

DOI: [10.46943/VIII.CONEDU.2022.GT21.023](https://doi.org/10.46943/VIII.CONEDU.2022.GT21.023)

LDB E SEU PERCURSO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Maria Aparecida Fernandes

Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal do Cariri - UFCA, aparecidaferma@gmail.com;

Maria Zildene Fernandes

Especialista em História e Sociologia da Universidade Regional do Cariri - URCA, zildenefernandes78@gmail.com;

RESUMO

As políticas públicas são definidas e praticadas em contextos históricos. Por isso, cada sociedade tem um padrão de políticas públicas. Existem elementos que podem ser utilizados para definir política pública, tais como: o elemento processual (conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas por diferentes atores), a finalidade (objetiva responder de forma organizacional a um problema compreendido como sendo social), a questão substantiva (são orientadas por valores, ideias e visões de mundo, portanto, não são neutras e expressam entendimentos sociais que prevalecem em determinado momento) dinâmica de interação e conflito entre os atores envolvidos (pois requer a (re) alocação de recursos sociais) e a decorrência (uma política pública (trans) forma uma ordem local, já que, os atores (inter) agem e (re) manejam recursos, objetivando orientar e delimitar a ação social por meio da (trans) formação de estrutura (s) social (is)). Nesse sentido, o presente trabalho relata o histórico da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, legislação essa que define e organiza todo o sistema educacional brasileiro, buscando analisá-la como política pública educacional brasileira. Para tanto, a metodologia utilizada foi

exploratório–descritiva de um estudo de caso, a partir de uma abordagem qualitativa, através de pesquisas bibliográficas e documentais. Verificou-se que as três versões da LDB (1961, 1971 e 1996) foram influenciadas direta e indiretamente por diferentes atores, a partir de seus valores, ideias e visões, conforme delimitações do poder público, apresentando reflexos de acordo com o momento vivenciado, ou seja, o sistema educacional brasileiro foi e vem sendo reestruturado e readequado no decorrer do tempo.

Palavras-chave: LDB, Políticas públicas, Educação brasileira.

INTRODUÇÃO

Para discutir sobre a temática política educacional é essencial compreender o poderoso instrumento de intervenção social, bem como, a necessidade de planejar ações voltadas para garantir o direito constitucional e subjetivo mais valioso no que tange a transformação social – a educação. Porém, as falas e as ações representam pensamentos, crenças, valores, necessidades (legais e institucionais), contradições e relações de poder historicamente estabelecidas pela sociedade.

Nesse contexto, a implementação das políticas públicas está mais relacionada à autonomia relativa do Estado, ao seu espaço e a sua capacidade de atuação (submetidas à influência externa e interna), e aos momentos históricos do país.

É evidente que as políticas públicas são ações políticas desenvolvidas na gestão pública que direcionem acessos a bens, serviços, direitos e poderes à população em geral. Sendo elas formuladas pelas gestões ou democraticamente com a participação da sociedade civil.

Diante disso, e de acordo com Giovanni (2018), toda política pública deve ser entendida como uma tentativa de ação sobre um domínio problemático da sociedade na busca de adaptá-lo, conservá-lo ou transformá-lo. Para entender o processo que envolve determinada política pública torna-se necessário conhecer os atores que dela participam, pois sempre vão agir baseados por certas representações relativas à natureza do problema, dos desfechos e das consequências de sua própria ação.

Frente a essa realidade é necessário refletir sobre a análise de Marçal Ribeiro (1990) ao dizer que a história mostra que a educação escolar no Brasil nunca foi considerada como prioridade nacional: ela serviu apenas a uma determinada camada social, em detrimento das outras camadas da sociedade que permaneceram iletradas e sem acesso à escola. Mesmo com a evolução histórico-econômica do país; mesmo tendo, ao longo de cinco séculos de história, passado de uma economia agrária-comercial-exportadora para uma economia baseada na industrialização e no desenvolvimento tecnológico; mesmo com as oscilações políticas e revoluções por que passou, o Brasil não priorizou a educação em seus investimentos

político-sociais e a estrutura educacional permaneceu substancialmente inalterada até nossos dias, continuando a agir como transmissora da ideologia das elites e atendendo de forma mais ou menos satisfatória apenas a uma pequena parcela da sociedade.

