

# **trabalho necessário**

issn: 1808 - 799x

ano 8 - número 11 - 2010

Memória e Documentos

## **HÁ QUINZE ANOS, SOBRE A LDB: DOIS INTELECTUAIS EM DUAS POSIÇÕES**

Francisco José da Silveira Lobo Neto

### **INTRODUÇÃO**

Em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394 – foi sancionada, sem vetos, pelo Presidente da República. Foram oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a partir do Projeto de Lei nº 1.258/88, apresentado em 28 de novembro de 1988 pelo Deputado Federal Octávio Elísio, menos de dois meses após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil que determinara, em seu Art. 22, alínea XXIV, competir, exclusivamente à União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”.

O próprio autor, em 15 de dezembro do mesmo ano, apresenta uma primeira Emenda que, em 04 de abril se consolida na Emenda 2. Como o Deputado Octávio Elísio explicita em suas Justificações para ambas as Emendas, elas decorreram de. O autor faz absoluta questão de sublinhar, tanto nas Justificações das Emendas - elaboradas reuniões e debates entre políticos e especialistas, de sugestões de parlamentares e educadores (Cfr. DCN I, 11/04/1989, pág. 2009 e 2014) - quanto em seu discurso de apresentação do Projeto no Plenário, em 5 de abril de 1989, que o Projeto era ponto de partida para um amplo debate.

Em 29 de junho, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por unanimidade, reconhece a “constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Substitutivo apresentado pelo Autor”. Em 09 de agosto, a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo designa como Relator o Deputado Jorge Hage que, sob a Presidência do Deputado Florestan Fernandes, em 30 de agosto de 1989, apresenta o seu primeiro Substitutivo. Depois de ampla discussão na sociedade e volta à Comissão de Educação da Câmara, sendo aprovado por unanimidade um novo Substitutivo na sessão de 28 de junho de 1990. Este texto é submetido, em 1º de agosto à Comissão de Finanças e Tributação cuja Relatora, Deputada Sandra Cavalcanti, propõe, em 28 de novembro, a aprovação do Projeto, na versão do Substitutivo de Jorge Hage, aprovado na Comissão de Educação, com 25 subemendas.

A tramitação na Comissão de Finanças e Tributação impressiona pela ausência de sua temática específica e pela prevalência, no parecer da relatora e no debate, das questões do mérito (Cfr. DCN I, 25/01/1991, Suplemento, pág. 272). O Deputado José Lourenço, ao pedir vistas e provocar o adiamento da votação, menciona a necessidade de um “novo substitutivo a fim de tornar a proposição mais compatível com a realidade nacional”. Argumenta que uma “Lei de Diretrizes e Bases não deve ser tão normativa, para evitar dificuldades ao próprio êxito do ensino no País” (DCN I, 14/12/1990, pág. 14349). Mas quem pediu vistas não fez quaisquer sugestões e, em meados de dezembro, a Comissão aprova por unanimidade o Parecer da Deputada Sandra Cavalcanti, que é lido no Plenário no dia 24 de janeiro de 1991.

Contudo, em 09 de abril a Mesa acolhe o requerimento das lideranças no sentido de outra análise das Comissões de Constituição e Justiça e de Educação, Cultura e Desporto. O Projeto volta para discussão do Plenário em 21 de maio e, no dia 23 de maio de 1991, somam-se 1263 emendas, que seguem para análise das três Comissões. Somente em 25 de novembro de 1992, é que o Plenário inicia o processo de votação tendo como base os relatórios das Comissões.

Nesse ínterim, em 20 de maio de 1992, enquanto as Comissões da Câmara processavam as emendas do Plenário, o Senador Darcy Ribeiro apresentava um outro Projeto de Lei (PLS nº 67/1992). Elaborado com alguns assessores seus e outros do Ministério da Educação, e com o apoio dos Senadores Marco Maciel e Maurício Corrêa, o Projeto Darcy Ribeiro tenta concorrer, em tramitação paralela no Senado, com o Projeto que seguia seu curso na Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, somente em 13 de maio de 1993, o texto com redação final da Relatora Deputada Ângela Amim é aprovado por acordo de lideranças. E, no dia 26 de maio, é remetido ao Senado Federal, identificado como Projeto de Lei nº 101/1993.

