreendeu uma política em que a privatização teve um lugar de destaque, podendo ser identificada com teses do neoliberalismo⁷, cujo objetivo é o Estado mínimo.

O governo Collor de Mello, além de pautar-se na visão neoliberal de Estado, pautou-se, também, na visão de democracia representativa. Essa perspectiva indicou que o que cabia à sociedade, pela mediação dos partidos políticos, era eleger os seus

representantes. Uma vez eleitos, cabia-lhes tomar as decisões. Nesse sentido, *“eles são representantes e não delegados, e não têm de agir segundo a base, há autonomia de representação”* (Oliveira, 1996, p. 105).

As resistências ao projeto de LDB por parte do Executivo, eram intensas, evidenciando-se, principalmente, nas ações empreendidas pelo ministro da Educação, José Goldemberg, que, apresentando questões pontuais, como a crítica ao detalhismo do projeto e à criação do Conselho Nacional de Educação, considerando-o corporativista, interferia, decisivamente, para que o projeto não fosse aprovado em nenhuma das Comissões Técnicas a que retornou para ser apreciado, interrompendo, praticamente, o processo de negociação⁸.

Com o *impeachment* do presidente Collor, em setembro de 1992, assumiu a presidência Itamar Franco, compondo o seu governo com todas as forças políticas disponíveis, de direita, inclusive com os partidos que haviam governado com Collor, ou de esquerda.

O ministro da Educação desse governo, Murílio Hingel, embora manifestasse discordâncias específicas, criou condições para o andamento da votação do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados.

Essa votação teve início no dia 25 de novembro de 1992, sob a relatoria da deputada Ângela Amin (PPR/SC) e ocorreu por meio de acordo entre as lideranças dos partidos políticos⁹, em um processo em que prevaleceu a estratégia da “conciliação”.

Como assinalou Debrun (1983, p. 72), no Brasil, a estratégia da conciliação *“nunca foi um arranjo entre iguais, mas o*

reconhecimento, por parte de um pólo social ou político menor, da primazia de outro pólo social, mediante algumas benesses e sobre o pano de fundo constituído pela exclusão da grande massa da população.

Foi de certa forma nessa linha que procedeu a votação da LDB na Câmara dos Deputados. A conciliação não se deu segundo as bases de um diálogo e aliança entre parceiros. Os partidos políticos, que expressavam interesses diferenciados, a olhos vistos, não estavam dotados de força mais ou menos semelhante¹⁰.

A criação pelo projeto de um Sistema Nacional de Educação foi criticada, por exemplo, pelo deputado Eraldo Tinoco (Bloco 1/BA). Apoiando-se no art. 211 da Constituição¹¹, afirmou em plenário da Câmara dos Deputados: *“desafio qualquer Parlamentar desta Casa a me apontar, na Constituição brasileira, uma única referência a um Sistema Nacional de Educação”*. Afirmando, ainda: *“criar um Sistema Nacional de Educação centralizador, uma camisa-de-força para as idéias que possam proliferar nos Estados e nos Municípios relacionadas a seus sistemas de educação, é, a meu ver, uma terrível inconstitucionalidade que esta Casa não pode, em absoluto, aprovar”* (DCN, 02.12.92, p. 25605).

Realmente, o deputado tinha razão quando afirmou que a expressão “Sistema Nacional de Educação” não estava escrita na Constituição. Porém, esse Sistema, como acentuou Cury (1992, p. 198), *“pode ser facilmente inferido, sobretudo no lugar e do modo onde se assinala a competência privativa da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”*.

O projeto de LDB, portanto, desde a sua entrada, esbarrou na correlação de forças representada pelas diferentes posições partidárias da Câmara dos Deputados. Em decorrência da deliberação do Colégio de Líderes¹², o *caput* do artigo 8º passou a ter a seguinte redação: *“a educação nacional será organizada de forma sistêmica, para assegurar o esforço organizado autônomo do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

Como indica o artigo citado, o texto de consenso substituiu a expressão “Sistema Nacional de Educação” pela organização da educação “de forma sistêmica”. Trata-se de um texto intermediário, entre o substitutivo Jorge Hage e a proposta do deputado Eraldo Tinoco (Bloco 1/BA), que eliminava a referida expressão (Abreu, 1992, p. 371).

