

LDB: projetos em disputa

Da tramitação à aprovação em 1996

MARIA DA GRAÇA NÓBREGA BOLLMANN*
LETÍCIA CARNEIRO AGUIAR**

RESUMO: O artigo tem como objetivo contribuir, na discussão dos vinte anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), para uma reflexão do processo de elaboração, tramitação e aprovação da LDB, a Lei nº 9.394, de 1996, nos anos de 1980 e 1990, nos limites da luta no âmbito legislativo. Busca, sobretudo, destacar os avanços e recuos nas propostas de setores sociais integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em contraposição ao projeto privatista e neoliberal.

Palavras-chave: Educação Pública. LDB. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Política Educacional.

LDB: projects in dispute

Their process and approval in 1996

ABSTRACT: This article discusses the has as aim to contribute, within *LDB twenty years*, to reflect on the elaboration, processing and approval of Guidelines and Bases of National Education Law number 9.394/96, in the years 1980 and 1990, inside the limits of a legislative framework struggle. Above all, it searches highlight advances and retreats contained in the proposal of social sectors

* Pós-Doutora em Educação. Atua como docente do quadro permanente (tempo integral) da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Integra a pesquisa "A criança durante o processo de alfabetização e a dificuldade no acompanhamento da turma" do Obeduc-Capes (2013/2016). É coordenadora do Programa de Pós-Educação em Educação - PPGE/Unisul (2013/2016), da equipe de Santa Catarina da pesquisa interinstitucional "Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN" do Obeduc/Capes (2013-2017) e coordena e integra desde 2016 o "GT Educação Superior" do Clasco sob a coordenação internacional do Professor Doutor Antonio Teodoro (ULHTL). Tubarão/SC – Brasil. *E-mail:* <graca.bollmann@unisul.br>.

** Doutora em Educação. Professora de Tempo Integral na Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), em cursos da graduação e pós-graduação, sendo Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/Unisul) e integrante do Grupo de Pesquisa "Política e Gestão da Educação" (Unisul/CNPq), coordenado pela Dra. Maria da Graça Nóbrega Bollmann. Tubarão/SC – Brasil. *E-mail:* <leticia.aguiar@unisul.br>.

which integrated the National Forum in Defense of Public School, contraposition the privatization and neoliberal projects.

Key words: Public Education. Guidelines and Bases of National Education Law. National Forum in Defense of Public School. Educational Policy.

LDB: Proyectos en competencia

De la tramitación a la aprobación en 1996

RESUMEN: El artículo tiene como objetivo contribuir, en los veinte años de la LDB, para reflejar el proceso de elaboración, tramitación y aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, la Ley Nº 9.394 / 96, en los años 1980 y 1990, en los límites una pelea en el marco legislativo. Buscar, sobretodo, poner de relieve los avances y retrocesos que figuran en las propuestas de los sectores sociales de los miembros del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, en oposición a las privatizaciones y el proyecto neoliberal.

Palabras-clave: La educación pública. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública. La política educativa.

LDB: Projets en débat

Du traitement à l'approbation en 1996

RÉSUMÉ: L'article a l'objectif de contribuer sur la réflexion du processus d'élaboration, de traitement et d'approbation de la Loi des Lignes Directrices et Fondements de l'Éducation Nationale - Loi 9.394/96, pendant les années 1980 e 1990, quand il y a une bataille législative, au moment du 20^{ème} anniversaire de cette Loi. Il y a, surtout, l'intention de mettre en évidence les progrès et les reculs proposés par secteurs sociaux qui participent Forum National pour la Défense de École Publique, s'opposant au projet de connotation privé et néolibéral.

Mots clés: Éducation Publique. Loi des Lignes Directrices et Fondements de l'Éducation National. Forum National pour la Défense de École Publique. Politique Éducationnel.

Introdução

O objeto do conhecimento histórico é a história real. (THOMPSON, 1978, p. 50).

A reflexão sobre os vinte anos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sobretudo, acerca de seu processo de elaboração, tramitação e aprovação evidencia a importância política de uma legislação educacional como mediadora de interesses de classe. Para as forças organizadas da sociedade, coloca-se o desafio de avaliar os avanços e recuos em torno da construção de um projeto nacional de educação pública, universal, laica, gratuita e de qualidade, para a construção de uma sociedade justa e igualitária. Coloca também o desafio de resgatar o processo pelo qual educadores mobilizaram suas forças políticas em prol de um projeto de LDB democrático-popular.

A elaboração, entre os anos de 1986 e 1996, de uma nova LDB, que culminou na aprovação da Lei nº 9.394, de 1996, ocorreu em um contexto não sem contradições, mas de intensos embates político-ideológicos, pois, mais do que uma lei, estava em questão a construção de um projeto de sociedade, haja vista que no Brasil vivenciava-se um período pós-ditatorial, e a sociedade civil mobilizava-se para a redemocratização do País.

Em uma sociedade profundamente desigual, como a brasileira, cindida em classes sociais, a discussão de uma lei nacional reflete diferentes concepções de mundo e, portanto, as forças sociais contraditórias que nela atuam. No embate ideológico entre essas forças são definidos fins, estratégias e conteúdo da educação nacional. Educar para qual sociedade, para que e a favor de quem são questões fundamentais.

É o processo de elaboração/tramitação/aprovação da LDB que se propõe discutir este artigo. Analisá-lo permite visualizar, principalmente, como num determinado contexto se caracteriza a constelação de forças políticas e o teor do projeto societário no movimento histórico de elaboração das políticas públicas para a educação em nosso país. Assim, intenciona-se contribuir para a reflexão sobre a dinâmica que envolveu a elaboração, tramitação e aprovação da LDB, destacando os princípios defendidos pelas forças progressistas da área da educação para o projeto educacional das entidades acadêmico-científicas, sindicais e estudantis integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

Os projetos de educação em disputa na discussão e elaboração de uma nova LDB, nas décadas de 1980 e 1990, apresentavam diferentes concepções de mundo, homem,

sociedade, Estado e educação e o seu vínculo com o projeto societário. Nesse contexto, colocavam-se de um lado forças sociais progressistas, populares e democráticas da sociedade civil, compostas por entidades, em especial o FNDEP, defensoras de uma educação pública, universal, gratuita e de qualidade para todos - necessária à construção de uma sociedade democrática, socialmente justa; de outro, forças liberal-conservadoras que impõem um projeto educacional neoliberal, privatista e flexível para atender às demandas da sociabilidade capitalista.

