

## ARTIGOS

ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS  
DO LOBBY DA EDUCAÇÃO NA  
CONSTITUINTE 87-88LUCAS NASCIMENTO FERRAZ COSTA<sup>1</sup>**RESUMO**

*O objetivo deste artigo é mostrar como os grupos de interesse na área da Educação se organizaram para defender interesses antagônicos quanto à regulamentação constitucional dos dispositivos que definiriam a destinação de recursos públicos para o ensino privado. Sustentamos a existência de um modelo teórico, baseado no conceito da centralização, que descreve as estratégias organizativas dos grupos de interesse nas áreas da Saúde, do Trabalho e, conforme mostramos neste estudo de caso, na área da Educação. Nossos resultados mostram que nesta área o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) centralizaram interesses opostos, sendo seus padrões de organização compatíveis com o modelo proposto. Os dados são mostrados por meio de gráficos de redes sociais e são fundamentados através de análise histórico institucional.*

EDUCAÇÃO • HISTÓRIA • CONSTITUIÇÃO • REDES SOCIAIS

ORGANIZATIONAL STRATEGIES OF THE EDUCATIONAL  
LOBBY IN THE 87-88 CONSTITUENT ASSEMBLY**ABSTRACT**

*The objective of this article is to show how Education interest groups are organized to defend antagonistic interests regarding the constitutional regulation of devices that define the allocation of public resources to private education. We support the existence of a theoretical model, based on the concept of centralization, which describes the organizational strategies of interest groups in the areas of Health Care, Labor and, as shown in this case study, Education. Our results show that in this area the Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum) [The National Forum for the Defense of Public Schools Under the Constituent Assembly] and the Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) [National Conference of Brazilian Bishops] have centralized opposing interests, and their organizational patterns are compatible with the proposed model. The data are shown using social network graphs and are based on institutional historical analysis.*

EDUCATION • HISTORY • CONSTITUTION • SOCIAL NETWORK

<sup>1</sup> Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), São Paulo (SP), Brasil; [lucasnfcosta@gmail.com](mailto:lucasnfcosta@gmail.com)

## STRATÉGIES ORGANISATIONNELLES DU LOBBY DE L'ÉDUCATION À L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE 87-88

### RÉSUMÉ

*Le but de cet article est de montrer comment les groupes d'intérêt dans le domaine de l'Éducation se sont organisés pour défendre des intérêts contraires concernant la régulation constitutionnelle des dispositifs qui définissaient l'allocation de ressources publiques à l'enseignement privé. Nous soutenons d'après cette étude de cas qu'il existe un modèle théorique, basé sur le concept de centralisation, qui décrit les stratégies organisationnelles des groupes d'intérêt non seulement dans les domaines de la Santé et du Travail mais aussi, dans celui de l'Éducation. Les résultats indiquent que le Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum) [Forum National pour la Défense de l'École Publique de l'Assemblée Constituante] et la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) [Conférence Nationale des Évêques du Brésil] représentaient des intérêts opposés et que leurs modes d'organisation étaient compatibles avec le modèle proposé. Les données sont présentées par des graphiques de réseaux sociaux et étayées par un analyse historique et institutionnelle.*

ÉDUCATION • HISTOIRE • CONSTITUTION • RÉSEAUX SOCIAUX

## ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS DEL LOBBY DE LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUYENTE 87-88

### RESUMEN

*El objetivo de este artículo es mostrar cómo los grupos de interés en el área de la Educación se organizaron para defender intereses antagónicos en lo que se refiere a la reglamentación constitucional de los dispositivos que definirían el destino de recursos públicos a la enseñanza privada. Sostenemos la existencia de un modelo teórico, basado en el concepto de la centralización, que describe las estrategias organizativas de los grupos de interés en las áreas de la Salud, del Trabajo y, de acuerdo a lo que mostramos en este estudio de caso, también en el área de la Educación. Nuestros resultados muestran que en esta área el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública en la Constituyente (Foro) y la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) centralizaron intereses opuestos, siendo sus patrones de organización compatibles con el modelo propuesto. Los datos se muestran por medio de gráficos de redes sociales y son fundamentados a través de un análisis histórico institucional.*

EDUCACIÓN • HISTORIA • CONSTITUCIÓN • REDES SOCIALES

**N**ESTE ARTIGO PROPOMOS UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS dos grupos de interesse que atuaram na área da Educação durante o processo constituinte de 1987-88. A literatura tradicionalmente tem apontado uma divisão nesta área correspondente aos interesses do ensino público e privado, os quais, em geral, se opunham. As análises, não obstante, são descritivas e históricas, inexistindo uma tentativa de compreender as ações do *lobby* e o resultado constitucional como uma relação de causa e efeito (MORAES, 2018; PINHEIRO, 1989; TAVARES, 2003). Exceção ao trabalho de Nelson Vasconcelos, o qual, contudo, concentrou sua análise na participação de grupos de interesse no processo legislativo que culminou na promulgação da Lei n. 4.751 de fevereiro de 2012 (a qual dispõe sobre o Sistema de Ensino e a gestão democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal) (VASCONCELOS, 2013). Consideramos essas abordagens, por serem casuísticas e esparsas, insuficientes para compreender o potencial impacto da influência desses *lobbies* no processo constituinte. Propomos uma abordagem alternativa. Observamos o funcionamento do *lobby* de longe. Em vez de analisarmos profundamente as estratégias de atuação adotadas por cada um dos grupos de interesse inseridos nas diferentes áreas de interesse<sup>1</sup> consideradas, nossa proposta é entender o funcionamento da macroestratégia dessas entidades, isto é, como se organizaram em conjunto para que seus interesses fossem melhor defendidos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).<sup>2</sup> Sustentamos que essa “macroestratégia” expressou