É nessa perspectiva que a Lei de Diretrizes e Bases – LDB se apresenta como área propícia para estudo, pois é uma política pública que disciplina a educação, direito social previsto na CF/88, além de refletir momentos diversos da sociedade brasileira, já que não existe em versão única, e conseqüentemente, apresenta diversas regulamentações sobre o campo educacional.

Dessa forma, o presente trabalho objetiva relatar o histórico da LDB, legislação essa que define e organiza todo o sistema educacional brasileiro, buscando analisá-la como política pública educacional brasileira. Para tanto, a metodologia utilizada foi exploratório-descritiva de um estudo de caso, a partir de uma abordagem qualitativa, através de pesquisas bibliográficas e documentais.

Foi possível verificar que as três versões da LDB (1961, 1971 e 1996) foram influenciadas direta e indiretamente por diferentes atores, a partir de seus valores, ideias e visões, conforme delimitações do poder público, apresentando reflexos de acordo com o momento vivenciado, ou seja, o sistema educacional brasileiro foi e vem sendo reestruturado e readequado no decorrer do tempo.

METODOLOGIA

O estudo é exploratório e descritivo. A pesquisa exploratória busca desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, a partir da formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos futuros, objetivando proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinada situação. Normalmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso (GIL, 2008).

A pesquisa descritiva apresenta como objetivo primordial descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer as relações entre variáveis. Pode objetivar também o levantamento de opiniões, atitudes e crenças de uma população. Há casos em que pode proporcionar uma nova visão do problema, aproximando-se das pesquisas exploratórias. Pesquisas descritivas

e exploratórias são realizadas comumente por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (GIL, 2008).

Para tanto, utilizou-se a abordagem qualitativa, que embora decorrente de várias tradições, tem como pressuposto enxergar a realidade a partir de várias perspectivas. Para adquirir embasamento teórico referente aos conceitos essenciais para a pesquisa realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica está em permitir ao pesquisador acessar uma variedade de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia investigar diretamente, sendo indispensável nos estudos históricos. A pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental apresenta materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

Realizou-se um estudo de caso, que na visão de Yin (2001, p. 32) é uma investigação empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. O mesmo autor afirma que “[...] o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21).

O caso estudado foi a LDB enquanto política pública brasileira. A seguir serão apresentados os principais resultados como também uma breve discussão sobre a pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITOS E RELAÇÕES

Quando se fala em políticas públicas tem-se um conceito mais contemporâneo, associado ao Estado moderno, em que o poder dos órgãos administrativos públicos é entendido como instância sob cuja responsabilidade são tomadas decisões de acordo com os princípios da democracia. É um conceito interdisciplinar, que

contempla elementos de diversos campos científicos, como da ciência política, da sociologia, do direito, da economia e da psicologia social (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012).

As políticas públicas estão associadas aos processos de decisão referentes aos governos, voltados aos interesses coletivos. Em poucas palavras, políticas públicas são as ações regulares, institucionalizadas, de governos, visando a objetivos e fins determinados. Diferem de ações de interesse coletivo que emanam de entes não governamentais. [...] por outro lado, as decisões governamentais nem sempre são tomadas com base em demandas e expectativas legitimamente expressas pela sociedade. Mas são políticas públicas, mesmo assim (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012, p. 146)

Na visão de Secchi (2013, p. 2), “[...] uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Nessa perspectiva, uma política para ser considerada política pública deve possuir dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja, deve tratar ou solucionar um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013).