Na verdade, não se trata de uma simples alteração redacional, mas da rejeição, pelo Colégio de Líderes, da concepção de um Sistema Nacional de Educação, expressa no substitutivo Jorge Hage, aprovado pela Comissão de Educação em 1990.

Esse Sistema implica, de fato, em organização sob as mesmas normas impostas a todos os seus integrantes, cabendo ao Estado definir e estipular essas normas. Isso quer dizer que a noção de sistema está relacionada à esfera pública. Por isso, *“as escolas particulares integram o sistema quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em consequência, às normas comuns que lhes são próprias”* (Saviani, 1990, p. 108).

Vale ressaltar que, enquanto o Fórum Nacional em Defesa da escola Pública na LDB (FNDEP)¹³ defendia a necessidade da construção de um Sistema Nacional de Educação de qualidade para toda a população brasileira, concebendo-o, *“na sua totalidade, a partir do conceito do Estado Ampliado, que inclui a sociedade política e a sociedade civil, nas tarefas de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, entre as quais a política educacional”* (FNDEP, 1990), a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) discordava da estrutura do sistema educacional brasileiro com base no conceito de Sistema Nacional de Educação. Isso porque, como discutiu Rocha (1993, p. 60), *“esse tipo de organização traz inerente a idéia de co-gestão como possibilidade administrativa. O conceito de co-gestão, por sua vez, pressupõe a existência de igualdade de direitos e de deveres entre os partícipes”*.

O Colégio de Líderes definiu que o Conselho Nacional de Educação constitui-se em órgão normativo, enquanto a função do Ministério responsável pela área é alterada, ou seja, além de órgão executivo passa a ser também de coordenação. Retirou, também, a competência desse Conselho em formular e coordenar a política educacional. Alterou, ainda, a competência do Conselho em definir as diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação, para: *“propor diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação e sua expressão anual na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando e avaliando sua implementação e articulação com as políticas de outras áreas”* (DCN, 10.12.92, p. 26492).

No entanto, o Fórum Nacional de Educação permaneceu como instância de consulta e de articulação com a sociedade. Foram incorporadas ao projeto as emendas, referentes a esse dispositivo, aceitas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. O FNDEP entendeu que a garantia da gestão democrática requer a participação nos processos de escolha de dirigentes e nas instâncias colegiadas dos órgãos normativos e consultivos, seja nos sistemas de educação, seja nas instituições educativas.

Em sua versão final, o projeto de LDB foi aprovado no dia 13 de maio de 1993, com 152 artigos, levando em conta as subemendas apresentadas pela relatora. A “conciliação” de interesses desiguais e contraditórios permitiu que, mediante a concessão de certas vantagens ao ensino público, fossem preservados os interesses do ensino privado.

Ao ser enviado ao Senado Federal (casa revisora do projeto), em maio de 1993, o projeto recebeu o n. 101/93 e, após a realização de várias audiências públicas, foi aprovado na Comissão de Educação o substitutivo do relator, senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE). Esse substitutivo, por sua vez, não incorporou a organização da educação sob a forma de um Sistema Nacional de Educação.

Segundo o substitutivo, *“a educação nacional compreenderá os Sistemas de Ensino, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”* (art. 7º). Manteve que *“a articulação e coordenação entre os Sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*

*serão exercidas pelo Conselho Nacional de Educação, como órgão normativo, e pelo Ministério responsável pela área como órgão executivo e de coordenação** (art. 8º).

O Conselho Nacional de Educação continuou com a função principal de subsidiar a formulação de políticas educacionais e acompanhar sua implementação, bem como propor diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação (art. 21).

A Comissão de Educação do Senado aprovou, em 30.11.94, o parecer do relator (Parecer n. 250/94), que, incluído na ordem do dia da sessão do Plenário, em 30.01.95 (última sessão da 49ª legislatura), deixa de ser votado por falta de quórum.

É preciso salientar que, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB/SP¹⁴, em 1995, retomou-se com força a visão neoliberal. Segundo Ianni (1996), foram muitas as interpretações, as propostas e as reivindicações que se sintetizaram na ideologia neoliberal: reforma do Estado; desestatização da economia; privatização de empresas produtivas e lucrativas governamentais; aberturas de mercados; redução de encargos sociais relativos aos assalariados, por parte do poder público e das empresas ou corporações privadas; informatização de processos decisórios, produtivos, de comercialização e outros; busca da qualidade total; intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional e transnacional.