Em um primeiro momento, pretende-se discutir a dinâmica de elaboração, tramitação e aprovação da LDB, no âmbito institucional parlamentar, destacando o papel do FNDEP, que, desde o processo constituinte, lutou a favor da educação pública. E, um segundo momento, refletir sobre a proposta defendida pelo Fórum quanto às diretrizes para a educação nacional – concepção, fins e princípios da educação –, materializados em projetos de Lei (PL) – o democrático-popular em contraposição ao privatista-neoliberal. São diretrizes das quais não se abre mão na defesa intransigente da educação pública em perspectiva crítico-emancipatória, e que não foram integralmente contemplados no projeto de LDB aprovado, publicado como Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Processo de elaboração, tramitação e aprovação

A disputa entre diferentes concepções de educação e de sociedade já se fazia presente desde a elaboração da Constituição de 1988. O início da etapa seguinte, que correspondeu à apresentação, pela sociedade civil organizada, de um novo projeto de LDB, por meio do FNDEP, expressou, novamente, o embate de projetos:

A promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação a exemplo do que ocorreu durante o processo Constituinte para a elaboração da nova Constituição Federal, não se deu sem embates e divergências entre, de um lado parlamentares que juntamente com algumas entidades educacionais privadas defendiam um projeto de LDB voltado para o privatismo e, de outro, associações da sociedade civil, com representantes no parlamento, reunidas em um movimento educacional que, ainda inspiradas nos ideais dos pioneiros, representavam um projeto de LDB que priorizasse definitivamente a escola pública. (BATISTA, 2002, p. 5).

Saviani (*apud* ANPED, 2014) afirma que “a luta pela educação pública no Brasil continua bastante difícil”, e desde os debates em torno da primeira LDB de 1961 o “confronto era com os interesses privados que, capitaneados pela Igreja Católica, buscavam assegurar os subsídios públicos”, que, pousando como defensores da liberdade de ensino, alegavam que as famílias tinham o direito de “escolher o tipo de educação que deveria ser dado a seus filhos e combatendo o que chamavam de monopólio estatal do ensino”.

O conflito ensino público *versus* ensino privado também vem novamente à tona no processo de elaboração da nova LDB, e o embate político ocorre entre o FNDEP, formado por entidades acadêmico-científicas, sindicais, de classe e estudantis e as entidades que representavam os interesses privados [empresariais, como a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen) e confessionais, como a Associação de Educação Católica (AEC), entre outras]. Oliveira (1997) afirma que esse embate define com mais ênfase a correlação de forças para aprovação do projeto.

O processo de elaboração/tramitação/aprovação de uma lei nacional, no âmbito parlamentar, não ocorre sem contradições. A composição do Parlamento reflete a composição de forças políticas, de grupos ou frações de classes na sociedade, cujos interesses convergentes e divergentes representam determinadas concepções de mundo, projetos societários e educativos.

Segundo Fernandes (1991, p. 33):

O Parlamento funciona como um organismo para o qual são remetidos documentos divergentes, por grupos ou frações de classe, que postulam soluções próprias sobre antagonismos que atravessam transversalmente a sociedade. Cada grupo ou fração de classe espera uma certa maneira de representar e resolver seus problemas e recebe como um constrangimento uma *solução viável*. Por isso, torna-se impraticável oferecer uma solução tecnicamente ótima ou universalmente *aceitável*. Embora reconhecida, ela sempre será vista como uma aproximação que atende a *outros* interesses, por vezes encarados como *espúrios* ou como *concessões indevidas*. O circuito nacional é posto fora de questão e a natureza do processo democrático de decisão em uma sociedade de classes é ignorada. (grifo nosso).

Na reflexão sobre o processo de disputas em torno de uma nova LDB, não é possível ignorar uma contextualização da retomada das discussões sobre a educação brasileira a partir de uma ampla mobilização popular, envolvendo vários movimentos sociais, organizações sindicais, dirigentes educacionais, estudantis e acadêmico-científicas em torno do processo constituinte, com a finalidade de apresentar proposições ao texto constitucional, destacando-se a mobilização específica sobre a educação brasileira. As discussões foram geradas a partir da crítica e da refutação da concepção autoritária e tecnoburocrática e marcadas por propostas voltadas à democratização da sociedade e da educação. Nesse processo, várias entidades, por meio da promoção de Conferências Brasileiras de Educação (CBE), deram importante contribuição à retomada do debate nacional sobre educação” (MORAES, 1991, p. 39).

Nesse contexto, é necessário destacar o papel do FNDEP, criado no ano de 1986, na IV CBE, inicialmente nomeado como Fórum Nacional pela Constituinte, tinha o objetivo de aglutinar forças em defesa da educação pública no bojo do processo constituinte (1986-1988). Naquele momento, o Fórum era composto por 15 organizações do campo sindical, estudantil, acadêmico-científico e de classe: Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação

Nacional de Pós-Graduação em Educação (AnPed), Associação Nacional de Profissionais da Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), atual Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra), Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

O FNDEP procurava manter as organizações coesas em torno da luta pela escola pública, reivindicando o financiamento público exclusivo para as instituições públicas de ensino, que, por meio do amplo e profundo questionamento da estrutura capitalista, procurava manter vivo o debate ideológico entre o público e o privado na educação brasileira.

Para Moraes (1991, p. 40), “[...] esse Fórum teve um papel político fundamental no processo Constituinte, enquanto porta-voz e defensor atento de uma Plataforma Educacional para o país”. E mesmo que as conquistas de caráter democrático-popular na Constituinte tenham sido limitadas:

[...] na conjuntura da *transição conservadora* vivida, o Fórum foi expressão maior dessas reivindicações e continuou a sê-lo durante o processo de discussões e votação do projeto de LDB aprovado na Comissão de Educação da Câmara Federal. (MORAES, 1991, p. 40, grifo nosso).

Após o período ditatorial (1964-1985), os embates ideológicos entre diferentes concepções de sociedade e educação estavam presentes na elaboração da Constituição de 1988, por meio do processo constituinte. Antes da instalação da Constituinte no Congresso Nacional, no ano de 1986, foi realizada a IV CBE, organizada por três entidades – Cedes, Andes e AnPed, cujo tema central era *A educação na Constituinte*. Essa conferência encerrou com a redação da *Carta de Goiânia*, documento que apresentava um conjunto de princípios para a educação nacional a ser contemplado na nova Constituição. A partir de então, as entidades integrantes do Fórum começaram a se mobilizar para promover o debate nacional sobre os princípios ali definidos.

Cabe, aqui, apresentar o teor da *Carta de Goiânia*, foi referência para a elaboração de uma proposta de educação para a Constituição e, posteriormente, da LDB. Nesse documento, também se propunha manter o artigo que responsabilizava a União legislar sobre as diretrizes e bases para a educação nacional. Essa responsabilidade já se encontrava prevista desde a Constituição de 1934, que declara que compete privativamente à União “traçar as diretrizes da educação nacional” (art. 5º, XIV). Essa declaração também está presente na Constituição de 10 de novembro de 1937 (art. 16, XXIV). Já a Constituição de 1946 (art. 5º, XV, “d”) confere à União competência para legislar sobre “diretrizes e

bases” da educação nacional. O enunciado permanece na Constituição de 1967, assim como na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (FÁVERO, 1996).

