

OS PROJETOS CAPITAL E TRABALHO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LDB: EXPRESSÕES DA LUTA DE CLASSES NO PARLAMENTO BRASILEIRO

THE CAPITAL AND LABOR PROJECTS IN THE PROCESS OF ELABORATING THE LDB: EXPRESSIONS OF THE CLASS STRUGGLE IN THE BRAZILIAN PARLIAMENT

Danielle Almeida*
daniellealmeidaleite@hotmail.com

Gilcilene de Oliveira Damasceno Barão**
gil.barao@hotmail.com

Leandro Sartori***
leandrosartorigoncalves@yahoo.com.br

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo apresentar os projetos do capital e do trabalho na elaboração das diretrizes e bases da educação nacional nos anos 1990, evidenciando a preponderância do projeto do capital na lei aprovada. Destaca-se que a burguesia nacional reproduziu os traços do capitalismo dependente, pois incorporou as demandas e as orientações expressas nos acordos internacionais, à revelia dos dilemas, das necessidades e das discussões consensuadas na comissão de educação. A hipótese, portanto, é de que houve ingerência da pauta dos organismos internacionais na redefinição do papel do Estado e na materialização do texto da LDB, garantindo o aprofundamento das relações capitalistas dependentes por uma dupla articulação, isto é, sob o imperialismo existe uma articulação interna e externa que unifica os interesses do capital. O projeto de lei que expressava uma conciliação aberta para a educação foi posto de lado e os princípios que constam na legislação aprovada, se comparados com as propostas citadas, foram esvaziados de seu sentido político e pedagógico.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Diretrizes e Bases; Reforma do Estado; Capitalismo Dependente.

ABSTRACT: This work aims to present the projects of capital and work in the elaboration of guidelines and bases of national education in the 1990s, evidencing the preponderance of the capital project in the approved law. It is noteworthy that the national bourgeoisie reproduced the traits of dependent capitalism, as it incorporated the demands and guidelines expressed in international agreements, in the absence of dilemmas, needs and consensus discussions in the education commission. The hypothesis, therefore, is that the agenda of international organizations interfered in the redefinition of the role of the State and in the materialization of the LDB text, guaranteeing the deepening of dependent capitalist relations through a double articulation, that is, under imperialism there is an articulation internal and external that unifies the interests of capital. The bill that expressed an open

* Professor Docente I na Rede Estadual de Educação/RJ. Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF/UERJ); Secretaria do Estado de Educação/RJ.

** Professor Adjunto da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF/UERJ). Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorando vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa História, Sociedade e Educação no Brasil e na América Latina (HISTEDBRAL).

*** Professor Adjunto da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF/UERJ). Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorando vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa História, Sociedade e Educação no Brasil e na América Latina (HISTEDBRAL).

conciliation for education was put aside and the principles contained in the approved legislation, compared to the aforementioned proposals, were emptied of their political and pedagogical meaning.

KEYWORDS: Law of Guidelines and Bases; State Reform; Dependent Capitalism.

Introdução

O foco deste artigo é analisar a disputa entre capital e trabalho no campo educacional que vigorou no Brasil após a reabertura democrática, tendo como referência os projetos entre capital e trabalho em disputa na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional. A hipótese central é de que houve grande ingerência da pauta colocada pelos organismos internacionais, em particular, o Banco Mundial, na redefinição do papel do Estado, através da reforma do Estado de 1995, e na materialização do texto aprovado em 1996 como legislação educacional, aprofundando as relações capitalistas dependentes no Brasil e configurando na educação o que Florestan Fernandes denominou de dupla articulação, isto é, sob o imperialismo existe uma articulação interna e externa que unifica os interesses do capital. Temos como pressuposto que neste embate se constitui a explicitação da luta de classes na educação, com a materialização do Substitutivo Jorge Hage¹, que Florestan Fernandes (1995b) denominou de conciliação aberta, e, posteriormente, o polo trabalho desta disputa elaborou o PNE, proposta da sociedade brasileira. Ambas as propostas não conseguiram aprovação como legislação nacional.

Apresentamos ao longo do artigo dois cenários de análise para compreensão dos embates, contradições e resultados do processo de elaboração das diretrizes e bases da educação nacional. O primeiro cenário reflete sobre a crise internacional do modo de produção capitalista e os caminhos apontados nos grandes acordos internacionais, como o Consenso de Washington e a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (1990), da qual o Brasil participa como signatário do documento produzido. O segundo cenário apresenta as lutas político-sociais no período de 1988 a 1996, considerando as disputas entre capital e trabalho na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

¹ O Substitutivo Jorge Hage faz parte da trajetória de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases no período de redemocratização. De acordo com Saviani (2003) “em março de 1989 o deputado Ubiratan Aguiar (PMDB-SE), então presidente da comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, constituiu um grupo de trabalho da LDB sob a coordenação de Florestan Fernandes (PT-SP), e tendo sido indicado relator Jorge Hage (na época PSDB-BA) (...) ao final do processo que se consumou em 28 de junho de 1990, o texto logrou aprovação unânime, transformando-se em um substitutivo da comissão. O texto em referência apresenta inegavelmente, com a situação ainda vigente, um avanço. Seu tom geral era progressista, não obstante a existência de vários pontos que necessitariam ser revistos e modificados (...) O qual passou a ser conhecido como “Substitutivo Jorge Hage” (p. 57- 59).