Para que um problema seja considerado público, o mesmo deve “[...] ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas” (SECCHI, 2013, p. 10). Ou seja, um problema somente se torna público quando os atores políticos o consideram problema (situação atual inadequada) e público (relevante para coletividade). Portanto, a definição de um problema público está susceptível a interpretações, pois conferir a característica “público” a um problema envolve interpretações político-normativas dos próprios atores políticos envolvidos com o tema, com isso, é quase sempre um processo nebuloso (SECCHI, 2013).

Lima e D’Ascenzi (2018, p. 38-39) elencam cinco elementos que podem ser utilizados para delimitar uma definição para as políticas públicas:

Em primeiro lugar, o elemento processual, destacando a política pública como um conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas

por diferentes atores. Em segundo, um elemento relacionado à finalidade – o objetivo de uma política pública é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva, no sentido de que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Ou seja, elas não são neutras, mas expressam entendimentos prevalentes na sociedade em dado momento. Em quarto lugar, a dinâmica de interação e conflito entre os atores que as permeiam; isso se deve ao fato de que o processo das políticas públicas promove a (re) alocação de recursos sociais. E, por último, uma decorrência: uma política pública (trans) forma uma ordem local, isto é, um sistema em que os atores (inter) agem e (re) manejam recursos. Esse sistema de ação busca orientar e delimitar a ação social por meio da (trans) formação de estrutura(s) social (is).

Teixeira (2002, p. 2) relata que elaborar uma política pública significa “[...] definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente”. Por esse ângulo, o mesmo autor demonstra a importância de distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, apesar de serem estatais. Para serem classificadas como “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios dessas políticas, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público, ou seja, possibilitou a participação da sociedade.

A partir dessa concepção, parece ser compreensível que “[...] as políticas públicas são estabelecidas por uma miríade de atores” (SECCHI, 2013, p. 99). Para as ciências políticas, os atores são indivíduos, grupos ou organizações que executam determinado papel na arena política. Possuem relevância em um processo de política pública quando têm a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. Conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva, influenciam o processo de formulação da agenda, estudam e elaboram propostas, decidem e transformam intenções em ações (SECCHI, 2013).

Para Lima e D'Ascenzi (2018, p. 40) "os atores sociais são aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la".

Os atores podem ser classificados em categorias, de acordo com classificação adotada por Secchi (2013, p. 101), conforme quadro apresentado a seguir:

Quadro 1- Categorias dos atores.

• Atores governamentais	<ul style="list-style-type: none">• Políticos• Designados politicamente• Burocratas• Juizes
• Atores não governamentais	<ul style="list-style-type: none">• Grupos de interesse• Partidos políticos• Meios de comunicação• Think tanks• Destinatários das políticas públicas• Organizações do terceiro setor• Outros stakeholders: fornecedores, organismos internacionais,• comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas, etc.

Fonte: Secchi, 2013.

Existem formas individualizadas de alguns padrões governamentais desses atores e essa apresentação está condicionada à existência de um ambiente político democrático. Secchi (2013, p. 100) afirma ainda que "o fato de alguns atores aparecerem em uma mesma categoria não quer dizer que tenham comportamento ou interesse em comum. A saliência de interesses de atores é indiossincrática ao contexto político em estudo". Pois, um mesmo ator pode ter diferentes interesses em diferentes contextos ou em diferentes etapas do processo de elaboração de política pública, da mesma forma que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos contrários.

Como demonstrado, a construção de uma política pública é resultado da atuação de diversos atores sociais. Tais atores desempenham papéis importantes nas arenas políticas. Rua e Romanini (2013, p. 36) relatam que para entender o processo de interação

entre os atores e a formação das arenas políticas, faz-se necessário partir do princípio de que “todos os indivíduos e grupos em uma sociedade têm demandas. Uma demanda expressa aspirações quanto à manutenção ou à mudança de uma situação qualquer”. Essas aspirações transformam-se em expectativas a partir da possibilidade de intervenção.