Afirma-se na *Carta de Goiânia* (CBE, 1986):

- 1- A educação escolar é direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino.
- 2- Todos os brasileiros têm direito à educação pública básica comum, gratuita e de igual qualidade, independentemente de sexo, cor, idade, confissão religiosa e filiação política, assim como de classe social ou de riqueza regional, estadual ou local.
- 3- O ensino fundamental, com 8 anos de duração, é obrigatório para todos os brasileiros, sendo permitida a matrícula a partir dos 6 anos de idade.
- 4- O Estado deverá prover os recursos necessários para assegurar as condições objetivas ao cumprimento dessa obrigatoriedade, a ser efetivada com um mínimo de 4 horas por dia, em 5 dias da semana.
- 5- É obrigação do Estado oferecer vagas em creches e pré-escolas para crianças de O (zero) a 6 anos e 11 meses de idade, com caráter prioritariamente pedagógico.
- 6- São assegurados aos deficientes físicos, mentais e sensoriais serviços de atendimento pelo Estado, a partir de O (zero) ano de idade, em todos os níveis de ensino.
- 7- É dever do Estado prover o ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos os jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, provendo os recursos necessários ao cumprimento desse dever.
- 8- O Estado deverá viabilizar soluções que compatibilizem escolarização obrigatória e necessidade de trabalho do menor até 14 anos de idade e, simultaneamente, captar e concentrar recursos orçamentários para a criação de um Fundo de Bolsas de Estudos a ser destinado às crianças e adolescentes de famílias de baixa renda, matriculados na escola pública.
- 9- O ensino de 2º Grau, com 3 anos de duração, constitui a segunda etapa do ensino básico e é direito de todos.
- 10- O ensino, em qualquer nível será obrigatoriamente ministrado em Língua Portuguesa, sendo assegurado aos indígenas o direito à alfabetização nas línguas materna e portuguesa.
- 11- Será definida uma carreira nacional do Magistério, abrangendo todos os níveis, e que inclua o acesso com provimento de cargos por concurso, salário digno e condições satisfatórias de trabalho, aposentadoria com proventos integrais aos 25 anos de serviço no magistério e direito à sindicalização.
- 12- As Universidades e demais instituições de ensino superior terão funcionamento autônomo e democrático.
- 13- As Universidades públicas devem ser parte integrante do processo de elaboração da política de cultura, ciência e tecnologia do país, e agentes primordiais na execução dessa política, que será decidida, por sua vez, no âmbito do Poder Legislativo.

14- A lei ordinária regulamentará a responsabilidade dos Estados e Municípios na administração de seus sistemas de ensino, assim como a participação da União, para assegurar um padrão básico comum de qualidade aos estabelecimentos educacionais.

15- Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios.

16- Será de responsabilidade exclusiva dos setores da Saúde Pública a atenção à saúde da criança em idade escolar.

17- A merenda escolar e qualquer outro programa assistencial a ser desenvolvido nas escolas devem contar com verbas próprias, desvinculadas dos recursos orçamentários para a Educação 'stricto sensu', porém gerenciadas por órgãos da área educacional.

18- É permitida a existência de estabelecimentos de ensino privado, desde que atendam às exigências legais e não necessitem de recursos públicos para sua manutenção.

19- O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20- O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino.

21- Fica mantido o disposto pela Emenda Calmon (EC 24, § 42 do Art.176 da atual Constituição), assim como pelas Emendas Passos Porto (EC 23) e Irajá Rodrigues (EC 27); a lei ordinária estabelecerá sanções jurídicas e administrativas no caso de não cumprimento desses dispositivos. (CBE, 1986).

Saviani (1999, p. 35) indica que a partir da *Carta de Goiânia*, que previa “a manutenção do artigo que definia como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”, as forças progressistas na educação começaram a mobilizar-se em torno da elaboração de um projeto da nova LDB. Desde então, esse autor contribuiu para a construção de uma proposta de cunho democrático-popular para uma nova LDB:

No final de 1987, ao definir-se a pauta do número 13 da Revista da ANDE, decidiu-se que o tema central seria a nova LDB. Novamente este autor, que a época integrava a equipe editorial da revista, foi chamado a redigir um artigo sobre o tema. Tinha início aí a elaboração do projeto original da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (SAVIANI, 1999, p. 35).

A publicação desse artigo de Saviani na Revista da Ande representou a redação da versão preliminar, de sua autoria, do PL nº 1.258-A, de 1988 (BRASIL, 1997a), a ser apresentado no Congresso Nacional (Câmara Federal) pelo deputado federal Octávio Elísio (PSDB/MG).

Cabe ressaltar que, mais precisamente em 1988, foram iniciadas, na 11ª Reunião Anual da AnPed, realizada em Porto Alegre, as discussões de uma nova LDB, tendo a proposta do professor Saviani como objeto de discussão e debates. O documento que deu origem ao primeiro projeto, o PL nº 1.258-A, de 1988 (BRASIL, 1997a), foi amplamente discutido nesse evento, no âmbito da própria AnPed e das demais entidades, que viriam a integrar, a partir do ano de 1987, o FNDEP.

A etapa seguinte correspondeu à apresentação pela sociedade civil organizada, por meio do FNDEP, de um novo projeto de LDB, tendo como texto base a proposta de diretrizes para a educação nacional de Saviani, expressando novamente o embate de projetos. O que movia o FNDEP a adotar a proposição de LDB de Saviani era a concepção de Estado, sociedade e de educação, na perspectiva da construção de uma educação pública, gratuita e universal:

O Fórum acompanhou a tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 1.258, de 1988 no Congresso Nacional até sua derrota em 1996. Esse PL foi intensamente discutido com os educadores brasileiros, com a finalidade de serem contemplados conteúdos que expressassem os princípios e conquistas da sociedade civil - concepção de educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social, como direito de todos e dever do Estado, em cumprimento ao compromisso do resgate da imensa dívida social para com a educação da população de baixa renda, acumulada nos diferentes governos e divulgada pelos dados de órgão oficiais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BOLLMANN, 2010, p. 659-660).

Uma vez iniciada a tramitação, ainda em 1988, a nova LDB foi apresentada à Câmara Federal pelo então deputado federal Octávio Elísio (PSDB/MG), e teve, nessa Casa Legislativa, a seguinte identificação: PL 1.258-A, de 1988.

O PL nº 1.258-A, de 1988 passou a receber inúmeras emendas, resultando de incansáveis, porém, ricas discussões. A nova lei inaugurou um processo democrático sem precedentes na história da tramitação de um projeto de educação no Brasil. Contudo, em 1991, foi considerado pelo então ministro da Educação José Goldenberg (1991-1992) como um projeto corporativo e detalhista.

