

A NOVA LDB DA EDUCAÇÃO NACIONAL: SEU TRÂMITE NO CONGRESSO E AS PRINCIPAIS PROPOSTAS DE MUDANÇA¹

Celia Regina Otranto²

Após a promulgação da Constituição de 1988, por iniciativa do então deputado Otávio Elíseo, foi apresentado na Câmara dos Deputados um Projeto de LDB. Este projeto (1258/88) refletia as discussões que já estavam ocorrendo no Brasil em diferentes Congressos, Encontros, Simpósios, Seminários..., que reuniam entidades representativas do setor educacional.

A Comissão de Educação da Câmara realizou então, 40 audiências públicas, para a discussão do Projeto. Em agosto de 1989 surgiu o 1º Substitutivo do deputado Jorge Hage que incorporou 13 projetos parlamentares e as discussões realizadas nas audiências

No segundo semestre de 1989 as discussões para o aprofundamento do tema aconteceram na forma de Simpósios Temáticos.

Em fevereiro de 1990 surgiu, então, o 2º Substitutivo Jorge Hage que incorporou 978 emendas e mais de 2000 sugestões da sociedade civil organizada.

Este Substitutivo foi ao Plenário da Câmara em 1991, onde recebeu 1263 emendas e retornou às Comissões de Educação, Justiça e Finanças, buscando, em sua forma, refletir os anseios educacionais da sociedade brasileira.

Em 1992, começou a ser comandado, por parlamentares ligados ao governo do então presidente, Fernando Collor, um processo de obstrução ao Projeto de LDB que tramitava, democraticamente, na Câmara dos Deputados. O Senador Darcy Ribeiro, junto com o então Senador Marco Maciel e, com a aprovação do MEC, apresentou um novo Projeto de LDB, no Senado Federal, desconsiderando o trâmite do Projeto original, na Câmara dos Deputados.

Após o "impeachment" do presidente Fernando Collor, o então Ministro da Educação Murílio Avelar Hingel se pronuncia a favor do Projeto em tramitação na Câmara que, agora tendo como relatora a deputada Angela Amim, é aprovado naquela Casa, no dia 13/05/93.

¹ Trabalho publicado na REVISTA UNIVERSIDADE RURAL - Série Ciências Humanas - Vol. 18, Nº 1-2, Dezembro/1996.

² Professora do Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino do Instituto de Educação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DTPE/IE/UFRRJ).

Ao dar entrada no Senado Federal, o Projeto oriundo da Câmara (PLC) recebe o nº 101/93 e seu Relator, Senador Cid Sabóia inicia o processo de discussão com a realização de audiências públicas e recebimento de emendas.

Após amplos estudos e discussões o Senador Cid Sabóia teve seu Parecer de nº 250 aprovado em novembro de 1994, na Comissão de Educação do Senado, apresentando um substitutivo que mantém as linhas diretrizes do PLC 101/93 originário da Câmara. O mesmo foi incluído na Ordem do Dia do Senado em 30/01/95, mas não houve "quorum" para a sua apreciação no Plenário.

Em 17/03/95, através de uma manobra regimental, o Substitutivo Cid Sabóia, que deveria ir ao Plenário, retorna às Comissões de Educação e de Justiça e Cidadania, e é considerado inconstitucional, através do Parecer do Senador Darcy Ribeiro, Relator nas duas Comissões.

Vale, aqui, lembrar que esta inconstitucionalidade nunca foi levantada, anteriormente, nas diversas instâncias percorridas.

O Senador Darcy Ribeiro, então, retira de discussão o Substitutivo Cid Sabóia e apresenta uma nova proposta de LDB para o país, de sua autoria, sem qualquer consulta anterior a nenhuma instância representativa dos educadores. Para isto ele se utilizou do PL 45/91, de iniciativa do Deputado Florestan Fernandes, que trata da concessão de bolsas de estudo para os programas de Mestrado e Doutorado, já em trâmite no Senado Federal e, a ele, apensou o seu Projeto de LDB, numa questionável manobra regimental.

Educadores de todo o Brasil protestaram e começaram a mobilizar-se contra aquilo que consideraram uma manobra e um desrespeito a todo o processo democrático de construção de uma lei que visa traçar as diretrizes educacionais do país. Insistiram na importância de se prolongar o tempo de discussão, considerando que se estava pretendendo ignorar todo o esforço de elaboração de muitos anos para favorecer o Substitutivo Darcy Ribeiro, recém elaborado.

Alguns parlamentares solicitaram um retorno das discussões sobre o Substitutivo Cid Sabóia, argumentando que, se o mesmo continha imperfeições, estas deveriam ser sanadas no corpo do próprio Projeto e não substituindo-o por outro completamente diferente.