Para as autoras, expectativa, para o estudo das políticas públicas, refere-se às prévias avaliações das perdas e dos ganhos resultantes de cada intervenção de acordo com a previsão dos atores políticos, pois têm perspectivas de obter vantagens ou desvantagens a partir de determinada decisão. Assim, existem preferências diversas entre os atores, a depender de sua posição. Tais preferências são formadas em torno de issues. Rua e Romanini (2013, p. 36) definem issue como “[...] um item ou aspecto de uma decisão que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política pública e catalisa os conflitos e as alianças entre os atores”.

O padrão de interação entre os atores de acordo com determinada política pública irá conformando a arena de política pública (policy arena). O conceito de arena política, apesar de lembrar espaço físico ou institucional, diz respeito “[...] as maneiras como esses atores irão se aliar, disputar, confrontar, etc” (LIMA, D’Ascenzi, 2018, p. 49). Esses posicionamentos são os resultados das preferências e expectativas dos atores sociais em torno de seus issues.

Existem diferentes maneiras de classificar as políticas públicas, porém, por ser uma das tipologias mais utilizadas no campo das políticas públicas, abordaremos a tipologia de Lowi (1964, 1972 apud ASSIS, 2015), que define como categoria de classificação a abrangência dos impactos a partir dos atores e da arena onde foi originada a política pública, classificando-as em quatro tipos: distributivas, redistributivas, constitutivas e regulatórias.

As políticas distributivas destinam bens e serviços a determinados grupos, através de recursos difusos na sociedade. Beneficiam pequenos grupos de interesse organizados atendendo a demandas locais, gerando benefícios concentrados. Implantação de equipamentos públicos em territórios específicos, como escolas, são exemplos desse tipo de política.

Políticas redistributivas acolhem demandas e desejos particulares de grandes coletividades distribuindo recursos na sociedade. Podemos citar como exemplo a taxação de grandes fortunas e as políticas de transferência de renda.

As do tipo constitutivas criam as regras do jogo político, da estrutura de governo e os métodos de elaboração e implantação das políticas públicas. Também chamadas de estruturadoras, tais políticas são caracterizadas pela negociação e busca de apoio entre partidos e lideranças políticas. As regras constitucionais e as normas do sistema político eleitoral podem ser citadas como exemplos.

As políticas regulatórias destinam-se a padronizar o funcionamento de atividades e serviços públicos de um setor específico da ação governamental ou setor econômico. Tais normas determinam condições e proibições que condicionam o funcionamento da área, podendo ser específica ou abrangente. Ocorrem em arenas de negociações políticas e seus custos e impactos são sentidos de diferentes formas, conforme o interesse e os recursos de poder dispostos nos grupos sociais. Segundo Lowi (1964 apud SECCHI, 2013, p. 25) “[...] as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade”.

As políticas públicas regulatórias estabelecem regras para padrões comportamentais e tomam a forma de leis. Um exemplo comum são as regulações em áreas específicas como na temática educacional.

POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

As políticas públicas em educação consistem em programas ou ações elaboradas em âmbito governamental que auxiliam na efetivação dos direitos previstos na CF/88. Apresenta, dentre os vários de seus objetivos, o de colocar em prática medidas que garantam o acesso à educação para todos os cidadãos. Essas políticas apresentam dispositivos para garantir a educação a todos, bem como a existência de processos avaliativos para ajudar na melhoria da qualidade do ensino no país (SMARJASSI, ARZANI, 2021).

Conforme afirma Saviani (2008, p. 7) “a política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação”. Nesse aspecto, apresenta-se um conceito atual de Estado como “[...] instrumento de governo, organização e intervenção, e como ‘ambiente’ ético, político e institucional indispensável para o contrato social” (NOGUEIRA, 2018, p. 332).