Após tramitar pelas diversas Comissões (Educação, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça) e passar pelas mãos de diversos relatores, entre os quais o deputado Jorge Hage (PDT/BA), que o tornou conhecido como Substituto Jorge Hage (que incorpora contribuições de 13 projetos parlamentares e as discussões realizadas nas audiências), e, por último, em 1993, pela deputada Ângela Amin (PPB/SC), PL nº 1.258-C (que recebeu o nº 45, de 1991) vai a Plenário e recebe 1.263 emendas, voltando às Comissões. Ainda que a correlação de forças pendesse mais para as privatistas, o projeto construído com a participação do FNDEP foi aprovado em 13 de maio de 1993 no Plenário da Câmara Federal a partir de um acordo suprapartidário, e ficando identificado como PL nº 1.258-C, de 1993 (BRASIL, 1997b).

A dinâmica que acompanhou as transformações na composição dessa instância de intervenção política sofreu a influência das oscilações da conjuntura política nacional. A movimentação política dos anos 1980, que desembocou no processo de elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988, congregando, no processo de elaboração democrática de uma lei constitucional, a participação de milhares de pessoas e de entidades acadêmico-científicas, sindicais e estudantis. E vem reforçar um novo desafio para o FNDEP, no processo de elaboração/tramitação da LDB: a unidade entre as entidades que o integram. Este foi, entre outros fatores, o que possibilitou conquistas inéditas no campo da educação pública e gratuita, apesar de a correlação de forças no Legislativo não permitir a inclusão, no novo texto constitucional, de todas as propostas apresentadas pelas entidades que integravam o FNDEP.

As atividades do FNDEP frente à grande tarefa de intervir na política educacional como um todo e na LDB particularmente desafiavam as entidades. Formava-se na Câmara dos Deputados um Bloco Suprapartidário: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Comunista Brasileiro (PCB), siglas existentes, à época. À frente das negociações, entre o Fórum e os deputados da Comissão Suprapartidária, estavam figuras como a do deputado Florestan Fernandes. Enfrentando os espaços contraditórios do poder constituído, os integrantes do FNDEP expressaram, por inúmeras vezes, seu descontentamento com os rumos da nova LDB. De um lado, o projeto de LDB do Fórum, caracterizando uma construção democrática, seja na forma de conduzir o processo, seja nos conteúdos propostos; de outro lado, os mais de oito anos de tramitação no Congresso Nacional, influenciada pela mudança na composição política partidária dos parlamentares, que acabaram por definir, sob a relatoria do senador Darcy Ribeiro, uma Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional “*não consensuada*” com os setores da sociedade organizada e participantes de todo o processo.

Destaca-se que, paralelamente à tramitação desse PL, em que o FNDEP, mobilizando forças progressistas, buscava democraticamente contribuir para a construção de uma LDB, em uma atitude antidemocrática, em 1992, o senador Darcy Ribeiro apresenta outro PL, assinado também pelos senadores Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Correa (PDT/MG), cujo conteúdo estava em contraposição ao projeto que tramitava na Câmara.

O PL nº 1.258-C, de 1993 seguiu para o Senado Federal, passando a ser identificado como PL nº 101, de 1993, tendo como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE). Em 1994, o PL nº 101, de 1993, designado Substitutivo Cid Sabóia, iniciou-se o processo de discussão, com a realização de audiências públicas e recebimento de emendas. Aprovado na Comissão de Educação, deveria ir ao Plenário, mas retornou às Comissões de Educação e de Justiça por manobra do Ministério da Educação (MEC), não sendo aprovado no Plenário, em 30 de janeiro de 1995, por falta de quórum.

Segundo Bollmann (2010, p. 660):

A continuidade da construção democrática foi interrompida pela apresentação extemporânea do PL nº 73, em fevereiro de 1995, no Senado da República, após Substitutivo nº 30 de 1996, do senador Darcy Ribeiro, que desconheceu o trabalho coletivo das entidades da educação do FNDEP e de parlamentares que apoiaram suas propostas. Esse projeto foi aprovado como Lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996.

A dinâmica que envolveu diferentes setores organizados da sociedade brasileira na elaboração da LDB representou para as forças progressistas um embate direto com a própria instância governamental que, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, apresentou uma política educacional que seguia os ditames da orientação neoliberal e que interferiu diretamente na

[...] reta final afastando o projeto aprovado na Câmara dos Deputados assim como o Substitutivo aprovado na Comissão de Educação do Senado e impondo seu projeto de LDB articulado com Darcy Ribeiro neutralizando, assim, os avanços que a luta pela escola pública havia conseguido incorporar ao projeto de LDB. (ANPED, 2014).

Fruto de manobra regimental, o projeto de Darcy Ribeiro só não foi reprovado, em fevereiro de 1993, em plena convocação extraordinária, devido à intervenção do senador Jarbas Passarinho e dos senadores de oposição, entre eles Eduardo Suplicy (PT-SP) e Eva Bley (PSDB-SP).

No Senado Federal, após inúmeras tentativas de quórum para votação no Plenário, que levaram praticamente dois anos, ainda que aprovado na Comissão de Educação, a partir de inúmeras audiências públicas com entidades representativas da sociedade e diferentes instituições, o Substitutivo Cid Sabóia foi ameaçado com a apresentação de outro projeto, novamente, de autoria do senador Darcy Ribeiro, agora reforçado com a participação do MEC.

Com conteúdos que vinham a causar sérios danos à educação pública e gratuita brasileira e com forte apelo privatista, foi designado relator o próprio autor, ou seja, Darcy Ribeiro, o que causou grande indignação, principalmente ao FNDEP, que vinha lutando pela aprovação do Substitutivo Cid Sabóia.

Resultado de inúmeras manobras regimentais, registra-se como a mais grave o pensamento do projeto Darcy/MEC ao PL nº 45, de 1991, de autoria do deputado Florestan Fernandes e que tratava de bolsas escolares. A artimanha deveu-se ao fato de que já havia no âmbito do Senado um Substitutivo de LDB (Cid Sabóia) aprovado em seu mérito, na Comissão de Educação. De golpe em golpe, finalmente, foi aprovado, em 25 de outubro de 1995, o Substitutivo Darcy Ribeiro, sendo, assim, excluído do cenário o projeto democraticamente construído, ou seja, o Substitutivo Cid Sabóia.

O texto do Substitutivo Cid Sabóia não foi o ideal, mas representava o consenso possível, após grandes dificuldades de negociações. Contudo, tentou-se garantir pontos significativos no processo de luta pela escola pública – universalização da educação básica, com acesso e permanência; Sistema Nacional de Educação Unificado que permitisse o mesmo padrão de qualidade em todos os níveis e a garantia de verbas públicas para a escola pública.