Mas, apesar dos protestos, o Presidente da Comissão de Educação do Senado, Senador Roberto Requião mantém-se irredutível e tenta encaminhar, o mais rápido possível, o Projeto Darcy Ribeiro.

No dia 05 de abril de 1995, a Presidência da Comissão de Educação do Senado recebe uma nova forma do Projeto Darcy Ribeiro que, como incorpora muitas das propostas do Governo, passa a ser conhecido pelos educadores como Substitutivo "Darcy/MEC II" .

As críticas, partindo principalmente, das instituições de ensino público de todos os níveis, e as pressões dos educadores, foram gerando algumas modificações no Substitutivo Darcy, dando origem às versões III, IV e V.

O Senado, pressionado, abre emendas à LDB em trâmite naquela Casa. A confusão estava armada! Ninguém sabia a qual dos Projetos se deveriam propor emendas. Seria ao PLC 101/93, originário da Câmara dos Deputados? Ao Substitutivo Cid Sabóia, que já havia sido aprovado na Comissão de Educação do Senado? Ou, ainda, ao Substitutivo Darcy Ribeiro?

Houve 57 emendas, dos Senadores, referindo-se indistintamente a um ou outro Projeto. Finalmente, com as emendas já propostas o Presidente do Senado, Senador José Sarney, esclareceu que elas foram apresentadas ao PLC 101/93. Mas, o Senador Darcy Ribeiro, ao apreciá-las, toma como referência o seu próprio Substitutivo, desrespeitando as "Questões de Ordem" levantadas pelos Senadores Jader Barbalho e Emília Fernandes.

Apesar de todas as irregularidades, o Senador Darcy Ribeiro, como Relator da Comissão de Educação consegue aprovar o PLC 101/93, mas, na forma do seu Substitutivo. Votando, ainda, em seu Parecer, pela prejudicialidade do Substitutivo Cid Sabóia, bem como do PLC 45/91, onde havia, anteriormente, apensado o seu Projeto.

O Substitutivo apresentado ao PL 101/93 é, basicamente, o mesmo que já havia sido por ele proposto, com pequenas modificações. Surge, então, o "Darcy VI". O que causa espanto é que este Substitutivo difere frontalmente, em sua essência, do PLC 101/93, por ele aprovado.

No dia 28/06/95 a juridicalidade do Substitutivo é aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e, apesar do protesto de alguns Senadores, em 31/08/95 é aprovado na Comissão de Educação do Senado. Vale relembrar que o Senador Darcy Ribeiro foi nomeado Relator das duas Comissões.

Assistimos, então, perplexos, a um confronto inusitado, entre um Projeto que é fruto de seis anos de amplos debates, que, se não é o ideal de todos, pelo menos, traduz a reivindicações de muitos, com um outro de autor único, que só recentemente se submeteu a pouquíssimos debates, apenas sob grande pressão de outros parlamentares e dos segmentos organizados da sociedade civil.

O Substitutivo Cid Sabóia e o PL 101/93 guardam características semelhantes, pois um foi originário do outro e possuem a mesma linha diretriz.

O Substitutivo Darcy Ribeiro, por sua vez, apresenta uma proposta diametralmente oposta às demais.

A seguir apresentamos os principais pontos dos diferentes Substitutivos.

PLC 101 / Substitutivo Cid Sabóia

1. Formula e propõe uma organização mais abrangente da educação, com participação da sociedade, mais liberdade de expressão e pluralidade das idéias, articulada com o trabalho e as práticas sociais.
2. Traz uma divisão dos ciclos da educação de forma a garantir um mínimo de 8 anos de escolaridade para todos, com universalização da educação básica em todos os níveis e modalidades, e com clara definição do dever do Estado em relação à educação infantil.
3. Apresenta uma definição de ensino médio não terminativo, sintonizado com a perspectiva da continuidade dos estudos.
4. Integra as diferentes formas de educação profissional, associando formação tecnológica com o ensino universal, mantendo a responsabilidade do Estado perante as escolas técnicas federais.
5. Assegura, claramente, o direito à gratuidade e a responsabilidade do Estado na educação de jovens e adultos trabalhadores.
6. Contempla, sem subterfúgios, medidas objetivas e a clara função do Estado no ensino de caráter especial.
7. Garante a autonomia da universidade pública e o princípio da gestão democrática, com direito de escolha dos dirigentes, e define os requisitos mínimos para o credenciamento de universidades, bem como critérios abrangentes para a avaliação das instituições de ensino superior.
8. Propõe a organização de um Sistema Nacional de Educação, definindo o Conselho Nacional de Educação com função normativa e critérios de participação da comunidade educacional.
9. Define percentuais, formas e prazos para o repasse de verbas destinadas às instituições educacionais em todos os níveis.
10. É uma lei capaz de mobilizar a comunidade educacional, em virtude de ser expressão das idéias dos principais agentes educacionais e autoridades dos respectivos setores de ensino.