Nacional (1996) no Legislativo, de maneira a compreender a luta de classes na educação e as implicações da reforma do Estado em torno da definição de um projeto de educação para o Brasil.

Grosso modo, o que se pode perceber é que a burguesia brasileira continua fazendo opção de desenvolvimento de seu capitalismo de maneira dependente dos interesses internacionais, de forma que na educação se percebe a opção em garantir as pautas requeridas pelos organismos internacionais, representativos dos interesses dos países centrais e de setores empresariais da sociedade brasileira, que tem, cada vez mais, se ocupado da delimitação de pautas ideopolíticas para a educação nacional. De fato, o projeto que resultou de *conciliação aberta* no Substitutivo Jorge Hage foi refreado e deu lugar à atual lei aprovada. Esta viabilizou o projeto liberal, negligenciando pautas históricas dos setores mais progressistas da sociedade.

O primeiro cenário de análise: Crise e Capitalismo Dependente

Como compreender a elaboração democrática das diretrizes e bases da educação nacional no parlamento, que havia produzido um substitutivo solapado, interditado e substituído por uma Lei de Diretrizes e Bases, cujas referências eram as diretrizes internacionais e a reforma do Estado? A explicação para esta situação deve ser buscada nos personagens e movimentos que participaram do embate no processo legislativo e, também, no contexto histórico. Desta forma, trata-se neste primeiro cenário de desvelar as dimensões estrutural e histórica de uma sociedade capitalista dependente em que a democracia e a organização de um sistema nacional de educação que garanta a educação pública ainda é uma agenda interdita para o conjunto da população. Por isso, é fundamental entender alguns dos elementos da conjuntura de crise dos anos de 1980 em âmbito mundial e as reverberações desta crise nas sociedades que historicamente se interpuseram como capitalistas dependentes na divisão internacional do trabalho, como é o caso do Brasil e de muitos países da América Latina.

Florestan Fernandes (1973), ao analisar as relações capital e trabalho na América Latina, sistematiza os padrões de dominação externa na região. A primeira fase de dominação se apoiou na luta pelo controle das colônias por países europeus como um dos fatores que explicam a questão estrutural da América Latina. De igual forma, como consequência do sistema colonial, o segundo padrão de dominação externa se constituiu por uma dependência

de produtos industrializados, sobretudo os produtos trazidos da Inglaterra. Os mercados latino-americanos foram monopolizados, provocando a ausência de um desenvolvimento tecnológico-industrial nacional da região. As classes dominantes no poder se antepuseram em um papel secundário economicamente, de dependência do capitalismo central, julgando como vantajosa a manutenção das estruturas coloniais e de dominação.

A persistência da dependência se dá pela hegemonia dos países capitalistas centrais no âmbito econômico, cultural e político (FERNANDES, 1981). Os reordenamentos da organização capitalista na economia e na sociedade, sobretudo no pós-guerra, estabelecem novo padrão de dominação externa, o imperialismo. Este produz um aprofundamento da concentração de riquezas, do prestígio social e do poder para algumas camadas privilegiadas. O desdobramento de tal postura da classe dominante na América Latina abre caminho para o capitalismo dependente sob o imperialismo total.

O imperialismo total se configura na associação das grandes corporações empresariais e financeiras aos sócios locais, que consiste em organizar a dominação externa por dentro, em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, padrões de consumo, comunicação de massa, agendas político-financeiro-educacional, a infra e a superestrutura. O dilema latino-americano não seria necessariamente o de produzir riquezas, mas o problema de como retê-las e distribuí-las em benefício do seu próprio povo e território (FERNANDES, 1981). Desta forma, as estruturas econômicas, socioculturais e políticas absorvem a ideologia capitalista central, inibindo o desenvolvimento autônomo, ao passo que a dominação externa estimula a modernização conservadora e o crescimento de forma controlada.

Com a condição de dependência, se “absorvem” ou se “repetem” os traços estruturais da dinâmica essencial do capitalismo. Os países dependentes acabam por operar como um entreposto do grande capital. O controle externo marca as posições ocupadas por cada um nesse circuito, e isso se expressa com clareza nos acordos e nas parcerias firmadas com organismos internacionais que apontam para uma agenda educacional voltada para o contingenciamento da ordem e para a formação segundo a Teoria do Capital Humano, cujo eixo central tem sido o fortalecimento de competências e habilidades para atuação produtiva nos postos de trabalho formais ou não formais da sociedade contemporânea. Tal fato se torna

evidente nas disputas em torno da definição das diretrizes e bases da educação brasileira, como veremos mais à frente.