<sup>1</sup> Definimos como área de interesse um espaço no qual seja identificável a intersecção de interesses entre os grupos que o integram. Assim, dentro de uma área temática dos direitos sociais, Educação, por exemplo, podem e existiram, de fato, mais de uma área de interesse (defensores dos interesses da escola pública e defensores da escola privada).

<sup>2</sup> A primeira ocorrência das abreviações no corpo do texto será tratada da seguinte forma: por extenso, ora no corpo do texto, ora por notação em rodapé.

um modelo de organização dos grupos de interesse durante o referido processo constituinte, argumentando que a relação entre esses atores constituiu um padrão de atuação, observado na área da Educação (e da Saúde e do Trabalho).

O modelo adota o conceito de *lobby* como elemento central de nossa análise. Estamos cientes do caráter controverso dessa decisão. Embora diversos autores (DINIZ; BOSCHI, 1978; VIANNA, 1994, 1995), conforme Mancuso (2004), tenham argumentado que o padrão de atividade dos grupos de interesse da indústria brasileira se aproxima cada vez mais do *lobby* americano no que diz respeito ao nível de eficiência e profissionalização, ainda há uma distância considerável entre os dois modelos, pois o caráter informal do *lobby* no Brasil ainda constitui um obstáculo para conceitualizá-lo adequadamente. *Lobby*, portanto, descreve essencialmente um fenômeno norte-americano e, com ressalvas, europeu. Murillo de Aragão e Andréa Oliveira tratam o *lobby* como um fenômeno típico da democracia norte-americana, onde a atividade é fortemente institucionalizada e profissionalizada (ARAGÃO, 2000; OLIVEIRA, 2004).

Associamo-nos aos argumentos que implicam a incompatibilidade da aplicação *ipsis litteris* desse conceito ao caso brasileiro, pela óbvia distinção entre os dois ambientes. Porém entendemos que, a despeito das diferenças, há correspondências entre o processo ocorrido lá e aqui. Neste artigo focamos, portanto, no que há de comum entre o *lobby* norte-americano e o brasileiro: o *lobby* enquanto o conjunto de atividades relacionadas à prática de se constituir uma organização, cujo fim é levar um interesse, ou um conjunto de interesses, para os tomadores de decisão ou para demais atores que podem influenciar esses tomadores de decisão. Assim, há um duplo elemento que incorpora a atividade lobista: tradução de interesses e método de entrega do produto dessa tradução. Denominamos de “tradução” o método pelo qual o interesse é transformado em um conteúdo inteligível para o seu público-alvo. No caso da Constituinte brasileira de 1987-88 essas traduções constituíam sobretudo projetos constitucionais ou propostas para a área de interesse. A “entrega” diz respeito aos métodos adotados para que essa tradução chegue aos tomadores de decisão ou aos atores que poderão influenciar esses tomadores de decisão (pressão “corpo a corpo”, divulgação via imprensa, participação em audiências públicas, etc.).

Nosso modelo é compatível com o que a literatura internacional sobre *lobby* vem observando há mais de quarenta anos: grupos de interesse formam “coalizões”. Em primeiro lugar porque coalizões servem como meios econômicos e eficientes de se formar um bloco mais poderoso (BOX-STEFFENSMEIER; CHRISTENSON, 2014). Em poucas palavras, coalizões sinalizam aos tomadores de decisão um amplo apoio sobre determinado assunto, por isso estratégias de coalizão tendem a ser mais

eficazes do que estratégias individuais (ESTERLING, 2004; MAHONEY, 2004; MAYHEW, 1974). Segundo Box-Steffensmeier e Christenson (2014), outra vantagem estratégica de se integrar coalizões é que elas servem como canais pelos quais informações e conhecimentos fluem. Nosso modelo também é compatível com estudos mais voltados às teorias sobre redes sociais, isto é, sobre o papel relativo dos grupos de interesse dentro de uma coalizão. Nesse sentido, a centralidade de um grupo é a característica mais importante a ser considerada, pois os grupos mais centrais tendem a ser mais bem informados e parceiros mais atrativos de rede (BOX-STEFFENSMEIER; CHRISTENSON, 2014). Em geral, a literatura enfatiza a análise sobre como a centralidade afeta o fluxo de informações e, em consequência, as vantagens relativas de se constituir relações com um ou outro grupo (BURT, 2001; CARPENTER; ESTERLING; LAZER, 1998; GRANOVETTER, 1973). Neste artigo propomos uma análise empírica sobre a formação de coalizões de grupos de interesse no processo constituinte de 1987-88, não para entender o fluxo de informações entre os integrantes da rede, mas para analisar como blocos de interesses, liderados por um “grupo centralizador”, influenciaram a dinâmica das relações de pressão externa, influenciando o processo decisório.