Nogueira (2018) diz também que o poder é potência que pode ser exercida e, portanto, precisa de condições para se efetivar, ou seja, depende da possibilidade que determinado ator tem de impor sua vontade em uma relação social, contornando eventuais resistências. O mesmo autor afirma também que a política não pode ser constituída sem a existência do poder. Cabe aqui então, uma discussão sobre poder político, entendido como o “[...] poder que, autorizado por uma coletividade, vale-se da lei e da força para tomar decisões e fazer com que sejam acatadas por todos” (NOGUEIRA, 2018, p. 678).

O poder político é um recurso social, fator importante para que uma sociedade possa, por exemplo, definir e implementar políticas públicas que a tornem mais justa, produtiva e sustentável. Mas [...] as comunidades precisam saber conviver com ele. Para discipliná-lo e submetê-lo. Sempre há batalhas de ideias e disputas de poder nos agregados humanos: choques entre interesses e visões do mundo, esforço para conquistar mentes e corações, desejo de sobrepujar e de se destacar (NOGUEIRA, 2018, p. 683).

O autor continua dizendo que “o poder político vale-se de um ‘Estado’ – isto é, de um aparato organizacional e de procedimentos legais que autorizam alguém a exercer a autoridade e a coagir – para cumprir suas finalidades” (NOGUEIRA, 2018, p. 678).

Sobre essa óptica vale destacar que:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; [...] é abrangente e não se limita a leis e regras; [...] é uma ação

intencional, com objetivos a serem alcançados; [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37).

A partir dessa compreensão acerca de políticas públicas educacionais, apresentaremos e analisaremos a LDB enquanto política educacional e sua perspectiva histórica. Para tanto, é necessário entender a educação “[...] como direito social que deve ser assegurado por políticas públicas entendidas como o ‘Estado em ação’” (ARAÚJO, 2011, P. 283).

Nessa perspectiva, é imprescindível compreender que a educação deve ser encarada como uma das principais políticas públicas de uma nação que tem vistas para transformar seu povo, pois uma nação culta torna-se próspera e torna-se cada vez mais capaz de encarar as transformações sociais na atualidade. Para que isso aconteça de fato, a própria educação necessita ser transformada.

LDB E SEU PERCURSO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

As políticas públicas educacionais regulatórias são medidas que estabelecem regras para padrões de comportamento da sociedade. Assim, a LDB define e regulariza o sistema de educação, disciplinando a educação escolar, desenvolvida por meio do ensino e em instituições próprias, em consonância com o que preconiza a Constituição Federal de 1988.

De forma resumida, a primeira LDB foi publicada em 1961, pelo presidente João Goulart, e levou treze anos para ser aprovada. Em 1971, durante o regime militar, foi aprovada a segunda versão da lei. Em 1996, a nova LDB e ainda vigente, foi sancionada.

Para aprovação da primeira LDB (Lei 4.024 de 20/12/1961) a negociação/discussão durou de 1948 a 1961, tendo como principais debates a centralização e descentralização do Estado na educação e sobre os estabelecimentos públicos versus privados (FREITAS, FILGUEIRA, 2020).

Brzezinski (2010, p. 189) apresenta que nessa época existiam dois mundos:

[...] de um lado, o mundo vivido liderado pelos educadores profissionais afiliados à tendência educacional da Escola Nova ancorada nas matrizes do ideário liberal que defendia o Estado laico e democrático, visando à reconstituição da Nação Republicana por meio da educação e pleiteava a instalação da escola básica única e gratuita para todos os brasileiros. De outro lado, localizo o mundo 'oficial' formado pelos intelectuais católicos, que pretendiam recristianizar a nação, mantendo o ideário da Pedagogia Tradicional, conservadora, acrítica, como pilar de suas ações discriminadoras e não emancipatórias, pois a escola básica, segundo esses católicos leigos deveria servir aos filhos das classes privilegiadas.

A primeira LDB, considerada como uma conciliação de interesses, na qual os estabelecimentos públicos receberiam preferencialmente os incentivos do Estado, porém, também era permitido investir recursos públicos em estabelecimentos privados. Esse momento ficou conhecido como “meia vitória” de acordo com declaração feita por Anísio Teixeira (FREITAS, FILGUEIRA, 2020).