A crise sistêmica do capitalismo, como definido por Netto (2012), se consolida na conjuntura internacional no fim dos anos de 1960 e se evidencia com mais clareza a partir da década de 1970, como expressão de um profundo desequilíbrio na acumulação de capital, cujos impactos se fazem sentir em diferentes setores da sociedade. A queda acentuada na taxa de lucro do capital se converteu em um panorama de aumento da especulação financeira e de crescimento de capital fictício, concomitante a alterações na configuração produtiva e nas relações de trabalho. De fato, a tecnologia, a informação e o conhecimento passam a ter preponderância na produção, de maneira que a produção flexível e sob demanda viabilizada pelo toyotismo ressignificou as relações produtivas, reduzindo o número de trabalhadores e os tornando colaboradores na garantia da qualidade total do processo de produção, e ao mesmo tempo, exigindo capacidades básicas na leitura, na escrita e na solução de problemas elementares tecnológicos (ANTUNES; PINTO, 2017).

Essas circunstâncias econômicas garantiram a continuidade de acumulação de riquezas pela classe burguesa, o que não exprimiu a permanência dos índices de crescimento produtivo no mundo, tampouco se traduziu na equalização das desigualdades na distribuição de renda. Para Hobsbawm (1995), ao contrário disso, a pobreza, o desemprego em massa, a miséria e a instabilidade reapareceram de maneira severa a partir de 1973, atabalhoando as saídas até então propostas pelo capitalismo para as questões sociais, muitas vezes articuladas às defesas keynesianas de garantia da proteção social como estratégia para manutenção do desenvolvimento. O cenário colocado é de profundas contradições e incertezas, sobretudo porque

O número de trabalhadores diminuiu relativamente, absolutamente e, em qualquer caso, rapidamente. O crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam jamais. (HOBBSAWM, 1995, p. 403)

Segundo o mesmo autor, os fluxos econômicos livres cruzaram fronteiras, e as indústrias de intenso trabalho e altos salários situadas nos países de capitalismo central migraram para países periféricos, com salários muito menores e sem garantir o crescimento efetivo dessas economias, uma vez que o fluxo de capital não se circunscrevia às suas fronteiras. O que se observa a partir de então é o robustecimento do desemprego e o

surgimento de grandes contingentes populacionais em situação subempregada e que passam ao trabalho informal ou economia paralela.

Em síntese, com a dissolução do campo socialista, a fragmentação das lutas sociais e a descrença da esquerda, o projeto liberal ganha corpo e passa a ser indicado como receita de enfrentamento da crise, sobretudo para os países signatários de grandes acordos internacionais ou dependentes de empréstimos por parte de organizações financeiras internacionais. Aplica-se, portanto, o conceito de imperialismo total, como discutimos, para a incorporação da pauta do capital internacional nos países periféricos e com capitalismo dependente.

A crise dos anos de 1970 e 1980 aprofunda o processo de interdependência entre as economias ao redor do mundo e de mundialização de capital. No âmbito da organização dos Estados nacionais e, especificamente, nas políticas educacionais há uma grande articulação firmada em acordos internacionais. Tais acordos são ressignificados no interior dos Estados, mas expressam a confluência de interesses do capital pela delimitação de uma agenda educacional preocupada com a atenuação da extrema pobreza e articulação ideológica pelo convencimento da responsabilidade dos indivíduos por sua condição de empregabilidade.

No Brasil, pode-se dizer que a ditadura civil-militar perde sua sustentação no argumento explícito autoritário, cedendo lugar a uma espécie de abertura democrática que foi feita pelo alto com o consenso dos setores dominantes, sem interferir na permanência dos privilégios de classes e nas relações dependentes do capitalismo brasileiro. De fato, a conjuntura de “reabertura política” brasileira ocorrida nos anos de 1980, ainda que em meio a uma forte depressão econômica, mobilizou diversos setores da sociedade, inclusive com representatividade do polo do trabalho, que debateram pautas civis e sociais a serem incorporadas no texto constitucional aprovado em 1988. Ainda que parte dessas pautas tenha sido efetivamente incorporada ao texto legal, o que se percebe é que houve lacunas na regulamentação de alguns direitos ou até mesmo reapropriações de diversos elementos colocados na lei, em particular no que diz respeito à educação. Isso pode ser percebido de diversas maneiras e exemplificado na luta de classe na trajetória no Legislativo e na alternativa de intervenção do Executivo na aprovação da LDB.