Nossa hipótese central se baseia num modelo teórico que descreve o padrão de organização dos grupos de interesse durante o processo constituinte. Fundamentamos empiricamente este modelo por meio da análise dos padrões de atuação dos grupos de interesse nas áreas do Trabalho, Educação e Saúde. O modelo consiste em dois tipos de atuação lobista: (1) “lobby centralizador”: há uma tendência de ser exercido por apenas um grupo de interesse, o qual denominamos “grupo centralizador”. Esse grupo exerce estratégias com o fim de articular as propostas do conjunto de grupos na área de interesse na qual está inserido. (2) “lobby individual”: exercido pelos demais grupos de interesse, os quais denominamos “grupos individuais”. Embora haja interesses em comum entre as demandas defendidas por esses grupos e outros na mesma área de interesse, eles irão atuar de forma individual, por incapacidade de formar um bloco único e coeso, ou por preferirem focar sua atuação em interesses muito específicos, transferindo as demandas consensuais da área de interesse para outro grupo.

Nossa hipótese implica que a atuação individual dos grupos tende a ser menos relevante que o impacto do lobby enquanto uma coalizão. Portanto, sustentamos que uma análise macro sobre a rede de relações entre os grupos de interesse, em geral, revela mais sobre a influência dos lobbies no resultado (o que se deseja aprovar ou evitar que seja aprovado) do que a análise micro da atuação individual de cada um deles. Assim, o foco analítico se desloca das ações de cada grupo de interesse para a ação do “grupo centralizador”. O sucesso do lobby por um dado interesse ou conjunto de interesses é positivamente influenciado pela

capacidade de um único grupo em conciliar todos os demais grupos, convencendo-os a integrarem e manterem-se em sua coalizão por meio de incentivos que evitem um movimento dissociativo, inspirados por demandas extraconsensuais.

Nossas evidências indicam que a tendência de predominância de apenas um “grupo centralizador” sobre os demais “grupos individuais” é explicada pela percepção destes sobre a necessidade de atuação em bloco, dada a capacidade de pressão política de um projeto consensual representando os interesses de vários grupos, sendo esse o principal incentivo fornecido por um “lobby centralizador”. A análise dos casos mostra que o grupo escolhido como centralizador geralmente é aquele percebido pelos atores políticos dentro de cada área de interesse como detentor de características organizacionais de conciliação (sejam elas condições intrínsecas à própria existência do grupo ou conquistadas por meio de sua habilidade política), além de reconhecida capacidade técnica. Em alguns casos, o “grupo centralizador”, em vez de um ator com voz, é a expressão do consenso, o qual é defendido por meio de seus membros.

A ocorrência do modelo acima mencionado é demonstrável por meio de gráficos de redes, os quais revelam as relações entre os grupos e são a base dos resultados que analisamos nas próximas seções deste artigo.

## ANÁLISE DE REDES SOCIAIS: OS *LOBBIES* CENTRALIZADORES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Na área dos direitos sociais, a agenda constituinte testemunhou um debate ferrenho entre os interesses público e privado. Neste artigo analisamos as relações entre os grupos de interesse na área da Educação, e entre eles e os constituintes, no que diz respeito à temática da destinação de recursos públicos para o ensino privado, a qual denominamos de “exclusividade”, questão que envolveu três teses (ou áreas de interesse), defendidas por blocos distintos de grupos de interesse: 1) verbas públicas devem ser destinadas exclusivamente para o ensino público (daí o nome “exclusividade”); 2) verbas públicas também podem ser destinadas para escolas particulares sem finalidade lucrativa; 3) verbas públicas podem ser destinadas para o ensino público e privado, indistintamente, incluindo escolas particulares com finalidade lucrativa.

Nossa análise de redes é constituída pelos atores, suas posições e as relações estabelecidas entre eles, conforme indicamos abaixo:

**Atores n:** denominados nódulos. Podem ser entidades n(e) ou constituintes n(c). (1) Entidades n(e): Todas as entidades, ou grupos de interesse, são representadas por retângulos, os quais são identificados pelas suas siglas; (2) Constituintes n(c): Os constituintes são representados

por diferentes formas geométricas, de acordo com o partido político ao qual era filiado: Triângulo = PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro); Elipse = PFL (Partido da Frente Liberal); Diamante = PDS (Partido Democrático Social); Hexágono = PDT (Partido Democrático Trabalhista); Octógono = PTB (Partido Trabalhista Brasileiro); V = PT (Partido dos Trabalhadores); Paralelogramo = PL (Partido Liberal).