Assim, sem a necessária discussão política com as entidades, foi desrespeitado todo um procedimento democrático de elaboração pela sociedade, que contou com o apoio dos deputados Florestan Fernandes (PT-SP), Ivan Valente (PT-SP), Pedro Wilson (PT-GO), Marina Silva (PT-AC) e a senadora Emília Fernandes (PTB-RS), entre outros parlamentares. E, sob a pressão das manifestações das entidades em defesa da escola pública, retornou a tramitação concomitante dos três projetos – PL nº 45, de 1991, PL nº 101, de 1993 e Darcy/MEC (VI versão) – sendo que todos eles puderam receber emendas, tendo, porém, o Substitutivo Darcy Ribeiro preferência na votação.

De volta ao Plenário da Câmara Federal, o acirramento dessa disputa teve como resultado a aprovação definitiva, em 17 de dezembro de 1996, de uma nova LDB, cujos princípios gerais contemplavam o projeto Darcy/MEC e não o original da mesma Casa. O presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sem perder tempo, sancionou a lei em 20 de dezembro de 1996, sob nº 9.394, de 1996.

Vale destacar que o processo autoritário de tramitação da LDB, quando de volta à Câmara Federal, não foi diferente do ocorrido no Senado, ou seja, ausência total de discussão com a sociedade. O relatório do deputado Jorge Hage (relator do projeto de LDB na Câmara – PL nº 1.258-D, de 1988) levou 10 meses (de março a dezembro de 1996) para ser elaborado, sendo entregue aos deputados federais e ao FNDEP com antecedência de apenas 48 horas antes da votação. Do mesmo modo, a condução dos trabalhos da votação pelo presidente da Câmara foi, no mínimo, irresponsável, mostrando sua falta de compromisso e desinteresse pela educação.

As intervenções dos deputados governistas, em maioria no Plenário, omitiram a verdadeira história da tramitação e elaboração do projeto Darcy/MEC, com o uso de mecanismos desrespeitadores do Regimento do Congresso Nacional, impedindo a discussão democrática e ferindo a Constituição Federal de 1988. Em contrapartida, os deputados da oposição defenderam intransigentemente o PL nº 1.258-C, de 1993, original da Câmara, apoiados pelo FNDEP.

Enfim, em sessão rápida, que durou no máximo duas horas, foi aprovado o projeto de LDB do governo (Darcy/MEC), contrariando e desprezando todo o trabalho de elaboração coletiva, historicamente realizado pela sociedade brasileira, representada, nesse momento histórico, pelo FNDEP.

Com a aprovação da Lei nº 9.394, de 1996, foram desconsideradas milhares de assinaturas contra o projeto Darcy/MEC e favoráveis ao projeto PL nº 1.258-C, de 1993 da

Câmara Federal. Os deputados que votaram a favor do governo e contra a sociedade desconsideraram as inúmeras intervenções dos parlamentares do campo democrático, as dezenas de manifestações, fax, telefonemas, cartas e moções enviadas por parcelas consideráveis da sociedade civil organizada e por representantes das instituições educacionais de todos os níveis. Ignoraram a pressão dos movimentos partidários, sindicais, populares e acadêmicos que foram traduzidos, entre outras formas, pela *Carta de Belo Horizonte*, em 3 de agosto de 1996, quando da realização do I Congresso Nacional de Educação (Coned), que congregou 5.500 participantes. Foram esquecidas, também, as moções apresentadas por diferentes entidades nacionais.

As entidades que compunham o FNDEP consideraram, ainda, que a Lei nº 9.394/1996 demarcou a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade que pode ser denominada de neoliberal. Conforme documento elaborado pelo Fórum:

O fato de o governo conseguir na legalidade institucional fazer valer o seu projeto não o isenta da utilização de mecanismos *antidemocráticos* para fazer valer o seu projeto que, portanto, traz um vício de origem: a falta de legitimidade (FNDEP apud PERONI, 1999, p. 98).

Na última etapa, foram inúteis as tentativas do FNDEP de resgatar o projeto original da Câmara. Mesmo os adiamentos não foram suficientes para permitir a arregimentação de forças que alterassem a correlação existente.

A LDB aprovada integra o conjunto de reformas encaminhadas pelo Estado no âmbito educacional, aglutina e consolida mudanças na educação básica e na educação superior. Como exemplo, destacam-se as seguintes: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério (Fundef), ensino a distância, autonomia da universidade, descentralização, formação de professores, avaliação, currículo.

As diretrizes para a educação nos projetos em disputa

Compete à sociedade organizada, por meio de diferentes estratégias, dedicar-se permanentemente ao controle social da tarefa intransferível e contínua de retribuição pelo Estado à população de educação pública, gratuita, laica e de qualidade, entre outros direitos sociais. A manutenção e a ampliação dessa retribuição estão cada vez mais ameaçadas. A ascensão do Estado *mínimo*, de características neoliberais em detrimento da concepção de Estado provedor de direitos sociais, crescentemente se materializa, destruindo as conquistas sociais.

Nas décadas de 1980 e 1990, no que se relaciona à elaboração da LDB, vivenciava-se a disputa de projetos diferenciados de sociedade e que expressava, nessa contradição, o projeto educacional. De um lado, setores organizados elaboram uma proposta que

refletia a defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de mundo, de Estado, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão, de avaliação, de currículo, radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vinham utilizando para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do capital. De outro, a educação transformava-se, na concepção da Organização Mundial do Comércio (OMC), em uma mercadoria, cujo valor agregado dependia, como qualquer outro produto, das oscilações do mercado.

A ressignificação, na lógica do papel do Estado para o fortalecimento da concepção mercantilista da educação, estava diretamente relacionada à crescente redução de suas obrigações como agente financiador desse direito social – redução do público em benefício do privado.

No contexto histórico da elaboração da Lei nº 9.394, de 1996, as forças progressistas apresentaram um projeto construído por meio de consenso, no âmbito do FNDEP, como mencionado anteriormente. Esse projeto estava claramente identificado com a defesa intransigente dos princípios contemplados na *Carta de Goiânia*, alguns incluídos na Constituição de 1988 e presentes nos projetos de LDB (PL nº 1.258-A e o PL nº 1.258-C), a partir do que foi possível ser negociado com os parlamentares que apoiavam as lutas do Fórum.

A partir deste momento serão apresentados alguns avanços e recuos para a educação pública nas proposições sobre diretrizes e bases da educação nacional, contemplados nos textos do PL nº 1.258-A e 1.258-C e o texto aprovado em 17 de dezembro, sancionado pela Presidência da República em 20 de dezembro de 1996 (Lei nº 9.394, de 1996), procurando destacar as diretrizes para a educação, sobretudo em relação à concepção de educação, fins e princípios.