O segundo cenário: o processo da conciliação aberta, a reforma do Estado e a nova LDB

O processo de elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os seus embates foram desdobramentos da luta de classe na educação (re)iniciada com a reorganização do campo democrático, ainda no bojo da ditadura civil-militar (1964-1985), e, posteriormente, no processo de elaboração do capítulo de educação da nova Constituição. A Carta Magna, promulgada em 1988, resultou no reconhecimento inédito quanto ao dever do Estado na garantia da educação pública e gratuita.

Ainda no período pós-Constituição, a aparência era de continuidade do ascenso das lutas democráticas na defesa da educação pública, porém, Florestan Fernandes (1995), quando analisa a conjuntura dos anos 1990, conclui haver um novo ciclo da associação do Brasil à dominação imperialista articulado a uma modernização conservadora avassaladora, conforme análise no primeiro cenário deste artigo. Pode-se afirmar que o projeto tem por base a privatização da educação e a interdição dos espaços democráticos que foram duramente construídos em diálogo com o parlamento desde 1986, configurando-se uma política ultraliberal. Neste contexto, pode-se considerar que na história

O circuito fechado constitui uma equação metafórica de um dos ângulos da situação que prevalece graças aos tempos retardados da revolução burguesa. A história nunca se fecha por si mesma e nunca se fecha para sempre. São os homens, em grupos e confrontando-se como *classes em conflitos*, que “fecham” ou “abrem” os circuitos da história. A América Latina conheceu longos períodos de *circuito fechado* e curtos momentos de *circuito aberto*. (FERNANDES, 1979, p. 5)

As propostas e os substitutivos, que surgiram ao longo do processo de elaboração da LDB, expressam, então, projetos de sociedade divergentes, e o cenário aparente é de circuito aberto pelas lutas.

Braga (2019) teve como finalidade em sua pesquisa analisar *A luta em defesa da educação pública no Brasil (1980-1996)*: obstáculos, dilemas e lições à luz da história. A autora evidencia que o debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação congregou mais de 30 entidades que passaram a compor o Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público, cujo compromisso político foi criar condições para que na LDB pudesse manter as conquistas educacionais presentes na Constituição Federal (BRAGA, 2019, p. 66 ss). Nesse sentido, para analisar as contribuições das diversas forças políticas que atuaram neste processo, Braga sistematizou quatro eixos: 1. democratização (acesso e permanência e gestão); 2. qualidade; 3. gratuidade do ensino; e 4. recursos financeiros para a escola pública (BRAGA, 2019, p. 297

ss). Essas temáticas, apesar das divergências de concepção no interior do Fórum, tiveram impacto no substitutivo e, também, foram reapropriadas na LDB aprovada, bem como nas reformas implementadas, especialmente, após 1995.

A história da educação brasileira, sob o capitalismo dependente, é entrecortada pelo embate que coloca a defesa do ensino público de um lado e a defesa do ensino privado do lado oposto. Esse conflito esteve presente no decorrer da elaboração da Constituição de 1988 e, também, posteriormente, no percurso da LDB aprovada. Nesta luta havia dois grupos com interesses antagônicos ao Fórum de Defesa do Ensino Público e Gratuito: a igreja e a ala dos empresários da educação.

Braga (2019), ao estudar os documentos do Fórum e das entidades que o compõem, ressalta suas diferenças e contradições nas temáticas centrais no campo da defesa da educação pública. Florestan Fernandes destaca que

Na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional muitas vezes especialistas e entidades representativas não se entendiam no plano pedagógico. Após a primeira e a segunda etapas da coleta de depoimentos e de discussão dos resultados, várias correntes pedagógicas entravam em confronto (...) as principais entidades preferiam apresentar suas contribuições de forma autônoma, ignorando que a situação concreta da educação no Brasil prescinde de tais refinamentos e que o pensamento conservador se unificara em bases puramente pragmáticas. (FERNANDES, 1995b, 53)

Desta forma, o setor conservador teve uma agenda pragmática diante de suas bandeiras na LDB, e as entidades em torno do Fórum nem sempre conseguiam entendimento nas pautas em debate, pois algumas temáticas não foram consensuadas; são elas: sistema nacional de educação; eleição de diretores e reitores; concepção de educação e trabalho, dentre outras (BRAGA, 2019). Além disso, as próprias estratégias de mobilizações apresentavam desencontros. Por isso, posteriormente, em 1991, Florestan explicita a conquista histórica de elaborar um substitutivo de LDB na Câmara dos Deputados como resultado de uma “conciliação aberta” e que, para manter as conquistas conciliadas, o Fórum teria desafios decisivos. Neste sentido, recomenda que seria central “reorganizar-se, para atuar em um contexto parlamentar que se modificou e em um ambiente político que se alterou. É óbvia a necessidade de uma Comissão de Agitação e Propaganda, que se ligue permanentemente a uma comissão pedagógica. (...) o que importa, no caso, é o processo político de participação popular” (FERNANDES, 1995b, p. 60).