Retomou-se, também, a visão de democracia representativa. A perspectiva da "democracia representativa" repousou no entendimento de que o governo, uma vez eleito pelo voto popular, considerava-se o

legítimo representante. Por isso, as decisões devem estar em suas mãos e o programa vitorioso nas urnas deve ser executado. Essa perspectiva vai de encontro à idéia da participação, com a visão de "democracia participativa" e, desse modo, contrapõe-se ao projeto aprovado na Câmara, em que se ditava que as decisões eram compartilhadas pela sociedade política e pela sociedade civil. A esse respeito, é elucidativa a afirmação do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza: *"A LDB tem que ser geral, tem que fixar apenas as diretrizes e deixar a política educacional para quem está incumbido de fazer política"* (Folha de S. Paulo, 06.10.96, p. 4).

Na 50ª legislatura, a situação em torno da LDB alterou-se quando o senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), como relator do projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, apresentou parecer pela rejeição do substitutivo ao PL n. 101/93 do ex-senador Cid Sabóia de Carvalho, sob o argumento de inconstitucionalidades do texto, e apresentou o seu próprio substitutivo.

Nas palavras do senador Darcy Ribeiro,

"Tendo em vista as dificuldades intransponíveis nos campos da constitucionalidade, da técnica legislativa e da manutenção das diretrizes e bases nos estritos limites da competência legislativa da União, atribuída pela Lei maior não nos restou outra opção a não ser o oferecimento de um Substitutivo" (Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer do senador Darcy Ribeiro, 1995, p. 5).

Assim, instalou-se, no Senado, a disputa entre os dois projetos: o primeiro oriundo da Câmara dos Deputados, nos termos do substitutivo apresentado pelo senador Cid Sabóia, que teve a participação dos segmentos da sociedade civil, e o segundo, o substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, sendo que o mérito não fez parte da pauta das discussões. A questão central dizia respeito à forma como esse projeto foi construído.

O substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro teve o apoio explícito do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, recebendo colaboração das equipes técnicas do Ministério.

“As críticas que têm sido feitas ao governo por apoiar o Projeto do Senador Darcy Ribeiro, incidindo em sua maior parte no fato de não ter sido esse projeto amplamente debatido com a Câmara, não tem procedência na medida em que ele representa um tempo novo e uma nova etapa. Além disso, o MEC está apoiando um projeto que está sendo debatido no Congresso Nacional, plenário que representa o País em seus mais diversos segmentos, tanto os que estão organizados em inúmeras entidades, quanto a imensa maioria, ainda sem organização. O Poder Público tem a responsabilidade, nas três esferas constitucionais – Executivo, Legislativo e Judiciário – de representar o interesse coletivo em toda sua extensão e amplitude e não apenas no que está organizado corporativamente” (Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Política Educacional, 1995).

O governo, portanto, além de apoiar, explicitamente, o substitutivo do senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), exerceu diretamente a sua força sobre os senadores dos partidos políticos aliados, para que o mesmo fosse aprovado. Com isso, impossibilitou que se encontrasse um denominador comum entre os dois substitutivos por meio da prática da “conciliação”.

A maioria dos senadores, ao conciliar com o poder executivo, em 25 de outubro de 1995, optou pela rejeição do substitutivo apresentado pelo ex-senador Cid Sabóia de Carvalho e, em consequência, aprovou o substitutivo do senador Darcy Ribeiro, apesar do número significativo de manifestos desfavoráveis recebidos dos organismos em defesa do ensino público¹⁵.

Trata-se de uma ação arbitrária que não expressou uma vontade coletiva. Como afirmou Gramsci (1984, p. 155) cada legislador exprime “*uma determinada vontade coletiva disposta a tornar fátual a sua vontade, que é ‘vontade’ só porque a coletividade está disposta a dar-lhe fátualidade.*”

Após a apresentação de várias versões, bem como de acordos envolvendo membros da Comissão e o ministro da Educação, o parecer do relator, nos termos do substitutivo que oferece, com 82 artigos, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (Parecer n. 301/95) e pela Comissão de Educação do Senado (Parecer n. 597/95).