Substitutivo Darcy Ribeiro

1. Divide a Educação Escolar em:

a - Educação Básica

- educação infantil (creche e pré-escolas)
- ensino fundamental (atual 1º grau)
- ensino médio (atual 2º grau)

b - Educação Superior

2. Faculta aos sistemas de ensino o desdobramento do ensino fundamental em dois ciclos.

3. Determina que "os currículos valorizarão as artes e a educação física", sem indicar que elas serão disciplinas obrigatórias do currículo.

4. Retira da competência da União a responsabilidade sobre as Escolas Técnicas Federais.

5. Trata a educação de jovens e adultos trabalhadores (a maioria dos jovens brasileiros) de forma supletiva, e não como parte do sistema regular de ensino.

6. Descompromete o Estado com a Educação Infantil pré-escolar.

7. Estabelece uma concepção fragmentada do Sistema Nacional de Educação.

8. Cria cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, no âmbito da educação superior, sem especificar exigência de conclusão do ensino médio.

9. Cria os Institutos Superiores de Educação (curso normal superior), desvinculado das universidades e das pesquisas, para formar em menor espaço de tempo os professores para o ensino fundamental e médio.

10. Embute, no seu texto, uma concepção de educação como treinamento, superada até mesmo pelas instituições de ensino técnico (SENAI, SENAR, SENAC).

11. Compromete a formação de professores na medida em que qualquer profissional, mediante treinamento, pode tornar-se professor.

12. Por omissão, permite a cobrança de taxas escolares no ensino médio público.

13. Não assegura a gratuidade do ensino superior nas instituições mantidas pelo poder público.

14. Retira as Universidades Federais do Regime Jurídico Único, a que está submetido todo o funcionalismo público civil e militar, estabelecendo, para elas, um estatuto jurídico especial.

15. Determina que as instituições de educação superior se organizarão na forma de: universidades; centros de educação superior; institutos; faculdades e escolas superiores.

16. Faculta a criação de universidades especializadas por campo de saber.

17. Acaba com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

18. Suprime o piso nacional unificado e faz referência a um piso salarial profissional.

19. Faculta a cada universidade pública propor o seu próprio plano de cargos e salários, de acordo com os recursos disponíveis.

O Substitutivo Darcy Ribeiro, aprovado nas duas Comissões (Educação, Constituição e Justiça) foi remetido ao Plenário do Senado. Lá, por ser o último a receber um Parecer sobre a matéria, teve a preferência de votação sobre os demais. Recebeu, em cinco sessões ordinárias, 312 emendas das quais 140 foram acatadas, parcial ou integralmente, por seu relator.

No dia 12/01/96 foi divulgado, o novo Parecer sobre as emendas do plenário e, em 17/01/96, em reunião conjunta das Comissões de Educação e de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, este Parecer foi aprovado com o Nº 691/95. Em seguida ele foi remetido mais uma vez para o Plenário do Senado, onde recebeu destaques de emendas das lideranças partidárias e foi aprovado em 08/02/96.

Em 14/02/96, finalmente a Comissão Diretora torna pública a redação final do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 101/93, que estabelece as "diretrizes e bases da educação nacional". Ele recebe a denominação de Parecer nº 30/96.

Dando seqüência à tramitação, o Substitutivo Darcy Ribeiro, agora com o número de Parecer 72/96, foi remetido à Câmara dos Deputados. No último instante, este Parecer incorporou as leis 9131/95 e 9192/95. A primeira trata da criação do Conselho Nacional de Educação e sua composição, além de instituir a avaliação de final de curso, o "provão". A segunda regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários.

Na Câmara dos Deputados está sendo submetido à apreciação dos congressistas, tendo como relator o deputado José Jorge do PFL de Pernambuco. Lá, conseqüentemente, foi estabelecido um confronto com o PL

1258/88 (Substitutivo Angela Amim), que é o Projeto originário da Câmara, que deu origem ao PL 101 e ao Substitutivo Cid Sabóia.

Numa análise comparativa entre os dois Projetos, o da Câmara (PL 1258/88) e o do Senado (Parecer nº 72/96), percebe-se duas propostas diferentes de educação e duas concepções distintas de sociedade e de homem.