Cabe reafirmar como este processo democrático de elaboração da LDB no Legislativo tem relação com toda a luta anterior e se inicia com a proposta de Saviani (1988) denominada “Contribuições à elaboração da nova LDB: Um início de conversa”. O texto de Saviani serviu de base para o projeto que passou a tramitar na Câmara, pois com o *circuito aberto*, a partir das lutas contra a ditadura, entendia-se que havia possibilidade de influenciar a elaboração do texto da lei. No entanto, posteriormente, Florestan Fernandes, em 1992, alerta que o surgimento do projeto de lei no Senado, de autoria de Darcy Ribeiro, demonstrava como “uma sociedade de classes na qual as elites dirigentes não pisam em terreno firme no exercício de sua hegemonia política enfrenta contradições insuperáveis no estabelecimento de um projeto educacional” (FERNANDES, 1995b, p. 47).

Com base em Saviani (2003), pode-se sistematizar o percurso da luta na elaboração da LDB no parlamento e sua relação com o Executivo em quatro fases: primeira fase Governo Sarney (final do governo, 1988 até 1990); segunda fase Governo Collor (1990 até 1992); terceira fase Governo Itamar (1992 até 1994); e quarta fase Governo Fernando Henrique (1995 até 1996).

Para refletir sobre a relação entre essas quatro fases convém compreender as condições da educação pública no capitalismo dependente e as consequências da articulação dos interesses internos e externos que caracterizam a natureza da dominação burguesa na sociedade brasileira. Desta forma, deve-se associar os fatos históricos com as dinâmicas nacional e internacional no campo educacional e/ou que tiveram impactos neste.

Em primeiro lugar, na dinâmica interna da sociedade brasileira quanto à trajetória da LDB, temos algumas observações: 1ª. o curto período (1988-1996) em que o Executivo, através de diferentes presidentes, executou intervenção ou reconheceu a autonomia do projeto debatido no Legislativo; 2ª. ao longo do percurso, a composição do Legislativo teve duas mudanças substantivas advindas do resultado eleitoral. Assim, a discussão da LDB inicia-se com uma legislatura composta de vários parlamentares de esquerda, e nas eleições de 1990 e de 1995, com novas composições legislativas, vários destes parlamentares de esquerda, que estavam no processo de elaboração da LDB, não são reeleitos; 3ª. em todas as diferentes fases da trajetória da LDB na Câmara dos Deputados, ocorreram iniciativas paralelas no Senado Federal, cuja finalidade era interditar o processo mais democrático em curso e estabelecer outro projeto de LDB; 4ª. a vitória eleitoral de Collor e, mais adiante, de Fernando

Henrique aprofundou a subalternização da política interna aos projetos internacionais do grande capital na educação.

Em segundo lugar, cabe sistematizar o contexto internacional que contribuiu para a análise do processo de tramitação da LDB sob o capitalismo dependente; embora este já tenha sido desenvolvido na primeira parte do artigo, destacamos: a crise capitalista que estava no horizonte; a derrubada do campo socialista, que abriu espaço para o capital retirar direitos sociais; e a instituição de uma política ultraliberal formulada e difundida por meio dos organismos internacionais. No campo específico da educação ocorreu a Conferência Mundial de Educação para Todos (Conferência de Jomtien), realizada em 1990 na Tailândia, que gerou desdobramento e interferência direta no processo de elaboração da LDB.

Desta forma, a entrada em cena dos organismos internacionais como formuladores não começa após a Conferência de Jomtien, por exemplo. No período de 1950 a 1970 a ação do Banco Mundial no Brasil se organizou a partir de projetos pontuais e mais localizados (KRUPPA, 2001, p. 4). A especificidade dos anos de 1990 é a intensificação da relação entre Brasil e Banco Mundial de forma mais abrangente e sistêmica sob, pelo menos, três aspectos: definições de concepções e estratégias de atuação; ajustes quanto aos princípios de governabilidade, a partir dos mecanismos de controle, baseados na padronização e nos dispositivos de avaliação; diretrizes para as formas de financiamento com o estímulo às parcerias público-privadas e recomendação da participação da iniciativa privada no gerenciamento dos recursos públicos através das privatizações.

Uma das expressões desta articulação entre os interesses de dentro e de fora do país foi a elaboração, no Governo Itamar, que, respondendo à agenda internacional, instituiu a Portaria nº 489, de 18/3/1993, para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, que seria apresentado na Conferência de Nova Delhi em dezembro de 1993. No Governo de Fernando Henrique (1995), o foco da política educacional teve relação com as diretrizes de Jomtien e as orientações dos organismos internacionais articuladas aos interesses privatistas sobre o fundo público. Desta forma, observamos que a correlação de forças no Legislativo e no Executivo estavam articuladas ao projeto de sociedade e educação implementados pelos organismos internacionais.