No período de aprovação da segunda LDB o Brasil vivenciava o período da ditadura militar e, nesse contexto, foram aprovadas duas leis educacionais: Lei 5.540/1968 (instituiu a reforma universitária no governo Arthur Costa e Silva) e a Lei 5.692 de 1971 (fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus – conhecida como segunda LDB aprovada no governo de Emílio Garrastazu Médici). Essa LDB instituiu o ensino obrigatório dos 7 aos 14 anos, transformou o 2º grau em ensino profissionalizante e previu núcleo comum para o currículo de 1º e 2º graus (FREITAS, FILGUEIRA, 2020).

À vista disso, a preocupação do regime militar era formar massa trabalhadora com habilitações técnicas que atendessem a demanda imediata do mercado. Contudo, estes pressupostos não se aplicavam a elite, que deveria ter um ensino que lhe inserisse em uma parcela privilegiada, daqueles que ocupariam os postos de comando do país (FREITAS, FILGUEIRA, 2020, p. 8).

No final da década de 1980, o Brasil vivia o processo de redemocratização com o fim da ditadura militar, sendo realizados vários debates entre educadores e representantes políticos que objetivavam a elaboração da CF/88 e da nova LDB (FREITAS, FILGUEIRA, 2020).

Nessa década, é importante destacar o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP, criado em 1986 a partir da IV Conferência Brasileira de Educação - CBE, inicialmente denominado como Fórum Nacional pela Constituinte que tinha como objetivo unir forças em defesa da educação pública (1986-1988). Na IV CBE elaborou-se a Carta de Goiânia, documento que apresentava propostas para a educação nacional a ser contemplado na nova constituição (BOLLMANN, AGUIAR, 2016).

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 (BOLLMANN, AGUIAR, 2016, p. 412).

O processo de elaboração, discussão e aprovação de uma lei nacional não ocorre sem contradições, pois a composição do congresso “[...] 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” (BOLLMANN, AGUIAR, 2016, p. 411).

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 (BOLLMANN, AGUIAR, 2016, p. 409).

O FNDEP apresentou uma proposta de LDB, que foi aprovada em diversas comissões e foi encaminhada ao Plenário da Câmara em 1991, recebendo 1.263 emendas, retornando às comissões técnicas para examinar tais emendas. Enquanto estava em análise na câmara outros projetos de LDB também foram apresentados no senado, como o do senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) em 1992. Em 1994 o projeto de LDB do Fórum chega ao plenário do senado, porém, em 1995 uma nova legislatura assume o poder e o presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, apresentava uma vertente com aspecto conservador (FREITAS, FILGUEIRA, 2020).

Em 1995, o projeto de LDB do Fórum retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que tinha como relator o senador Darcy Ribeiro, e o mesmo alega 'inconstitucionalidades' no projeto. Na mesma época, Darcy Ribeiro apresenta um projeto de LDB de sua própria autoria o qual teve aprovação imediata na referida comissão. A nova LDB brasileira obteve sanção presidencial sem vetos em 20 de dezembro de 1996 (FREITAS, FILGUEIRA, 2020).

Nesse sentido, ressalta-se que o projeto apresentado por Darcy Ribeiro coadunava com os pressupostos daqueles que estavam no poder, pois obteve contribuições dos funcionários do Ministério da Educação e, como consequência, sua aprovação foi célere. Enquanto o projeto de LDB do Fórum teve uma trajetória de oito anos em tramitação, em diálogo com os sujeitos civis, com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em sete meses o projeto de Darcy Ribeiro recebe a aprovação, isto é, sem um diálogo aprofundado com os sujeitos (FREITAS, FILGUEIRA, 2020, p. 11).