À medida que o substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro foi o vencedor, vários parlamentares, principalmente dos partidos de esquerda, procuraram discutir o seu conteúdo, quer di-

zer, as questões de mérito, apresentando emendas que visavam aperfeiçoá-lo e, dessa forma, tentar garantir alguns avanços.

O substitutivo foi para votação no chamado turno suplementar e recebeu 315 emendas dos senadores. O parecer do relator sobre as emendas foi aprovado, de forma conjunta, em 17 de janeiro de 1996, nas Comissões de Educação e de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (Parecer n. 8/96).

No que se refere à organização da educação nacional, o substitutivo estabeleceu: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino”* (art. 9º).

Não contemplou o Conselho Nacional de Educação –definido como órgão normativo com a função principal de efetivar uma articulação entre os diferentes níveis de sistemas educacionais (federal, estadual e municipal)–, encarregado de elaborar o Plano Nacional de Educação. As atribuições desse Conselho foram transferidas para a União, sendo taxativo: *“Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributivista e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”* (art. 9º, § 1º).

Porém, definiu que: *“Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão de atividade permanente, criado por lei”* (art. 10, § 1º).

O substitutivo do senador Darcy Ribeiro transferiu as atribuições previstas para o Conselho Nacional de Educação

para a União, principalmente a função de coordenar a política nacional de educação, bem como incorporar os artigos estabelecidos pela Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, que se referiam à criação do Conselho Nacional de Educação (órgão normativo, deliberativo e de assessoramento do ministro), em que o presidente escolhe e nomeia, pelo menos, a metade dos seus integrantes, mediante consulta a entidades da sociedade civil.

Além disso, excluiu o Fórum Nacional, composto pelos vários segmentos da sociedade, que deveria ser ouvido ordinariamente por ocasião da elaboração do Plano Nacional de Educação, isto é, quinzenalmente, ou, ainda, quando convocado extraordinariamente.

No Plenário do Senado, o substitutivo do senador Darcy Ribeiro foi aprovado em 8 de fevereiro de 1996, com 91 artigos (Parecer n. 30/96) e, em 29 de fevereiro de 1996, sua redação final (Parecer n. 72/96).

Ao retornar à Câmara dos Deputados o projeto permaneceu por um período de dez meses sem discussão. Em sessão do dia 17 de dezembro de 1996, o parecer do relator, deputado José Jorge (PFL/PE), foi aprovado pelo Plenário, com 350 votos a favor, 73 contra e quatro abstenções (DCD, 18.12.96, p. 33.600), com alterações não substanciais (manteve-se a estrutura e o conteúdo) em relação ao projeto do Senado Federal.

Em 20 de dezembro de 1996 foi sancionada, sem vetos, pelo presidente da República, com 92 artigos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96).

Ao revogar a legislação vigente, a LDB excetuou a Lei n. 9.131/95, acatando o Conselho Nacional de Educação, com funções normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministério da Educação, segundo o que estabelece a presente lei.

Isso significa que restringe a participação da sociedade civil na elaboração e avaliação das políticas educacionais, na medida em que o Conselho Nacional está subordinado à ação executiva do Ministério da Educação, e, também, que é fortalecido o poder da sociedade política (aparelho governamental).

Com relação à organização da educação nacional, a LDB estabelece: *"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino"* (art. 8º). Assim define os sistemas de ensino: um *"sistema federal de ensino"* (art. 16), *"os sistemas de ensino dos Estados e do distrito federal"* (art. 17) e os *"sistemas municipais de ensino"* (art. 18).

À União cabe *"a coordenação da política nacional de educação articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais"* (art. 8º, §1º). Essa atribuição cabe, de fato, ao MEC, segundo o que determina a Lei n. 9.131/95: *"O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e zelar pelo cumprimento das leis que o regem"* (art. 6º). Ainda, *"no desempenho de suas fun-*

ções o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem" (§1º) (Brasil, 1995).