A posteriori, Bresser Pereira, ministro do Governo Fernando Henrique, admite que a crise da administração pública burocrática se inicia ainda no regime militar, mas atesta que o

agravamento dessa crise se infunde a partir da CF/88. Ele coloca a reforma administrativa de 1995 como resposta às crises no sentido de um ajuste fiscal do Estado brasileiro e a modernização do serviço público voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos, caracterizando uma rearticulação dos países periféricos em torno da agenda do capital internacional e reiterando seu papel de dependência. A reforma do Estado se apresenta como um novo desmonte dos direitos formalmente conquistados na Carta Magna. Sendo assim, a resposta do Brasil à crise dos anos 1980 se expressa na reforma do Estado, operacionalizada em 1995.

A administração gerencial, defendida na reforma do estado, é explicada para satisfazer não somente às exigências internas, como também às externas, desencadeando o apogeu das privatizações das empresas estatais, afirmadas por Bresser Pereira como ajustes necessários para readequar o Estado ao “tamanho certo”. No campo educacional, o gerencialismo ressignificou a temática da gestão democrática, defendida pelos setores progressistas do Fórum. Porquanto, o princípio da Gestão Democrática na educação pública constituída como referência na Constituição Federal tornou-se, de um lado, um princípio abstrato e secundarizado nas políticas educacionais e, de outro, a qualidade total no gerenciamento dos processos educativos tornou-se o norte, visando atingir as metas avaliativas impostas às redes de ensino (CARVALHO, 2008).

De tal forma, para Minto (2010)

A reforma da educação, à semelhança da reforma do Estado em geral, pressupunha um ataque direto às políticas públicas para o setor. Essa ofensiva apoiou-se em alguns pilares fundamentais, como a redução dos gastos públicos, a melhoria da qualidade (entendida como melhoria na gestão financeira das atividades educacionais), o aumento da produtividade no ensino etc. Para viabilizar esse objetivo, diversas teorias educacionais e concepções pedagógicas foram incorporando as diretrizes da reforma, passando a adotar uma nova linguagem e novos conceitos, alguns apenas ressignificados, como os de autonomia, avaliação e descentralização, enquanto outros (como os de eficiência, produtividade, accountability, qualidade total) eram transplantados das áreas de economia e administração de negócios. (MINTO, 2010, p. 189)

Com efeito, ora trazendo conceitos do mercado para a escola, ora ressignificando conceitos caros à educação, a reforma do Estado foi um ajuste planejado para utilizar a educação no sentido da desmobilização da consciência de classe e da função social da própria escola. Um exemplo seria a implantação da lógica do planejamento estratégico que traz ao

ambiente escolar um alinhamento às técnicas empresariais, visando reorganizar o trabalho educativo, com ênfase nos resultados e cumprimento de metas que elevem os índices preestabelecidos pelo Estado ou por indicadores internacionais. Esse fenômeno constitui a taylorização do trabalho pedagógico, segundo Saviani (2010), aprofundando a divisão técnica do trabalho na escola.

Desta forma, a agenda política passou a ser a Reforma do Estado que terá impactos e desdobramentos no projeto de LDB a ser aprovado no Legislativo, ou seja, o sentido de participação, gestão democrática e qualidade é ressignificado e diferenciado das concepções mais progressistas do Fórum. Portanto, na definição da nova LDB materializou-se a luta de classe no parlamento, e o setor conservador utilizou diferentes recursos no processo de tramitação na Câmara, além de diversas iniciativas paralelas e manobras no Senado e, novamente, o circuito fechado da dominação burguesa interditou o mínimo de espaço democrático alcançado no Legislativo. De acordo com Florestan

os interesses que se chocam são simultaneamente econômicos, culturais e políticos. E eles se agravam devido às incongruências ligadas à inexistência de uma cultura cívica generalizada e aos conflitos entre os princípios e fins do ensino público e privado. Uns caçam o lucro, vendo na educação uma mercadoria. Outros se mostram intolerantes na esfera ideológica, principalmente diante da laicidade do ensino público e do acesso a suas verbas, pretendendo moldar mentes e corações (...) acresce que o Brasil é rústico de alto a baixo: os de cima só reconhecem nominalmente o direito à igualdade das oportunidades educacionais. Temem a educação do Povo e as suas consequências. (FERNANDES, 1995b, p. 47)

Por isso, Florestan Fernandes (1995a) em debate público com o senador Darcy Ribeiro, através da coluna *Opinião* do Jornal Folha de S. Paulo, defende o processo democrático do substitutivo apresentado na Câmara e ressalta que o senador ignorou “o que representa, de uma perspectiva parlamentar, o processo de elaboração de que resultaram os diversos passos do levantamento e adequação da lei às condições objetivas de funcionamento, reforma e transformação substantivas das escolas e sistemas de ensino”.