O PL nº 1.258-A, aprovado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, reafirmou em suas diretrizes básicas, o princípio liberal favorável à privatização da educação, contendo poucos avanços:

Em linhas gerais, portanto, no que se refere às diretrizes fundamentais (Cap. II e IV), o texto aprovado, coerentemente com a concepção liberal-conservadora predominante *ganhou em rigor técnico* e em *neutralidade*, além de reafirmar a *coexistência de instituições públicas e privadas*, tão preciosa aos privatistas, desta feita como princípio da educação. (MORAES, 1991, p. 41, grifo nosso).

No que se refere à concepção de educação, apresentou um avanço, pois nesse PL o processo educativo é conceituado como um fenômeno social mais amplo, sendo a educação escolar desenvolvida predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias e locus privilegiado do processo educativo, vinculada ao mundo do trabalho e à prática social.

Entretanto, em relação aos fins da educação ocorreu um retrocesso, pois não incorporou a concepção de trabalho como a gênese do conhecimento, suprimindo a ideia de uma educação voltada para uma formação crítico-emancipatória e instrumento para a redução das desigualdades sociais.

Quanto aos princípios da educação, no PL nº 1.258-A, a escola unitária, de natureza igualitária, básica para todos os cidadãos, foi suprimida (BRASIL, 1997a). A concepção de escola única, já presente no ideário dos Pioneiros da Escola Nova dos anos de 1920, foi rejeitada, permanecendo a perspectiva da escola dual.

Apesar dos retrocessos, destaca-se como positivo o fato de que no texto aprovado foram contemplados os seguintes princípios: a responsabilidade do Estado com medidas que assegurem igualdade de condições, de acesso e permanência na escola; a gestão democrática da educação escolar; a valorização dos profissionais da educação; a garantia de continuidade e permanência do processo educativo; o reconhecimento da experiência extraescolar.

No que se refere ao PL nº 1.258-C, aprovado na Câmara dos Deputados em 13 de maio 1993, segundo Lodi (1993, p. 77), “constitui-se numa proposta defensável, ainda que esteja longe de ser um dos instrumentos para a construção de uma nova ordem social”. Embora não tenha sido um PL ideal para atender à concepção, aos fins e aos princípios para a educação que o FNDEP defendia, apontava, porém, para os avanços do projeto base que tentou no Senado, para modificar e ampliar as conquistas até então contempladas.

Sobre as diretrizes para a educação, do PL nº 1.258-C, de 1993 (BRASIL, 1997b) podem-se destacar alguns avanços, tais como: uma concepção ampla de educação, compreendendo as variadas iniciativas educacionais em um Sistema Nacional de Educação; uma concepção de educação básica ampliada, sendo constituída desde a educação infantil até o ensino médio; a composição do CNE com a participação de representação da sociedade, e como um órgão proponente de diretrizes e prioridades para a educação nacional; a criação de um Fórum Nacional de Educação, de natureza consultiva e de amplo alcance político; a proposição de alguns mecanismos que assegurem a gestão democrática das instituições de ensino.

Depois de tramitar no Senado, o Substitutivo Darcy Ribeiro voltou à Câmara Federal onde foi aprovado, com pequenas alterações, e, em 17 de dezembro de 1996, foi sancionado sem vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 20 de dezembro de 1996, foi promulgada a nova LDB, sob o nº 9.394, de 1996.

A Lei nº 9.394, de 1996, referenciada em uma concepção neoliberal de Estado que define os princípios e fins da educação nacional, base de toda a LDB, pode ser considerada uma lei *enxuta* e limitada, que, além de não contemplar diretrizes para a construção de uma educação pública, gratuita, laica, universal e de qualidade, excluiu dezenas de artigos antes contemplados nos PL anteriormente citados. O PL nº 1.258-A possuía 172

artigos, o PL nº 1.258-C contemplou 127 e o Substitutivo Darcy Ribeiro foi aprovado com 92 artigos, ou seja, um pouco mais da metade dos artigos apresentados nos projetos defendidos pelo FNDEP.

A desvalorização do trabalho do FNDEP, que a mídia nacional incorporou, utilizava um discurso reducionista, para o qual a LDB do Fórum era *corporativista e detalhista*, razão pela qual o número de artigos foi radicalmente reduzido. Diante disso, restava ao FNDEP defender o que ficou e fazer valer e recuperar os princípios amplamente definidos nesse espaço político de proposição de uma lei nacional.

Após vinte anos de LDB, e de luta pela educação nacional, faz-se necessário revisitar documentos publicados à época, alguns de autoria do FNDEP. Neste artigo, atribui-se destaque ao documento intitulado *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Avaliação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública da Lei nº. 9394, de 1996*, publicado em 1997 (FNDEP, 1997). O documento apresenta uma síntese crítica do texto da Lei nº 9.394, de 1996, ressaltando os temas da *Organização Escolar, Gestão Democrática, Financiamento da Educação e Profissionais da Educação*.

Na temática da *Organização Escolar*, segundo o FNDEP (1997, p. 8-9), a LDB “apresenta uma abrangência de princípio, às vezes confundindo-os com meios ou fins”, operando uma sutil “inversão de ênfase”, ao atribuir em primeiro lugar a educação como dever da família e, em segundo lugar, o dever do Estado. No entanto, para Abicalil (2002), embora o dever da família preceda, na ordem da escrita, ao do Estado, no texto da LDB (art. 2º) em momento algum se pode suprimir qualquer uma das partes na afirmação do direito à educação escolar vinculada ao mundo do trabalho e à prática social.

Destaca o FNDEP (1997) que a LDB também não é específica na indicação de órgãos competentes, normativos e gestores em todas as esferas administrativas. Retira do CNE sua feição democrática, quanto às suas atribuições e composição, sobretudo *enquanto eixo articulador do Sistema Nacional de Educação*, não estabelecendo a articulação entre os diferentes níveis de ensino nele integrantes. Fere a autonomia das instituições e dos próprios sistemas em suas diferentes formas de definição de políticas e/ou organizações, e atribui ao Executivo o poder para defini-los, normatizá-los e avaliá-los.

Na medida em que a lei possui uma indefinição das instâncias de decisão nos diferentes sistemas, *abre espaço* para que as decisões, normas e avaliação sejam centralizadas no MEC. Na educação infantil não prevê de quem é a obrigação de ofertá-la, omitindo a obrigatoriedade da formação dos profissionais em nível superior que nela atuam; na educação de jovens e adultos reserva apenas os *originais exames supletivos*; no ensino fundamental, faculta a divisão em ciclos, com *variadas formas de progressão, inclusive automática*; na educação média, não garante sua obrigatoriedade, colocando como *progressiva* a sua universalização; na formação profissional, direciona para o imediatismo dos interesses do mercado de trabalho, desvinculando-a de uma formação de caráter científico-tecnológica; na educação superior, cria uma nova modalidade de ensino – os

curso ministrados nos Institutos Superiores de Educação, descaracterizando os cursos de licenciatura, de graduação plena - e as atribuições e autonomia da universidade ficam limitados aos recursos disponíveis (FNDEP, 1997).