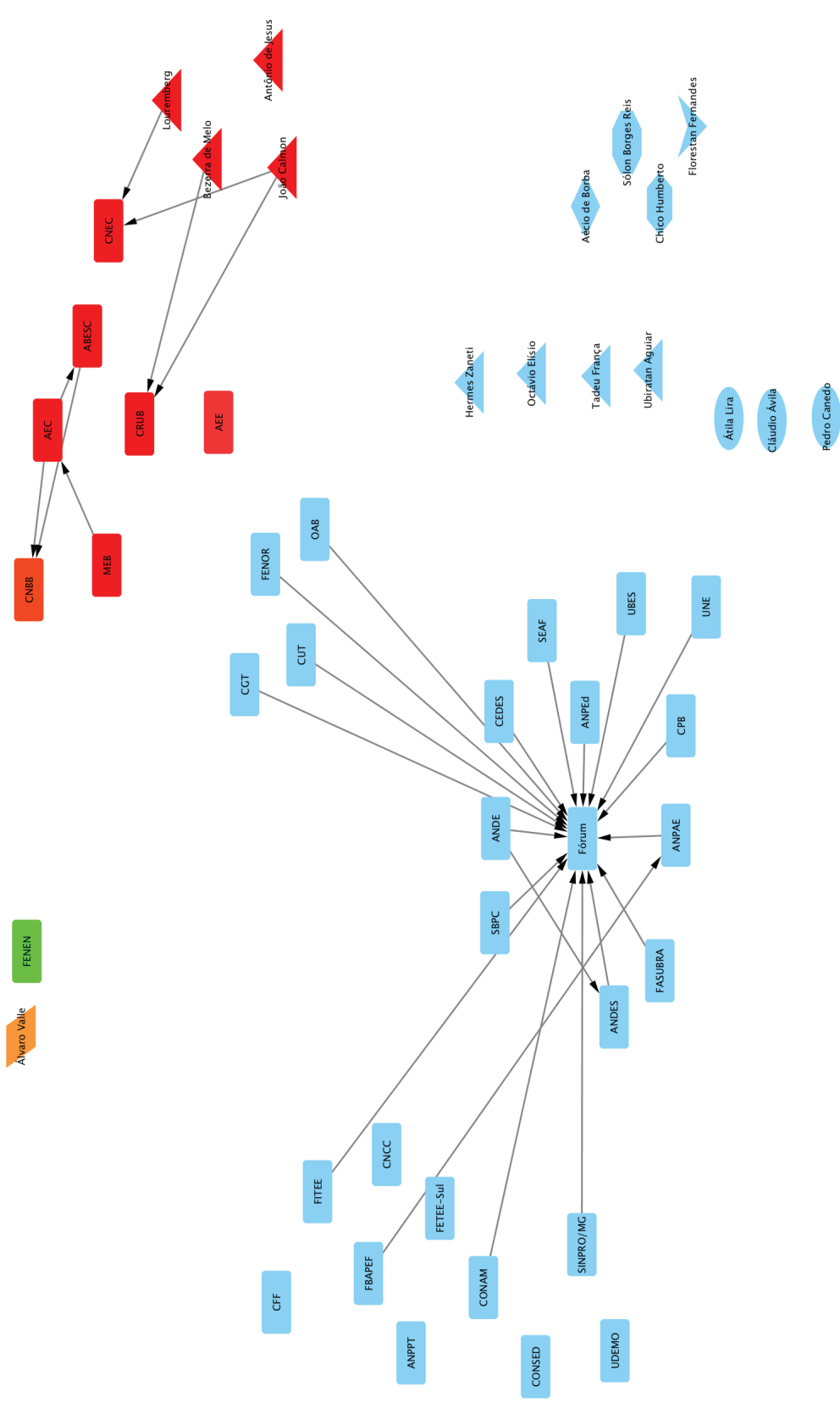
**Posições p:** em nosso gráfico consideramos três posições possíveis para cada ator. Cada uma dessas posições corresponde a uma das três teses defendidas na temática sobre a destinação de verbas públicas para o ensino privado e a cada uma foi atribuída uma cor. A posição  $p(x)$  indica que o ator se posicionou em favor da tese 1 (azul). A posição  $p(y)$  que o ator se posicionou em favor da tese 2 (vermelho). E a posição  $p(z)$  que o ator se posicionou em favor da tese 3 (laranja).

**Relações r:** nosso gráfico representa relações  $r$  entre atores  $n$ . Cada relação ocorre entre um primeiro ator  $n1$  e um segundo ator  $n2$ . As relações são representadas por setas. Nosso gráfico contém dois tipos de relações. Considerando que as setas partem do ator  $n1$  para o ator  $n2$ , temos que:

Relação 1  $r(1)$  (relação de legitimação): um primeiro ator  $n1$  legitimou sua posição  $p(1)$  por meio da posição  $p(1)$  de um segundo ator  $n(2)$ . No exemplo acima, a representação gráfica se dará:  $n1 \rightarrow n2$ . Relação 2  $r(2)$  (relação de influência): um primeiro ator  $n(1)$  afirmou ter alterado sua posição  $p(1)$  para uma entre as duas outras possíveis, em função da posição de um segundo ator  $n(2)$ . O primeiro ator ( $n1$ ) tinha uma posição  $p(x, y$  ou  $z)$ , que foi alterada para uma outra posição, distinta de sua inicial, e igual à posição do segundo ator  $n(2)$ . No exemplo acima, a alteração da posição do primeiro ator  $n(1)$  em função da posição do segundo ator  $n(2)$  será representada no gráfico por:  $n1 \rightarrow n2$ .