O novo texto foi sancionado em 20 de dezembro de 1996, com ausência de vetos.

Para Saviani:

A ausência de vetos é fato raro na história de nossa política educacional, recordando-se que isto também se deu com a lei 5.692/71 durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici sob cujo autoritarismo a oposição estava inteiramente silenciada, não havendo sequer para os “pálidos protestos” ocorridos durante a votação da lei 5.540/68 no governo do

marechal Arthur da Costa e Silva quando, no entanto, o texto foi sancionado com diversos vetos. Esse resultado é explicável, uma vez que o MEC foi, por assim dizer, coautor do texto de Darcy Ribeiro e se empenhou diretamente na sua aprovação. E, como a iniciativa privada, ficou inteiramente satisfeito com o desfecho. Tanto que recomendou ao Presidente da República a sanção sem vetos. E assim foi feito. (SAVIANI, 2003, p. 162)

A pergunta que emerge do debate sobre a tramitação dos projetos de lei no Legislativo é quanto ao conteúdo educacional que estava em disputa neste processo histórico. Para isso, destacamos alguns dos artigos do texto do Substitutivo Jorge Hage. No artigo 2º é evidente a concepção de cidadania como finalidade do processo educativo:

Fins da Educação Nacional: (Art. 2º)

I – O pleno desenvolvimento de ser humano e seu aperfeiçoamento;

II – A formação de cidadãos capazes de compreender criticamente a realidade social (...)

III – O preparo do cidadão para a compreensão e o exercício do trabalho, mediante acesso à cultura, ao conhecimento científico, tecnológico e artístico e ao desporto. (SAVIANI, 2003)

No artigo 3º é explicitado o dever do Estado em relação à educação básica, no sentido de assegurar a igualdade de condições de acesso e permanência pela oferta de ensino público e gratuito em todos os níveis. Propõe a delimitação do papel do Estado e sua responsabilidade. No artigo 4º, o Estado apresenta-se como garantidor da universalização da educação básica em todos os níveis e modalidades. A concepção do Estado diante da educação não tem relação com a ideia de Estado mínimo nem como gerente de políticas que beneficiem o mercado.

No artigo 5º a educação escolar básica aparece como direito social; sendo assim, o Poder Executivo é responsabilizado pela falta de oferta regular do ensino público e gratuito. Dessa forma, estabelece as competências do Poder Público com destaque para a garantia de continuidade e permanência do processo educativo. Em contrapartida, o que se experimenta com a LDB aprovada é a transferência da efetivação das políticas educacionais para as secretarias e também para as unidades escolares, com o Estado contingenciando o controle dos resultados.

O Substitutivo Jorge Hage também estabelecia o princípio da liberdade de pensamento, da pesquisa e do processo de ensino-aprendizagem, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, acrescido da defesa da escola pública gratuita, valorização do profissional da educação e da gestão democrática.

O tópico da garantia de padrão de qualidade do ensino aparecia no Substitutivo com integração, no nível superior, à pesquisa e à extensão. O artigo 9º trata da definição de

qualidade mediante parâmetros bem definidos, como a valorização das condições de trabalho necessárias, coordenação, planejamento e administração democrática da política educacional.

O Substitutivo continha ainda uma concepção ampliada de gestão, considerando a participação em todos os níveis da esfera de gestão, que abrange a simplificação das estruturas burocráticas, a descentralização dos processos decisórios a partir do diálogo em Fóruns de Educação e o fortalecimento dos projetos das unidades escolares. Este projeto é diferente da LDB aprovada, pois a proposta que vigora até os dias atuais pressupõe a responsabilização das unidades escolares pela execução das políticas estabelecidas pelas instâncias do Executivo, muitas vezes sem participação no planejamento e criação das políticas por parte dos educadores, assim como controle do processo educativo por meio das avaliações externas implementadas de maneira central.

Desta forma, a legislação aprovada propõe uma orientação para a prática de uma participação democrática de maneira segmentada. Eis um olhar atento ao conteúdo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 no seu artigo 14, incisos I e II:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

É possível perceber uma direção limitada sobre a questão da participação dos segmentos presentes na comunidade escolar. As instâncias participativas da comunidade escolar nos processos decisórios das escolas públicas têm-se limitado a uma atuação tutelada. A participação na lógica da gestão gerencial consiste no desenvolvimento de parcerias com setores empresariais; campanhas lançadas pelo governo federal que buscam o apoio da população por meio do trabalho voluntário para manutenção das escolas, atividades extracurriculares etc.; no entanto, a concepção dos projetos e das políticas da educação pública não é suficientemente debatida.