Sobre *Gestão Democrática*, o FNDEP (1997, p. 11-13) afirma que a proposta do campo democrático-popular, concebida a partir dos princípios de autonomia, participação e descentralização, e da atuação de Conselhos e Fóruns representativos em todas as esferas administrativas, foi derrotada. As atribuições do CNE foram descaracterizadas, tornando-o um órgão à mercê dos interesses do MEC. A criação de um Fórum Nacional de Educação, como órgão de ampla representação social e deliberativo das políticas educacionais, foi excluída do texto da lei, bem como a escolha dos dirigentes das unidades escolares e do planejamento escolar, sob a participação ativa da comunidade. Disciplinou a escolha dos dirigentes das universidades em Conselhos Colegiados, ferindo frontalmente o art. 207 da Constituição Federal, que trata da autonomia universitária. Outrossim, a perspectiva tecnocrática, centralizadora, elitista, empresarial e competitiva foi reforçada, ao conceber a avaliação em forma de exames, como o Provão, que não considera a relação entre autonomia e financiamento e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que dificulta, sobremaneira, a realização de prognósticos sobre as reais condições nas quais o ensino e a aprendizagem se desenvolvem nas escolas.

Quanto ao *Financiamento da Educação*, o FNDEP (1997, p. 14, *passim*) pontua que é possível considerar alguns avanços contidos na nova LDB, quando propõe uma sistemática de repasse de recursos financeiros, a cada dez dias, aos governos municipais e estaduais e a “forma de cálculo dos gastos efetivos do percentual previsto em lei”, “com correção trimestral e/ou ajuste de cálculo”; especifica o que se constitui como “despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”, o que facilita:

[...] o acompanhamento da destinação dos percentuais previstos na Constituição Federal (18% da União e 25% dos Estados e Municípios) o que poderá significar algum avanço em relação à situação atual, uma vez que parte dos *desvios* dos gastos financeiros, realizados pelos dirigentes do poder público, historicamente, foram justificados em função de que *a lei não era clara*. (FNDEP, 1997, p. 13, grifo nosso).

Também é avaliado pelo FNDEP (1997, p. 14) um avanço da nova LDB ao possibilitar que “o órgão da educação seja considerado, de fato e de direito, órgão ordenador de despesa”, permitindo maior transparência no acompanhamento dos gastos dos recursos da educação e “corresponsabilizando os dirigentes educacionais”.

Ainda sobre o quesito financiamento, na avaliação do FNDEP (1997), há omissão do texto legal sobre a possibilidade de os professores que exercem atividade sindical serem afastados com remuneração, e, também, da inclusão dos inativos e pensionistas nos percentuais vinculados ao financiamento da educação. A LDB incorpora a filosofia da Emenda Constitucional nº 14, que cria o Fundef, mantendo o *espírito* dessa emenda,

pois opera a substituição da ideia de *direitos certos* por *possibilidades de direitos*, quando substitui o termo *assegurar* por *oferecer* no que se refere às obrigações de garantia de oferta dos diferentes níveis de ensino pelo Poder Público.

Ainda que se pretenda descentralizadora, quando possibilita que os recursos financeiros possam ser repassados diretamente para as escolas, a LDB mantém sob o controle da União e dos estados o salário-educação.

Em relação aos *Profissionais da Educação*, o FNDEP (1997, p. 15-17) observa que a profissionalização foi descaracterizada, sendo concebida como “treinamentos e cursos de capacitação em serviço”. A concepção de formação de um educador que atenda aos princípios de uma sólida formação teórica, interdisciplinar, com “ampla compreensão do processo educacional e seus determinantes”, gestão democrática, compromisso sociopolítico do educador e de “novas formas de relacionamento entre a teoria e a prática”, nem de perto foi atendida no texto da LDB. Criou um espaço institucional – os Institutos Superiores de Educação – fora do âmbito acadêmico científico e universitário, e o Curso Normal Superior, como instâncias de formação de professores para a educação básica, “admitindo ainda, a formação pedagógica para quem possui curso superior em programas de educação continuada”, revivendo, na prática os cursos de “Esquema I”. A lei facilitou a concessão do título de “notório saber”, suprimindo a exigência do título acadêmico. Estabeleceu a obrigatoriedade de, no mínimo, 1/3 de docentes em regime de tempo integral e com titulação de mestrado ou doutorado, e reduziu “consideravelmente a exigência de formação profissional para o Ensino Superior”. Os funcionários do quadro técnico-administrativos não foram considerados profissionais da educação. Propôs planos de cargos e salários diferenciados por universidades. Não fez a exigência da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para todas as instituições de educação superior.

E, por fim, conclui o documento do FNDEP (1997), considerando que a nova LDB constituiu-se em uma “colcha de retalhos”, conformada às diretrizes do Banco Mundial, comum aos vários países latino-americanos, e representou a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade – a neoliberal –, o êxito de determinado projeto, radicalmente diferente daquele defendido pelos segmentos sociais democrático-populares representados pelo FNDEP:

A Lei nº 9.394, de 1996 não é o desaguadouro dos esforços de parcelas organizadas das sociedades civil e política que, a partir da Constituição Federal de 88 fizeram o possível para construir a LDB democrática e adequada aos interesses da maioria da população, através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. (FNDEP, 1997, p. 17).

Em relação às diretrizes para a educação brasileira, a LDB aprovada, segundo Bollmann (1997), em linhas gerais, reduziu a obrigação do Estado com a universalização do ensino fundamental e do ensino médio, com a educação infantil e com a educação de

jovens e adultos trabalhadores; desautorizou o CNE a tomar decisões, caracterizando-o como assessor do MEC, retirando do âmbito do Fórum Nacional a responsabilidade da elaboração do Plano Nacional de Educação, o que ampliaria o seu alcance político; expressou uma política de financiamento da educação que não assegura a universalização da educação fundamental nem consegue prover um padrão unitário de qualidade em todos os níveis e modalidades; reduziu também os mecanismos de controle social para as instituições privadas de ensino; no ensino superior, não garantiu o princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão e nem a articulação com a educação básica, e desconsiderou a autonomia e a carreira universitária; reduziu a obrigatoriedade da formação de professores da educação básica nos cursos de graduação/licenciatura plena; e desarticulou o Sistema Nacional de Educação.

A LDB aprovada foi propalada pelo governo como *enxuta e descentralizadora*. No entanto, avalia o FNDEP que o texto da lei foi omissivo e com tendência centralizadora e, na sua formulação, o governo não considerou que sua efetiva implantação está diretamente relacionada ao grau de participação e compromisso de “amplos setores a ela afetos” e, “sem efetividade, torna-se uma *peça retórica*, nada mais do que um simulacro da nossa tênue democracia” (FNDEP, 1997, p. 18, grifo nosso).