Também no Senado, foi um longo e complexo processo de discussão, com embates de posições entre sucessivos Substitutivos e com trocas de relatores. Na tramitação, iniciada em 25 de maio de 1993, na Comissão de Educação e tendo como Relator o Senador Cid Sabóia de Carvalho, o Projeto recebeu 262 emendas, sendo 55 do Senador Darcy Ribeiro, das quais 20 não são acatadas pelo Relator em seu Parecer de 30 de novembro de 1994. Indo ao Plenário em 12 de dezembro, antes da apreciação, volta às Comissões por requerimento aprovado do Senador Irapuan Costa Jr. O mesmo acontece em 16 de fevereiro de 1995, pela aprovação de requerimento do Senador Beni Veras, solicitando retorno à Comissão de Constituição e Justiça, onde é distribuído

# trabalho necessário

issn: 1808 - 799x

ano 8 - número 11 - 2010

primeiramente ao Senador Roberto Requião e, em 16 de março, redistribuído a novo Relator: o Senador Darcy Ribeiro. Este - note-se bem, na mesma data - oferece Parecer rejeitando o PLC 101/93 e o Substitutivo da Comissão de Educação do Senado (relatado pelo Senador Cid Sabóia de Carvalho), oferecendo à Comissão um Substitutivo ao PLC 045/1991, muito semelhante ao PLS 67/92 de sua autoria. No dia 4 de abril de 1995, o Senado Federal havia votado o requerimento do próprio Senador Darcy Ribeiro para a retirada do seu Projeto de 1992.

Em 03 de maio, o Senador Darcy Ribeiro apresenta novo Parecer que, depois de negociações, é acatado no dia seguinte, aprovando o PLC 101/93 com um Substitutivo, ficando prejudicado tanto o PLC 045/91 quanto o Substitutivo Cid Sabóia de Carvalho. As emendas do Plenário e de ambas as Comissões (de Educação e de Constituição e Justiça) passam a ter o mesmo Relator, o Senador Darcy Ribeiro. Outra vez no Plenário do Senado, recebe 315 emendas processadas pelo Relator em Parecer de 18 de dezembro. Em 8 de fevereiro de 1996, é votado e encaminhado para Redação Final, tendo como Relatores o Senador Teotônio Vilela Filho e, depois, o Senador Levy Dias. No dia 29 de fevereiro de 1996, é aprovada a Redação Final do Projeto com Substitutivo do Senado Federal, que é encaminhado à Câmara Federal.

Do dia 12 de março ao dia 5 de dezembro, o Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei da Câmara de Deputados nº 101/93 é analisado e recebe sugestões que são consolidadas em Pareceres dos Relatores Deputados José Jorge (pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto), Deputado Arnaldo Madeira (pela Comissão de Finanças e Tributação) e Deputado Nilson Gibson (pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação). No dia 17 de dezembro de 1996, o Plenário da Câmara discute e vota os Pareceres e aprova a Redação Final, apresentada pelo Deputado José Jorge, sancionada como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 20 de dezembro de 1996.

Esta resumida trajetória da formulação legislativa nas duas Casas do Congresso Nacional objetiva mostrar como os passos do processo legislativo é revelador da construção do discurso normativo. As protelações, os tempos dilatados para negociações, a pletera de emendas sucessivas, substituindo frases e termos, ensejam juízos de valor condenatórios ao processo parlamentar. Deve-se, contudo, ter presente que diferentes

expressões, ao buscar uma nova formulação, às vezes refletem um compromisso com a precisão da norma e, outras vezes, revela a atenuação da prevalência de uma corrente de pensamento.

Muitas vezes, por eliminação ou substituição, o objetivo é permitir um espaço de interpretação acolhedor de diferentes posições. Tudo isso indica que a elaboração trabalhosa e complexa de um texto legal de diretrizes e bases da educação nacional é necessariamente impactado pelos confrontos e conflitos de concepções opostas. Mais ainda. Embora várias vezes se encontrem indiferentemente as palavras 'consenso' e 'acordo', a verdade é que ocorre uma negociação tensa, onde menos do que convencimentos de 'consenso', se procuram expressar normas que permitam 'acordos', preservadas as diferenças.

No caso desta LDBEN, a tendência que marcou o primeiro Projeto passou por uma extensa e intensa negociação, com idas e vindas, avanços e recuos, para chegar ao resultado de uma Lei, sancionada sem vetos do Governo, talvez porque fruto de um processo de tramitação, no Poder Legislativo, fortemente marcado pela presença do Poder Executivo.

Esta formulação normativa foi construída nas diferenças de uma sociedade de classes, onde a hegemonia política da classe dominante se afirma por todos os meios – mais, ou menos, legítimos. Inclusive, através de um discurso normativo, onde o político, o econômico, o cultural, o racional e o emocional se valem de força de pressão e de expedientes regimentais para vencer resistências.

Entretanto, vale registrar as palavras do último Relator, Deputado José Jorge, na apresentação de seu Parecer, em 5 de dezembro de 1996:

A demora para o projeto da LDB chegar a este final, longe de ser interpretada como descaso do Congresso Nacional, deve ser vista como expressão do cuidado posto na busca do melhor projeto para a educação nacional. Foi um tempo de maturação. Nesse período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal puderam acatar sugestões, abrandar diferenças e confluir concepções e desejos sobre quais deveriam ser as bases e as diretrizes da educação. É da essência do processo democrático colocar as divergências à luz do debate aberto, buscar o consenso e, finalmente, decidir-se pelo que, no entendimento da maioria, seja o melhor para todos (DCN I, 06/12/1996, pág.32258).