A LDB aprovada em 1996 apresenta a mesma dicotomia abordada na primeira LDB (1961), pois vivenciou debates e disputas ideológicas entre escolas públicas versus escolas privadas, como afirma Brzezinski (2010, p. 190) ao relatar que:

O cenário da tramitação da LDB/1996 revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado, tendo como foco a relação conflitante entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada em todos

os níveis de escolarização, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos da sociedade política para transformar em mercadoria o direito à educação preceituado na Constituição de 1988.

O processo histórico da LDB está intimamente ligado aos aspectos sociais de cada época de acordo com suas respectivas adequações. A tramitação de suas três versões foi marcada por debates, interesses e resistências. De modo geral, a política educacional brasileira estabelece uma relação com as políticas econômicas, mesmo apresentando disputas e lutas próprias.

Foi assim, neste contexto da globalização de todos os setores da vida social, que as classes dominantes e responsáveis pela gestão econômica e política do país, aliadas aos parceiros estrangeiros, induziram o Brasil à inserção nessa nova ordem mundial sob um modelo neoliberal.

Como demonstrado, o panorama da tramitação da LDB, principalmente para sua aprovação em 1996, revelou significativos e conflituosos debates ideológicos entre o público e o privado, tendo como foco a relação contraditória entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada em todos os níveis de escolarização, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos da sociedade política para transformar em mercadoria o direito à educação estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Esse cenário foi marcado no Congresso Nacional por uma disputa na arena de poder na qual se aglutinaram forças de alguns parlamentares em torno das reivindicações do mundo vivido dos educadores, representado pela base ligada à bancada da educação, bem como de outros parlamentares que atendiam interesses dos empresários e/ou representantes do ensino privado.

Contudo, é perceptível que as disputas sempre instigaram o uso de diferentes estratégias pelos líderes partidários em sessões na Câmara dos Deputados e no Senado. Momentos de muita tensão entre princípios, concepções de sociedade, de cidadania, de educação, de escola e de ensino eram superados somente por meio de acordos partidários/ideológicos, construídos em um processo de

longas interlocuções entre os líderes que encontravam certo equacionamento por meio de conciliações.

Ball e Mainares (2011) relatam que as políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores (discordantes, incoerentes e contraditórios), criatividade, experimentações, relações de poder (diversificadas), lacunas, espaços e diversos contextos.

Na prática, as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexecutáveis, mas podem ser, mesmo assim, poderosos instrumentos de retórica, ou seja, formas de falar sobre o mundo, caminhos de mudanças do que pensamos sobre o que fazemos. As políticas, particularmente as políticas educacionais, em geral são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais. [...] O Estado é um dos principais lugares de política e um dos principais atores políticos. Em seu sentido mais simples, a política é uma declaração de algum tipo - ou ao menos uma decisão sobre como fazer coisas no sentido de "ter" uma política -, mas que pode ser puramente simbólica, ou seja, mostrar que há uma política ou que uma política foi formulada (BALL, MAINARES, 2011-p. 13-14).

Portanto, as políticas, principalmente no contexto brasileiro, são fragmentadas, pontuais e incompletas e se apresentam como instrumento de poder simbólico, pois são expressas em textos legais e/ou discursos oficiais, porém, representam interesses do Estado, apesar de utilizarem de forma camuflada o interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de construção (elaboração, aprovação e execução) das políticas públicas parece ser indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes e de suas maneiras de manifestação.

Relacionando os resultados encontrados com a prática nacional vivenciada, é possível identificar que a política pública educacional

brasileira apresenta/reflete limitações advindas de características estruturais (sociais) que embasam a ação do Estado brasileiro no campo da educação. Dentre essas limitações podemos destacar a resistência das elites governantes do país na manutenção de uma educação pública (pois sempre apresentam falta de recursos para essa área), como também, a descontinuidade das ações/políticas educacionais (que frequentemente são reformuladas, re-começando do início, garantindo nova solução para o problema e, assim, o problema vai se mantendo).