Pode-se afirmar que a LDB não assegura a organização da educação sob a forma de um Sistema Nacional de Educação, levando em conta que esse sistema, utilizando as palavras de Cury (1992, p. 188), *"implica uma organização política que, respeitadas as pressões legítimas e democráticas, conduza ao estabelecimento de normas comuns a todos"*. Nessa concepção, portanto, está implícita a idéia de pessoas interessadas na realização de finalidades comuns.

Notas:

¹ Por "diretrizes e bases" entende-se "fins e meios". Isso significa que a Lei de Diretrizes e Bases deve estabelecer os fins da educação, ou seja, indicar para todo o país os rumos a serem seguidos e, ao mesmo tempo, os meios para alcançá-los, quer dizer, as formas segundo as quais deve ser organizada a educação nacional (Saviani, 1988).

² Considera-se aqui a concepção de Estado atribuída por Gramsci, ou seja, Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção" (Gramsci, 1984, p. 147-149). Assim, a noção geral de Estado abrange a sociedade política, correspondendo basicamente ao núcleo governamental que exerce o domínio legal por meio dos mecanismos de coerção sobre toda a sociedade, bem como a sociedade civil compreendendo os aparelhos privados de hegemonia.

³ Como disse Gramsci (1984, p. 153), *"o legislador tem um significado jurídico-estatal preciso, isto é, significa aquelas pessoas que estão habilitadas por lei a legislar"*.

⁴ Os parlamentares apresentaram 978 emendas ao substitutivo, das quais 477 foram acolhidas; recebeu, ainda, cerca de 1.500 sugestões provenientes

de entidades públicas e privadas, educadores, estudantes, pesquisadores, reitores e secretários da área, conforme registra o relator.

⁵ O partido ideológico é o partido como *"ideologia geral, superior aos vários agrupamentos mais imediatos"* (Gramsci, 1987, p. 204-205).

⁶ Os organismos no âmbito da sociedade civil, aqui denominados de "partidos ideológicos", posicionam-se de forma diferenciada. Na prática, observam-se aqueles articulados com a defesa do ensino público, de um lado, e aqueles articulados com a defesa do ensino privado, de outro.

⁷ O neoliberalismo constitui-se numa *"reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar"* (Anderson, 1995, p. 9).

⁸ O ator principal dessa articulação é o deputado Eraldo Tinoco (PFL/BA), representante do governo e líder do Bloco Parlamentar (formado à época pelo PFL, PRN, PSC, PMN). A principal tática adotada é a do esvaziamento, quer dizer, a ausência às reuniões dos parlamentares dos partidos aliados ao governo, mais identificados com as propostas neoliberais, que atuam como instrumentos da sociedade política. Isso mostra que o Executivo exerce de forma direta a sua hegemonia sobre esses partidos que, compartilhando da visão da "inserção do Brasil no primeiro mundo", respondem, prontamente, à sua orientação.

⁹ O partido político é entendido *"como organização prática (ou tendência prática), isto é, como instrumento para a solução de um problema ou de um grupo de problemas da vida nacional e internacional"* (Gramsci, 1987, p. 205).

¹⁰ Os partidos dominantes (classificados de direita), como o PFL, o PPR, o PRN, o PTB e uma minoria parlamentar (partidos de esquerda), como o PT, PSB, o PC do B e o PPS, contrapõem-se em uma luta desigual. Entende-se, de acordo com Sader (1995, p. 21), que a direita se compõe de partidos conservadores, ou seja, aqueles que desejam a reprodução e manutenção do sistema capitalista vigente, enquanto a esquerda se caracteriza por integrar aqueles partidos que almejam a evolução e a superação desse sistema.

¹¹ *"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino"* (art. 211). *"A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territó-*

rios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória" (§ 1º) (BRASIL, 1988).

¹² De acordo com o regimento Interno da Câmara dos Deputados, *"Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes"* (art. 20). *"Os Líderes de Partido que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto"* (§ 1º). *"Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada"* (§ 2º) (Brasil, 1989).

¹³ O FNDEP está formado por 26 entidades (científicas, sindicais, estudantes, de especialistas em educação, de secretários estaduais de educação e de dirigentes municipais de educação).

¹⁴ Sader (1996) observou que o PSDB era o partido que apoiava mais categoricamente o Estado de direito, os valores liberais, o parlamentarismo, porém, quando chegou ao governo, abandonou suas teses de descentralização política e governou de forma autoritária, lançando mão de inúmeras medidas provisórias, esvaziando o Parlamento, tendo como presidente alguém que chegou a dizer que *"as pessoas estão cansadas de partidos políticos"*.