É nesse contexto que se devem ler os dois artigos, respectivamente escritos pelo Deputado Florestan Fernandes e pelo Senador Darcy Ribeiro, em abril de 1995 no jornal Folha de São Paulo, no calor da polêmica em defesa e ataque às posições de um e outro.

# trabalho necessário

issn: 1808 - 799x

ano 8 - número 11 - 2010

Ambos intelectuais e políticos, autores de textos publicados no mesmo jornal no período de 10 dias. Artigos que devem ser lidos como documentos porque reveladores, uma vez contextualizados, de diferentes concepções sobre as bases e diretrizes da educação nacional. Mas também sobre as usanças e práticas de legislar em nosso Parlamento.

## DOCUMENTOS

### I - O SENADO E A EDUCAÇÃO

Florestan Fernandes

[Folha de São Paulo, 12 de abril de 1995]

O Senado Federal está em vias de discutir e mesmo aprovar uma solução esdrúxula e inconcebível sobre o projeto de lei da Câmara dos Deputados sobre diretrizes e bases da educação nacional. Darcy Ribeiro aproveitou a condição de relator da matéria na Comissão de Educação do Senado para ressuscitar seu projeto de lei sobre o assunto, numa tentativa pouco responsável de submeter aquela instituição parlamentar em meio para a consecução de seus próprios fins.

O relator tratou conjuntamente de três questões distintas. Primeiro, o referido projeto de lei, aprovado pelo plenário da Câmara a 28/09/93. Segundo, um substitutivo elaborado pelo senador Cid Sabóia de Carvalho, no período que vai daquela data até início de dezembro de 1994, com aproveitamento das emendas dos senadores da Comissão de Educação, desejosos de contribuir para o refinamento do texto da Câmara dos Deputados. Finalmente, o projeto de lei sobre bolsas de estudo, de iniciativa minha e do deputado Gumercindo Milhomem.

Embora seja uma lei ordinária, o preceito legal sobre diretrizes e bases da educação nacional é privativo da União (Constituição Federal de 1988, art. 22, XXIV). Portanto não tem pertinência emitir parecer sobre um projeto de lei já aprovado pela Câmara. Tampouco sobre o substitutivo da Comissão de Educação do Senado, de cambulhada com um projeto de lei menor (bolsas de estudo), ainda que o problema seja de alto interesse educacional e social. O relator recorreu a esse artifício, que desmerece qualquer procedimento parlamentar sério, para injetar seu projeto substitutivo no parecer de sua autoria.

Esse acidentado percurso permitiria jogar na lata de lixo o projeto de lei da Câmara

e o substitutivo elaborado criteriosamente pelo senador Cid Sabóia de Carvalho. E, no lugar de ambos, colocar um projeto de lei extemporâneo, elaborado por Darcy Ribeiro, o magnífico! Nada se pode alvitrar sobre a orientação final do próprio Senado. Resta saber, porém, se absorverá essa manipulação, que o fere no cerne de sua responsabilidade institucional.

Para impressionar os leigos, o parecer cai em suas próprias ciladas. Toda a extensa elucubração de sua primeira parte refere-se a "inconstitucionalidades" que já foram examinadas, inclusive pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. O relator dessa comissão, jurisconsulto e empresário educacional, foi extremamente severo no arrolamento de "inconstitucionalidades", reais ou supostas, contidas no projeto de lei sobre diretrizes e bases da educação. Apreciadas no plenário da comissão, elas foram seletivamente repelidas, refeitas ou aprovadas por deputados com formação constitucional e jurídica. Voltam à tona agora, por assessores com formação jurídico-constitucional ou não, por burocratas e algumas chefias do Ministério da Educação.

Em seguida, vem a parte decisiva do parecer de Darcy Ribeiro. Ela refere-se a pontos controversos eivados de raciocínios em causa própria. Sobre o mérito, salienta, quanto ao projeto original e o substitutivo de Cid Sabóia, que "indiferentes às grandes mudanças históricas ocorridas no Brasil e no mundo, mantiveram um estilo palavroso, minudente, cerceador e centralizador, quando os novos tempos requerem normas de horizontes amplos, de longo prazo, capazes de conferir maior autonomia às escolas e os sistemas de ensino".

A ambição compulsiva ignora a razão e a objetividade crítica. O relator caminha ligeiro, de modo caolho, para seu alvo pessoal. Ignora o que representa, de uma perspectiva parlamentar, o processo de elaboração de que resultaram os diversos passos de levantamento e adequação da lei às condições objetivas de funcionamento, reforma e transformações substantivas das escolas e sistemas de ensino.