Consideramos relação de legitimação quando um primeiro ator justifica sua posição se baseando no trabalho técnico e/ou legitimidade em termos de representatividade de um segundo ator. Na relação de legitimação, a posição do primeiro ator não depende da existência da posição deste segundo. Na relação de influência, por outro lado, a posição de um primeiro ator depende, pelo menos em parte, da posição de um segundo ator.

**GRÁFICO 1**  
**POSIÇÕES “EXCLUSIVIDADE”**



Fonte: Elaboração do autor.



O gráfico acima mostra o posicionamento de todos os constituintes membros da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (8-a), dos grupos de interesse que fizeram *lobby* por cada uma das teses em disputa, bem como das relações entre esses atores. O gráfico permite visualizar o modelo de organização dos grupos de interesse teorizado nessa pesquisa. Observa-se a consolidação de dois blocos de entidades, um em defesa da exclusividade plena, centralizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum), e outro em defesa da destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa, centralizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A terceira corrente, que se posicionou em defesa da destinação de verbas públicas também para escolas particulares com finalidade lucrativa encontra-se isolada, sendo representada por uma única entidade, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen).

Em termos quantitativos, o Fórum conta com um número de relações esmagadoramente maior do que qualquer outra entidade. Vinte e um atores legitimaram suas posições em relação à exclusividade mencionando o projeto do Fórum, sendo 19 entidades e 2 constituintes. Se considerarmos as relações indiretas (entidades que se relacionaram com entidades que se relacionaram ao Fórum), o número de atores permanece o mesmo, mas o número de relações aumenta para 27. À CNBB, que centralizou os interesses do setor confessional, foram atribuídas apenas duas relações de legitimidade, pelas duas entidades que subscreveram seu projeto para a Constituinte (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e Associação de Educação Católica do Brasil (AEC)). O Movimento de Educação de Base (MEB), no entanto, se relacionou à AEC e, portanto, indiretamente à própria CNBB, totalizando três atores que, diretamente ou indiretamente, se associaram ao projeto da CNBB. Nenhum ator se relacionou à Fenen, portanto, consideramos que essa terceira área de interesse (tese 3) não contou com um “*lobby* centralizador”. Apenas um constituinte defendeu posição semelhante da Fenen, mas, ainda assim, em nenhum momento citou a atuação da entidade para legitimar sua posição.

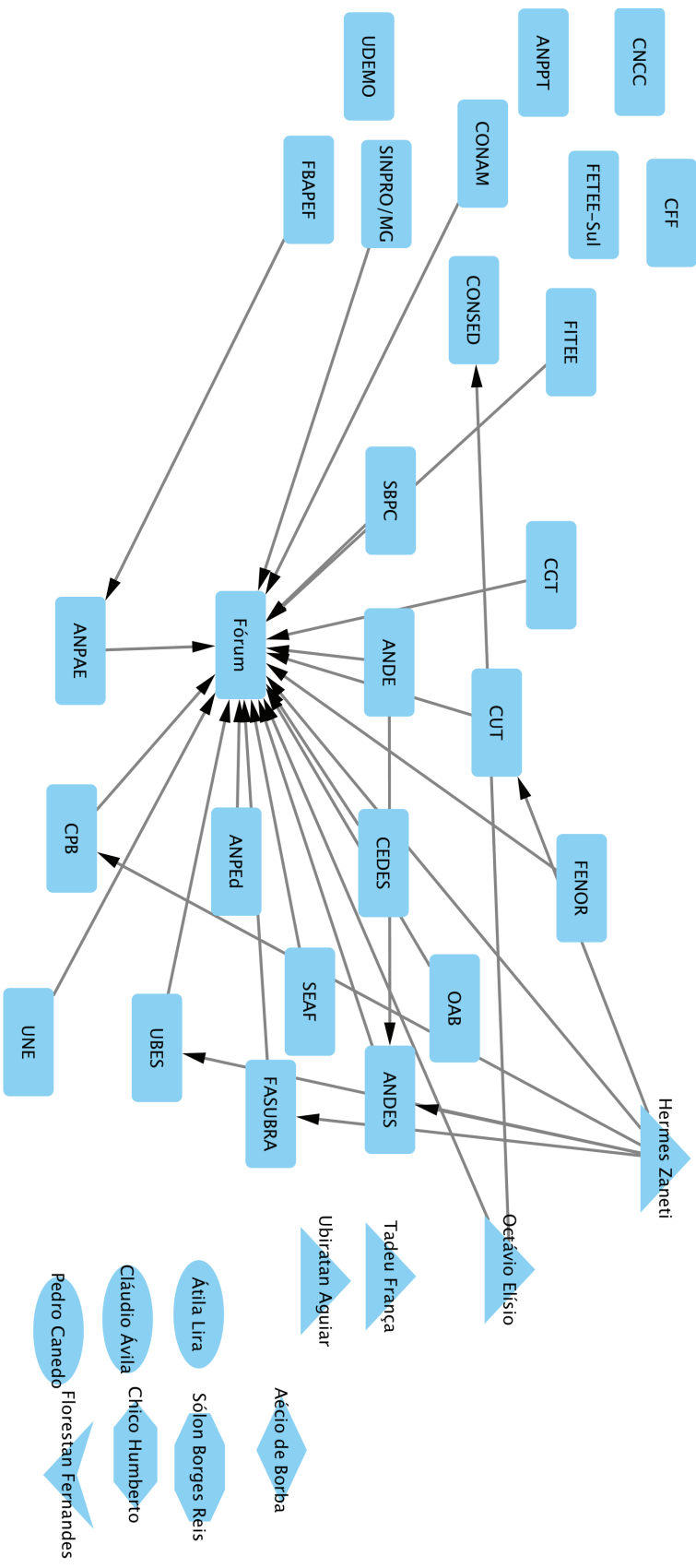
O gráfico revela outra informação importante que corresponde a um resultado esperado. É incomum que um constituinte atribua sua posição, ou até mesmo a legitime, por meio da atuação de um grupo de interesse. Apenas cinco dos 15 constituintes que se posicionaram sobre o tema da exclusividade durante os trabalhos da Subcomissão 8-a se relacionaram aos grupos de interesse. Nesse tipo de relação, o Fórum não leva vantagem em relação ao Conselho dos Reitores Universitários do Brasil (CRUB) e à Campanha Nacional de Escolas de Comunidade (CNEC). Cada uma dessas três entidades se relacionou com dois constituintes. CRUB e CNEC sequer foram “grupos centralizadores”. Esse fato reforça nossa tese segundo a qual os constituintes, em geral, mantiveram uma