¹⁵ Destacou-se um número aproximadamente de 15 mil assinaturas e cópias de mais de 80 manifestos oriundos de universidades, alunos, pais, professores, prefeituras, secretarias de Educação de todo o país *"solicitando que o Senado estude com cautela a questão da Lei de Diretrizes e Bases"* (DCN, 09.06.95, p. 9932). Entre as entidades que se manifestaram contrárias ao substitutivo em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, estão o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública, o Sindicato dos Docentes das Instituições do Ensino Superior-ANDES (DCN, 8.6.95, p. 9932-9933).

Referências bibliográficas

ABREU, M. A tramitação do projeto de LDB no congresso nacional a partir de dezembro de 1992. *Educação e Sociedade*, Campinas : CEDES/Papirus, n. 42, p. 368-78, ago. 1992.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo : Paz e Terra, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal. Brasília : Centro Gráfico, 1988.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Resolução n. 17, de 1989. Brasília : Coordenação de Publicações, 1989.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.131 - 24 nov. 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, ano CXXXIII, n. 225-A, 25 nov. 1995.

_____. Lei n. 9.394 - 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, ano CXXXIV, n. 248, 23 dez. 1996.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 1.258/88. Deputado Octávio Elísio. In: *Diário do Congresso Nacional*, Suplemento ao n. 175, 25 jan. 1991.

_____. Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *2º substitutivo do relator*. Deputado Jorge Hage. Brasília, s.d.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Relatório projeto de LDB*. Deputado Jorge Hage. Brasília, 28 jun. 1990.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Redação final ao projeto de lei n. 1258-C, que fixa diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, 1993.

CURY, C. R. J. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e municípios: o sistema nacional de educação. *Educação & Sociedade*, n. 41, p. 186-201, São Paulo : Papirus - CEDES, abr. 1992.

DEBRUN, M. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo : Brasiliense, 1983.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília : Congresso Nacional, 09.12.96, 18.12.96.

FERNANDES, F. Diretrizes e bases: conciliação aberta. *Educação & Sociedade*, São Paulo : Vértice - CEDES, n. 36, p. 142-149, ago. 1990.

FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis : Vozes, 1998.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1984.

_____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1987.

NOGUEIRA, M A. Para uma governabilidade democrática progressiva. In: *LUA NOVA*, n. 36, São Paulo : CEDEC, p. 105-128, 1995.

ROCHA, M. Z. B. *O embate político no processo de elaboração da lei de diretrizes e bases da educação nacional* - 1988/1993. Brasília, 1993. Dissertação (Mestrado). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

SADER, Emir. *O anjo torto: esquerda (e direita) no Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1995.

_____. Poder, estado e hegemonia. In: Emir Sader et al. *O Brasil do real*. Rio de Janeiro : EdUERJ, 1996.

SAVIANI, D. *Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino*. São Paulo : Cortez - Autores Associados, 1987.

_____. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. *ANDE*, n. 13, p. 5-14, 1988.

_____. Análise do substitutivo ao projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. In: *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto com comentários de Dermeval Saviani et al*. São Paulo : Cortez - ANDE, p. 103-116, 1990.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivisor. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out 1988.

_____. Um governo de (contra) reformas. In: Emir Sader et al. *O Brasil do real*. Rio de Janeiro : EdUERJ, 1996.

OLIVEIRA, R.T.C. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos - 1988 a 1996*. Campinas-SP, 1997 (Tese de Doutorado) - FE - Universidade Estadual de Campinas.

SENADO FEDERAL. *Projeto de lei n. 101/93 que fixa diretrizes e bases da educação nacional*, 1993.

SENADO FEDERAL. *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*. Parecer do senador Darcy Ribeiro, 1995.

_____. Parecer 250/94. In: *Diário do Congresso Nacional*, 6 dez. 1996.

_____. Comissão Diretora. Parecer 72/96. Redação final do substitutivo do Senado ao projeto de lei da Câmara n. 101, de 1993. In: *Diário do Senado Federal*, 1º de mar. de 1996.