Considerações Finais

Este artigo sistematizou alguns dos tensionamentos apresentados entre as proposições do capital nacional e internacional e as dos trabalhadores da educação organizados na disputa pelas diretrizes e bases da educação, demonstrando que houve

preponderância do capital na definição das prioridades aprovadas na referida lei. O que fica evidenciado no resultado final da legislação aprovada é que a burguesia nacional reproduziu as características do capitalismo dependente ao absorver as demandas e orientações expressas nos acordos e conferências internacionais, secundarizando as pautas e contribuições consensuadas, a partir da Constituição de 1988 e junto aos educadores nas atividades democráticas da comissão de educação da Câmara, no período em que Florestan Fernandes e Jorge Hage estiveram à frente da elaboração do Substitutivo em diálogo com os educadores progressistas.

Observamos que a conjuntura externa foi fortemente influenciada pelo fim do socialismo no leste europeu e a reorganização política, econômica e produtiva do capitalismo, a partir da noção de flexibilização e produção sob demanda. Além disso, recomendou-se a substituição do modelo keynesiano de bem-estar-social pela ênfase perspectiva mercadológica e ultraliberal em resposta à grave crise que atingia as nações capitalistas e à possibilidade de aprofundar a relação de dominação e capacidade de acumulação e concentração de capital. Diante do conservadorismo do contexto internacional e da perda dos direitos, o polo trabalho da luta de classe passa a estar subsumido ao capital também no campo educacional, como, por exemplo, com a incorporação de princípios da Conferência de Jomtien (1990) ou da reestruturação proposta pela reforma do Estado (1995), cujo eixo basilar é o gerencialismo.

Vislumbrou-se que inicialmente a reabertura democrática seria permeada por ampla participação de diferentes setores da sociedade nos projetos que vinham sendo pensados para a sociedade brasileira. No entanto, essa participação foi aparente, pois não transformou as contradições do capitalismo dependente. Ou seja, os interesses e privilégios das classes dominantes e conservadoras foram intensificados e materializados na interdição do projeto progressista que ocorria na Câmara, em função de outro projeto que se tornou a lei aprovada. Assim, a “conciliação aberta” determinada na comissão de educação da Câmara foi posta de lado, e a lei aprovada, apesar de reproduzir alguns termos também utilizados pelos setores progressistas, parte de perspectivas diferentes. Ademais, a reforma do Estado e os indicativos de privilégio à organização privatista da educação nacional constituíram-se na nova lei e na política posteriormente estabelecida. Por conseguinte, houve um esvaziamento em relação ao que foi debatido sobre gestão democrática, pois a participação não é entendida como

construção coletiva, tampouco como engajamento nos processos de decisão da escola e da própria política de educação. A legislação propõe uma orientação para a prática de uma participação segmentada, emergindo como uma técnica de gestão, como fator de coesão e consenso gerencial, reduzindo a escola a uma unidade executora.

O que se pode concluir é que no tensionamento instaurado na definição das diretrizes e bases da educação nacional, ainda que alguns termos formais tenham sido incorporados à letra da lei, foram esvaziados de seu sentido social e político, corroborando o projeto do capital e de sua representação internacional via organismos multilaterais e associação dependente da burguesia nacional aos interesses externos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo; PINTO, Geraldo Augusto. *A fábrica da educação: da especialização taylorista à flexibilização toyotista*. São Paulo: Cortez, 2017.

BRAGA, Lucelma Silva. *A Luta em Defesa da Educação Pública no Brasil (1980-1996): obstáculos, dilemas e lições à luz da história*. Tese de Doutorado. 443 páginas. Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/en.php>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. LDB (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

CARVALHO, R. F. Abordagem da Gestão Escolar a partir da noção Marxiana de trabalho. *Trabalho Necessário*, n. 7, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/4657>. Acesso em: 20 mar. 2022.

DRABACH, N. P. *Gestão gerencial: a ressignificação dos princípios da gestão democrática*. 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhoscompletosComunicacoesRelatos/0413.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

FAGNANI, E. *Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992*. *Economia e Sociedade*, n. 8. Campinas, p. 183-238, jun. 1997. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 22 ago. 2019.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1973.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. *Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional”*. São Paulo: HUCITEC, 1979.

FERNANDES, Florestan. *O que é Revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FERNANDES, Florestan. O senado e a educação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12 de abril de 1995, caderno 1, p. 3, 1995a.

FERNANDES, Florestan. *Tensões na educação*. Salvador: Sarah Letras, 1995b.

HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. *O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90*. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2010.

NETTO, José Paulo. Crise do Capital e Consequências Societárias. *Serv. Soc. Soc.*, n. 111, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/D6MmJKCjKYqSv6kyWDZLXzt/?lang=pt>. Acesso em: 7 out. 2022.

SAVIANI, Dermeval. *Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa*. ANDE, São Paulo, n. 13, p. 5-14, jan. 1988.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Ed. Autores Associados, 8. ed. 2003.

SAVIANI, Dermeval. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. 11. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.