Por não ser estática, a educação vai sendo moldada de acordo com a necessidade do período histórico, de forma que apresente as particularidades da demanda daquela época. Verificou-se, assim, que as três versões da LDB (1961, 1971 e 1996) foram influenciadas direta e indiretamente por diferentes atores, a partir de seus valores, ideias e visões, conforme delimitações do poder público, apresentando reflexos de acordo com o momento vivenciado, ou seja, o sistema educacional brasileiro foi e vem sendo reestruturado e readequado no decorrer do tempo.

Dessa forma, torna-se necessário que o Estado (por meio da participação e do controle social) a partir das políticas públicas educacionais, não só a LDB aqui estudada, mas também de forma abrangente, favoreça a existência de ambientes propícios para executá-las, na busca de uma educação de qualidade e que estimule ações que contribuam para a transformação da sociedade, tornando-a mais humana, socialmente justa e sustentável, com caráter público, democrático e igualitário para a promoção da equidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. C. de. **Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "o problema maior é o de estudar"**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011. Editora UFPR. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/er/a/bC4kV7mHZJJpvJS7bnzQQ7x/?lang=pt>> Acesso em: 20 nov. 2022.

ASSIS, M. A. de. **Políticas Públicas (Tipologias)**. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga, PINTO, Luciana

Moraes Raso Sardinha. (orgs.). Dicionário de políticas públicas: volume 2. Belo Horizonte: EdUEMG, 2015. p. 338-341.

BALL, S. J., MAINARDES, J. (organizadores). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BOLLMANN, M. G. N., AGUIAR, L. C. (2016). **LDB: projetos em disputa. Da tramitação à aprovação em 1996**. Revista Retratos da Escola, 10, (19), 407-428. Disponível em: <<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/703/705>> Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL – **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 01 out. 2022.

BRZEZINSKI, IRIA. **Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação**. Trabalho, Educação e Saúde [online]. 2010, v. 8, n. 2, p. 185-206. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1981-77462010000200002>> Acesso em: 22 nov. 2022.

BURSZTYN, M., BURSZTYN, M. A. A. **Políticas públicas e sustentabilidade**. Volume 1 | seção 2 | parte 6 | capítulo 2. p. 655-670. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35485053/Capitulo_-_livro_Direito_Ambiental_EMBRAPA.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1513196736&Signature=3r2tZITGwNhLC%2Brz%2F6SQ%2FI17YHk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPolíticas_publicas_e_sustentabilidade.pdf> Acesso em: 04 nov. 2022.

BURSZTYN, M., BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FREITAS, S. C. DE, FIGUEIRA, F. L. G. (2020). **Neoliberalismo, educação e a Lei 9.394/1996**. Holos. 36 (7), 1-16. Disponível em: <<https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/10061/pdf>> Acesso em: 22 nov. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANNI, G. Di. **Abordagens cognitivas**. In: GIOVANNI, G. Di; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. Ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2018. 1066p. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. (1961). **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 10 set. 2022.

Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. (1968). **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 15 set. 2022.

Lei n.5.692, de 11 de agosto de 1971 (1971). **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm> Acesso em: 15 set. 2022.

Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm> Acesso em: 15 set. 2022.

LIMA, L. L.; D'Ascenzi, L. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

NOGUEIRA, M. A. **Poder**. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. Ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2018. 1066p.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013.

SAVIANI, DEMERVAL. **Política educacional brasileira: limites e perspectivas.** Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho de 2008. Disponível em: <<https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/108/96>> Acesso em: 29 nov. 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMARJASSI, Celia; ARZANI, Jose henrique. **As políticas públicas e o direito à educação no Brasil: uma perspectiva histórica.** Revista Educação Pública, v. 21, nº 15, 27 de abril de 2021. Disponível em: <<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/21/15/as-politicas-publicas-e-o-direito-a-educacao-no-brasil-uma-perspectiva-historica>> Acesso em: 20 nov. 2022.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf> Acesso em: 28 set. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos.** [Trad.] GASSI, D. 2 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.