A falta de definições conceituais prejudica a clareza do Parecer nº 72/96 e torna necessária a formulação de legislação ordinária, o que nos faz prever um intervalo de indefinições e dúvidas na sua aplicação, caso seja aprovado na Câmara dos Deputados. Ao tratar da Educação Nacional estabelece uma visão restrita, oportunizando dubiedades na interpretação do texto que se refere à administração da educação. Segundo ele, à União é atribuído somente, o papel coordenador, consolidando a redução do papel do Estado em suas funções básicas.

Em relação ao Ensino Superior, que o texto do Senador Darcy Ribeiro passa a denominar como Educação Superior, enquanto o PL 1258/88 fundamenta-se pelo princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, o Parecer nº 72/96 não estabelece este como o princípio norteador do Ensino Superior. O próprio conceito deste ensino, no texto, é aquele destinado à transmissão/comunicação do saber, desvinculado da produção do conhecimento e comprometido, basicamente, com a profissionalização, como prestadora de serviço.

A criação de Universidades por campo de saber, também contida no Parecer nº 72/96, fragmenta a concepção de saber universal e reforça a criação de centros de excelência por campo de saber, distribuídos pelo território nacional atendendo à "vocações" de determinadas Instituições de Ensino Superior.

Por sua vez, o papel da extensão, que no PL 1258/88 deve socializar a produção cultural, científica e tecnológica, no Parecer nº 72/96 adquire o caráter de formação continuada.

No que diz respeito à organização do Ensino Superior, o texto do Senador Darcy Ribeiro cria duas novas modalidades de cursos superiores. A primeira diz respeito "aos cursos seqüenciais por campo de saber". Em linhas gerais, é um curso reduzido, com no mínimo seis disciplinas, que forma um novo tipo de profissional, de nível não definido, e os critérios para ingresso podem considerar "experiências anteriores", e a lei não prevê a exigência de conclusão do ensino médio. A segunda cria os Institutos Superiores de Educação, que são Instituições de nível Superior, integradas ou não à universidades ou a centros de educação superior. Estas Instituições de ensino manterão: a) cursos formadores de profissionais para a educação básica; b) programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica; c) programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

O Parecer nº 72/96 dispõe que a formação dos profissionais de educação básica (fundamental e médio) se fará em Universidades ou em Institutos Superiores de Educação. No caso da educação infantil e ensino fundamental até a 4ª série, esta formação pode ser obtida em escola normal ou "curso normal superior".

O PL 1258/88 enfatiza que a formação de docentes para atuar na educação básica, far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, admitida como formação mínima, em nível médio, a modalidade normal.

O Parecer nº 72/96, ao tratar dos Profissionais de Educação apresenta uma concepção na qual os saberes necessários ao desempenho das diferentes atividades educacionais aparecem fracionados. Trata-se de uma retomada de concepção estrita de especialista desenvolvida sobretudo na década de 70. Divide os profissionais da educação em quatro categorias: docente, administrador, supervisor e orientador.

A carreira docente, no mesmo Parecer, é reduzida a um artigo, que se limita a reproduzir os preceitos constitucionais, desconsiderando os avanços conquistados pelas categorias profissionais. Já o Projeto de Lei da Câmara dá um tratamento específico à carreira, introduzindo uma seção sobre o assunto, no PL1258/88, assegurando os avanços e conquistas subtraídos pelo Parecer Darcy Ribeiro.

O Parecer 72/96 ainda compromete o princípio da autonomia e da gestão democrática ao legislar sobre a escolha de dirigentes universitários, atribuindo 70% de peso aos docentes. Institui um "provão" que não se sabe exatamente que parâmetros o norteará, e o chama de "avaliação de final de curso", demonstrando, claramente, que confunde medida com avaliação. E, finalmente, institui um Conselho Nacional de Educação totalmente diferente daquele proposto pelo PL 1258/88, que era um órgão articulador e coordenador dos diferentes sistemas de ensino. O Conselho Nacional do Parecer 72/96 tem atribuições, composição e escolha de Conselheiros pelo Ministério de Educação.

Atualmente, o Projeto de LDB do Senado, Parecer nº 72/96, aguarda em regime de "urgência, urgentíssima" (direto ao Plenário), entrar na pauta de votação na Câmara dos Deputados. Foi aberto a emendas supressivas e há grandes chances de ser aprovado, ainda neste ano de 1996.

Nota da autora: Conforme havíamos previsto ao término da redação deste artigo, a nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* foi aprovada na Câmara dos Deputados em 17/12/96 e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 20/12/96.