relação reservada, ou “escondida”, com os grupos de interesse. Deles fizeram uso público raramente e apenas como uma forma de sustentação simbólica de suas próprias posições. Isso explica, por exemplo, porque a CNEC se relacionou com dois constituintes e se relacionaria com outros mais nas demais fases da ANC. A entidade expressou, no discurso dos constituintes, o símbolo da educação comunitária, a qual prestaria um relevante serviço público, e que estaria ameaçada pela tese da exclusividade plena. A própria CNEC, porém, quando convidada em audiência pública na Subcomissão 8-a fez defesa tímida da tese sobre a qual acabou se tornando símbolo. O CRUB, outra entidade que não classificamos como “grupo centralizador”, merece comentários à parte, não apenas por dois constituintes terem a ela se relacionado, mas pelo tipo de relação constituída com o constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE), que alterou sua posição após ser influenciado pela entidade. É a única relação desse tipo em nossa análise de redes.

## **LOBBY DA ESCOLA PÚBLICA: O FÓRUM DO CONSENSO**

Abaixo, no Gráfico 2, são representados todos os atores que se posicionaram em favor da exclusividade  $p(x)$ , constituintes  $n(c)$  e grupos de interesse  $n(e)$ , incluindo os quatro membros do Fórum que não se pronunciaram em audiência pública – Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOR) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

GRÁFICO 2  
 POSIÇÃO P(X), ENTIDADES N(E) E CONSTITUINTES N(C)



Fonte: Elaboração do autor.

Nota-se nesse gráfico que, entre as entidades defensoras da exclusividade, posição majoritária considerando o total de entidades, a maioria delas definiu relações de legitimação com o Fórum. Apenas seis das 25 entidades com posição  $p(x)$  não justificaram sua posição mencionando o Fórum ou uma entidade membro do Fórum. Esse padrão de relações constitui o que conceituamos como “lobby centralizador”. Segundo nosso modelo, o Fórum é o “grupo centralizador” na área de interesse pró-exclusividade. Todas as entidades relacionadas a ele são “grupos individuais”, os quais recorreram à representatividade do projeto do Fórum para legitimar suas posições.

Contudo, o “lobby centralizador” do Fórum conta com particularidades, diferindo-se da atuação de outros influentes *lobbies* do período, como o exercido pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), por exemplo (COSTA, 2016). Enquanto este assumiu as atividades típicas de uma entidade lobista (realização de estudos técnicos, difusão de seus interesses, aproximação dos tomadores de decisão, etc.), levando o projeto consensual dos trabalhadores para a arena decisória e tentando convencer os constituintes a adotarem suas propostas, o Fórum foi produto da interação mútua de suas entidades membros, as quais, elas próprias, assumiram o papel de propagadores da mensagem do grupo. Os “grupos individuais”, membros do Fórum, foram células lobistas que levaram a mensagem centralizada no projeto do Fórum para os tomadores de decisão, no caso os constituintes. O Fórum, portanto, constituiu-se como uma representação da legitimidade de todas aquelas entidades que dele faziam parte. O Fórum foi uma ferramenta centralizadora dos interesses da escola pública, criado *ad hoc* para a Constituinte.