Considerações finais

Espera-se, com este artigo, contribuir para a reflexão sobre a história da política educacional brasileira expressa nos termos de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional, entendendo, no entanto, que ela se constitui apenas em um aspecto do processo.

O contexto social, político e econômico, à época da elaboração, tramitação e aprovação da LDB, foi um período de lutas constantes pela reconstrução da democracia, de crescimento dos movimentos sociais, e que favoreceu a criação de um Fórum Nacional em torno do qual movimentos sociais e entidades em prol da educação pública se uniram no FNDEP, na luta legislativa a partir de uma concepção de mundo, Estado, sociedade e educação radicalmente diferenciada do governo FHC, dos seus gabinetes e dos interesses do capital.

Nesse processo, foi necessário intervir na elaboração de um novo arcabouço legal para a educação no Brasil, constituindo, ao lado de outras lutas, uma importante conquista democrática, porém, ainda, insuficiente para a sonhada transformação social. Compreende-se que uma lei por si só não tem a capacidade de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem retardar ou reduzir o ritmo do progresso social, por mais retrógrada ou conservadora (ROMANELLI, 1984).

Apesar dos limites de uma lei em relação às transformações sociais, a mobilização em torno de sua elaboração possibilitou a discussão de princípios e conquistas das quais

não se pode abrir mão. Ainda que houvesse um esforço para a aprovação de um PL que evidenciasse a luta por uma sociedade justa, entendiam-se os limites de uma luta no âmbito legislativo, pois se tratava de oportunizar a discussão de uma sociedade melhor e mobilizar forças políticas representativas no Congresso de interesses da sociedade.

Portanto, é necessário ultrapassar a dimensão formal da lei. É fundamental criar mecanismos de controle social que superem a letra da lei. Ainda urge trabalhar cada vez mais para garantir e ampliar o acesso à educação pública, laica, gratuita e de qualidade a toda a população brasileira em todos os níveis, lutando para ampliar o espaço democrático de construção das políticas públicas, pela ampliação do papel do Estado, pela construção de uma educação plena ao exercício da cidadania e da formação crítico-emancipatória.

Enfim, vivencia-se uma conjuntura complexa em que o projeto neoliberal hegemônico alija do poder um governo legitimamente eleito, que, sobretudo nos últimos anos, estendeu a presença do Estado na educação pública por meio de um processo amplo de participação da sociedade na definição das políticas públicas, de um processo democrático, sem precedentes, como a elaboração do PNE 2014-2024 por meio da Conae.

Na atual conjuntura, estão sendo derrubados avanços obtidos na Constituição Federal de 1988 e na LDB, que contemplavam algumas proposições defendidas por educadores na *Carta de Goiânia* e assumidas pelas entidades do FNDEP, evidenciando tremendo retrocesso, que favorece as forças conservadoras hegemônicas. Constatam-se retrocessos nas proposições governamentais e de setores conservadores, como a *Escola sem Partido*, que coloca em risco a educação laica, o pluralismo de ideias e a liberdade do exercício da docência; o congelamento dos recursos públicos dos investimentos na educação por vinte anos (PEC nº 241, de 2016 na Câmara e PEC nº 55, de 2016 no Senado); a Medida Provisória (MP) nº 746, de 2016, que, entre outros aspectos, exclui do currículo da educação média disciplinas como filosofia, sociologia, educação física, artes e cultura afro-brasileira etc.

Por isso, não é por demais lembrar a lição de Florestan Fernandes que, no contexto histórico da luta pela educação pública, no processo de elaboração de uma nova LDB, em 1991, já afirmava que

Precisamos refletir muito sobre os caminhos a seguir e as adversidades a arrotar. Muitos dirão: já não podemos recuar, porém só dispomos de meios débeis e escassos para avançar. Ora, o teste final virá da nossa coesão e de nossa capacidade de lutar juntos. Lembramo-nos sempre: ou o Brasil empreende a sua revolução educacional, através da escola pública, ou ele permanecerá como um gigante de pés de barro! Será uma 'Nação com história', mas determinada lá fora. Como os antigos escravos e seus descendentes, prosseguiremos presos a uma liberdade ilusória, que é, por si mesma, uma terrível evidência de escravidão. (FERNANDES, 1991, p. 36).

Recebido em julho de 2016 e aprovado em outubro de 2016

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: nó da avaliação. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 253-274, 2002.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (AnPed). Entrevista com Dermeval Saviani – PNE. **Portal ANPEd**, 7 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Projeto de Lei nº 1.258-A de 1988 (Do Sr. Otávio Elísio). In: SAVIANI, D. **A nova lei da educação**. LDB, trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997a.

_____. Projeto de Lei nº 1.258-C de 1993 (Da Sra. Ângela Amin). In: Saviani, D. **A nova lei da educação**. LDB, trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997b.

_____. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2014**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. (Série Legislação; nº 125)

BATISTA, Neusa Chaves. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**: participação na elaboração do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público. 2002. Disponível em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/embate_legislativo.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. LDB: do processo de construção democrática à aprovação anti-democrática. **Universidade e Sociedade**, n. 12, p. 162-163, fev. 1997.

_____. Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 657-676, 2010.

CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO (CBE). Carta de Goiânia. In: Congresso Brasileiro de Educação, 4., 1986, Goiânia. **Anais...** Goiânia: CBE, 1986. Disponível em: <http://www.floboneto.pro.br/pdf/outrosdoc/cartadegoias/cartadegoiania1986_4cbe.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

FÁVERO, Osmar. **A educação nas Constituições brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FERNANDES, Florestan. Diretrizes e bases: conciliação aberta. **Universidade e Sociedade**, n. 1, p. 33-36, 1991.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA (FNDEP). Carta de Belo Horizonte. **Cadernos do I CONED**, Belo Horizonte, 1996.

_____. **LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei nº 9.394/96. Avaliação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública da Lei nº 9394/96. Belo Horizonte: Associação Profissional dos Docentes da UFMG, 1997.

LODI, Lucia Helena. Apresentação: Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da Câmara Federal. **Universidade e Sociedade**, n. 5, p. 77, 1993.

MORAES, Igenes Navarro. Educação brasileira: uma nova lei de diretrizes e bases. **Universidade e Sociedade**, n. 1, p. 37-46, 1991.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. **A LDB e o contexto nacional**: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988 a 1996. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

PERONI, Vera Maria. **A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90**. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. **História da educação no Brasil**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**. LDB: trajetória e limites. São Paulo: Autores Associados, 1999.

THOMPSON, Edward Palmer. **A miséria da teoria**: um planetário de erros. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.