O que é um projeto de lei que se apresenta dentro de um ponto de vista renovador, e coloca o legislador no âmago das diversas situações educacionais concretas, junto aos agentes do ensino -professores, estudantes, proprietários, funcionários, órgãos oficiais, privados ou de interesse coletivo, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, a comunidade adjacente e a nação como um todo- e das orientações pedagógicas frustradas ou vivas dentro do horizonte intelectual desses agentes.

Darcy Ribeiro preferiu optar pelos caminhos batidos das nossas tradições parlamentares, entregando-se a uma concepção cerebrina e elitista do processo de

# trabalho necessário

issn: 1808 - 799x

ano 8 - número 11 - 2010

elaboração legislativa, segundo a qual os que "sabem" e "devem cuidar" das leis, com exclusividade, são os políticos consagrados pelo sufrágio eleitoral. Aqueles que possuem vivência pedagógica das escolas não teriam um lugar próprio para participar da atividade produtiva do legislador. Faltar-lhes-ia "competência" para tanto.

Essa circularidade do pensamento enfeixa, no tope, as decisões capitais sobre a continuidade e a inovação do ensino. Oliveira Viana já demonstrou o quanto esse "idealismo legal" dissocia a lei da realidade. A lei, formalmente perfeita, mas substancialmente vazia. No caso da educação, impunham-se consultas variadas e profundas aos agentes educacionais, fundindo-se na mesma peça, o "legal" e o "pedagógico". Enfim, separou-se a mudança educacional do poder inibidor dos que "sabem" e "mandam", conforme seu arbítrio e interesses extrapedagógicos.

## II - FLORESTAN EDUCADOR

Darcy Ribeiro

[Folha de São Paulo, 23 de abril de 1995]

Sou amigo e colega de Florestan Fernandes há mais de 50 anos. Nos fizemos etnólogos na Escola de Baldus, em São Paulo. Ele, para estudar os índios de 1500, através dos papéis que os cronistas escreveram sobre eles. Eu, para estudá-los ao vivo, no mato. Florestan fez obra admirável. Um de seus livros, sobre a guerra entre os Tupinambás, tem mais de 800 páginas. Suponho que só eu tive paciência de lê-lo. Ele nunca leu meus livros. Coitado.

Como voz do PT e da CUT na Câmara dos Deputados, Florestan nos surpreende por sua paciência para ouvir tantos imbecis falando de educação e com seu inesperado populismo. Não é que nosso eminente sociólogo decide deixar a educação brasileira aos cuidados de quem a pratica, como os donos de escola, professores, alunos e funcionários?

Seu Conselho Federal corporativista seria uma ação entre amigos, na qual nenhum educador teria voz. Florestan não se inquieta com o milhão de alunos do proletariado estudantil, que pagam caro para estudar, quase sempre à noite, em escolas péssimas, montadas para fazer lucros empresariais, enganando-os. Abandona-os à sua sorte.

O projeto de lei geral da educação elaborado na Câmara é um diploma de

consolidação do sistema educacional que temos, em que a escola básica não alfabetiza, a média não ensina e a superior simula ensinar. Chegamos, por essa via, a fazer papel notável no mundo como o país que oferece a seu povo a pior educação. Pior até que a de Bangladesh. Congelar por lei esse sistema é um crime. Sobretudo neste tempo em que países como França, Argentina, Portugal e Espanha reformaram sua legislação para abrir as escolas à experimentação e utilizar a nova tecnologia educativa.

A lei de que Florestan gosta consagra o sistema educacional que herdamos da ditadura e entrega o comando das universidades ao aventureirismo das votações de alunos e funcionários.

Recentemente, Florestan escreveu dois artigos defendendo suas idéias educacionais. Neles se refere a minha atuação no Senado, visivelmente descontente com as propostas que apresento. Chega a questionar a legitimidade que eu tenha para entrar nesse campo.

Esquece-se de que fui eu quem, em 1962, como ministro da Educação, pus em execução a primeira Lei de Diretrizes e Bases. Esquece-se, também, de que criei e reformei importantes universidades, aqui e no estrangeiro, bem como centenas de grandes escolas primárias e médias. Orientei a preparação de duas dezenas de milhares de docentes, imprimindo-lhes as diretrizes pedagógicas que aprendemos de Anísio Teixeira e viemos desdobrando e atualizando.

O pior é que nosso Florestan não apresenta nenhuma idéia que se possa debater. Ocupa-se em chamar-me de caolho, de racionalizador na defesa de seus próprios fins, afirmando que estou armado de uma ambição compulsória que me cegaria para qualquer razão objetiva. Não estará trocando as bolas e as pessoas? Termina seu artigo acolhendo-se nos braços do vetusto Oliveira Vianna, como o luminar das boas práticas legislativas. Uma lástima.