Segundo Erasto Mendonça (2000, p. 71), os movimentos de caráter reivindicativo na área da educação começaram a surgir a partir do final dos anos 1970, tornando-se mais ativos nos anos 1980, em função do processo de redemocratização, o qual ofereceu terreno para que os interesses organizados dos educadores fossem expressos por meio de entidades de caráter acadêmico, preocupadas com a formação de uma escola pública de qualidade. Foi nesse contexto que surgiram a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), fundada em 1977, o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES/CEES), em 1978 e a Associação Nacional de Educação (ANDE), em 1979. Segundo Ivany Rodrigues Pino, essas três entidades organizaram bianualmente, a partir de 1980, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), as quais eram

[...] compreendidas como projeto de participação no processo de redemocratização da sociedade brasileira, de reorganização e redemocratização do campo da educação, análise e formulação de

políticas públicas da educação, tendo em vista a construção de um projeto para a educação nacional. (PINO, 2010, p. 1)

Mendonça (2000, p. 71-72) considera que um segundo vetor da organização educacional foi expresso por meio de entidades articuladas em torno da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), as quais estariam mais centradas em questões corporativas e econômicas, como salários e aposentadoria especial para professores.

Para Luiz Antônio Cunha, a Andes convenceu as entidades organizadoras das CBEs a formarem um Fórum com as propostas consensuais dessas entidades, com o objetivo de elaborar um projeto constitucional para o capítulo da educação, o qual seria defendido durante a Constituinte (CUNHA, 1995, p. 433). Não coincidentemente o Fórum foi oficialmente instalado em fevereiro de 1987, junto com o início dos trabalhos da ANC.

Segundo Pino (2010), o projeto do Fórum expressava essencialmente as propostas discutidas pelas CBEs, em especial a IV CBE, realizada em Goiânia, em 1986. Nessa Conferência, cuja temática foi “Educação e Constituinte”, lançou-se o Manifesto dos Educadores que

[...] incluiu os princípios de uma política nacional, de dimensões democráticas, destacando como de obrigatoriedade constitucional. Derivou-se daí a construção da Carta de Goiânia, aprovada na assembleia final da conferência, contendo vinte e um (21) princípios sobre educação, sociedade e estado. Dentre eles, ressaltam-se: o princípio de direito de todos à educação e o dever do estado na oferta da educação escolar, pública, gratuita, de qualidade e laica, na manutenção dos recursos públicos, exclusivamente para o ensino público, da gestão da educação democrática escolar e a obrigatoriedade do Estado de prover os recursos necessários para assegurar condições objetivas ao cumprimento da obrigatoriedade da educação, a obrigação do Estado de assumir as vagas em creches e pré-escola, como direito, para criança de zero a seis anos e onze meses de idade, o ensino público e gratuito para jovens e adultos, a universalização do ensino, acesso e permanência na escola, a carreira nacional do magistério com provimento de cargos por concurso, piso nacional, condições satisfatórias de trabalho e direito à sindicalização. (2010, p. 1)

Segundo Pino (2010), a intenção política das três entidades e das signatárias da Carta de Goiânia foi lançar as bases de um projeto de educação nacional que orientasse a organização dos movimentos da educação na Constituinte, inscrevendo seus princípios no capítulo

constitucional da educação. Ou seja, havia a percepção na área de interesse do ensino público sobre a importância de concentrar suas propostas por meio de um “*lobby* centralizador”, o qual foi exercido pelo Fórum. A literatura destaca que a atuação do Fórum se constituiu na tentativa de garantir que os interesses consensuais das entidades defensoras do ensino público fossem levados para a Constituinte através de um projeto sólido e legitimado por um bloco coeso de entidades. Contudo, segundo Maria Tavares (2003), o Fórum encontrou dificuldades para manter a coesão do bloco de entidades por ele representado. Não teria havido, por exemplo, um consenso em relação à questão da destinação das verbas públicas para o ensino, embora oficialmente o Fórum tenha defendido a exclusividade. Essa interpretação de Tavares, todavia, é incompatível com nossa análise empírica. As 11 entidades membro do Fórum, que foram convidadas para audiências públicas na Subcomissão 8-a, se posicionaram favoráveis à exclusividade. Apenas um dos representantes da ANPED, Jacques Velloso, sugeriu uma alternativa à proposta, mas ressaltando que essa era uma posição pessoal, que não representava a ANPED, tampouco o Fórum (BRASIL, 1987) (CUNHA, 1995). O próprio projeto que depois seria elaborado pelo Fórum, e serviria de base para o *lobby* das entidades durante o processo constituinte, defendia explicitamente a exclusividade plena. Houve, contudo, divergências entre os membros do Fórum em relação a outros temas, sobretudo na questão da priorização do ensino básico sobre o ensino superior. O documento com as propostas do Fórum é silencioso sobre esse tema, pelo motivo do mesmo não ser consensual entre o conjunto das entidades que o compunham.

A interpretação da literatura sobre o sucesso do *lobby* do Fórum é divergente. Em geral, admite-se que, embora não tenham sido aprovadas todas as propostas de seu projeto, o saldo final foi positivo para os defensores dos interesses do ensino público (BATISTA, 2002; PINO, 2010). O constituinte Octavio Elísio (PMDB/MG), membro titular da Subcomissão 8-a, avaliou, segundo Maria Tavares (2003), que, em comparação às constituições brasileiras anteriores, a área da Educação na Constituição de 1988 conta com inegáveis avanços, mas é inferior ao projeto do Fórum, do ponto de vista dos interesses do ensino público. Esse mesmo constituinte liderou os membros progressistas do PMDB nas negociações pela aprovação do acordo que definiu o texto final do Capítulo da Educação na Constituição de 1988.

Há, por outro lado, interpretações mais críticas, que consideram o resultado final amplamente positivo para os interesses privados (PINHEIRO, 1989; VIEIRA, 1988). Pinheiro avalia que

É impossível considerar o setor público vitorioso no 1º turno [de votação em Plenário], a menos que a expectativa criada após a Emenda nº 2.044 do Centrão, de caráter nitidamente privatista,

fosse de perder tudo que se tinha conseguido até então [...]. Mas se considerarmos a plataforma de defesa da escola pública no início da Constituinte, estes ganhos foram relativos, quando confrontados àqueles obtidos pelos demais grupos de interesses vinculados à escola privada. (1989, p. 81)

Conforme Maria das Graças Tavares (1990), o Fórum se esvaziou nos momentos decisórios da ANC, isto é, quando ocorriam as votações em Plenário para a definição do Capítulo da Educação. Os membros do Fórum teriam deixado de comparecer às suas reuniões.

Em entrevista concedida ao *Jornal da Constituinte*, o constituinte Gumercindo Milhomem (PT/SP) avaliou positivamente as conquistas progressistas na Constituição, as quais teriam revertido expectativas negativas em face de um Congresso majoritariamente conservador. Segundo Milhomem, elas apenas foram possíveis em função da participação popular, agindo como “forma de pressão popular, como participação”. O constituinte destacou o *lobby* na área da educação, que constituiu um “fórum nacional de educação”, viabilizando uma campanha para defender os interesses da escola pública na ANC (“Pressão popular foi importante”, *Jornal da Constituinte*, p. 13, 22 ago. 1988).

Consideramos que o texto final da Constituição se afastou consideravelmente das propostas do Fórum e do Anteprojeto da Subcomissão 8-a, sendo estes dois últimos muito semelhantes. Neste artigo privilegiamos os padrões de organização dos grupos de interesse ou conjunto de grupos. A avaliação sobre a influência dos *lobbies* no resultado final é uma análise conjectural, mas consideramos que o potencial de influência é determinado pelo modo como esses grupos se organizaram. Embora análises mais críticas dos resultados obtidos ao final da Constituinte questionem o sucesso do Fórum, consideramos que, do ponto de vista organizacional, seu projeto se impôs de forma contundente, correspondendo ao modelo proposto. A expressão do Fórum como “grupo centralizador” evidencia-se pela sua capacidade de reunir as principais entidades ligadas ao ensino público na época, além das duas principais centrais sindicais, CUT e CGT. Um artigo assinado por Airton Soares, então deputado federal pelo PT/SP, sustentava, ainda em 1984, que forças progressistas iriam

[...] impor sua participação no governo de transição, porque possui quadros importantes, capacitados, e que ainda mais saem de um contexto de lutas dentro de entidades democráticas como OAB, ABI, CUT, Conclat, UNE, Andes, SBPC [...]. (SOARES, 1984, p. 3).<sup>3</sup>

O Fórum foi, na área da Educação, a expressão dessas forças progressistas antecipadas por Soares. Entre as entidades mencionadas, apenas a ABI e a Conclat não fizeram parte do Fórum.

3

Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), União Nacional dos Estudantes (UNE), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A dinâmica da relação entre o “grupo centralizador” e os “grupos individuais” que supomos em nosso modelo também foi observável. O Fórum e a SBPC, respectivamente “grupo centralizador” e “grupo individual”, apresentaram emendas populares para a ANC. A emenda do Fórum contava com propostas gerais e consensuais entre seus membros para a Educação, enquanto a da SBPC tratava de assunto específico ao seu ramo de atuação, propondo a proibição da fabricação, armazenamento e transporte de armas nucleares (COPPOLA, 1987). O fato de um grupo individual defender o projeto de um *lobby* centralizador, não impede que o mesmo atue em outras áreas não abordadas por esse projeto. A SBPC, aliás, realizou, durante a Constituinte, eventos independentes às reuniões do Fórum, nos quais reuniam-se professores universitários para debater questões de interesse da entidade, incluindo a educação. Durante a 39ª Reunião da SBPC, realizada entre 12 a 18 de julho (1987), em Brasília, uma das questões mais polêmicas debatidas foi exatamente a questão da exclusividade. Segundo matéria do *Correio Braziliense*, o professor de filosofia da Universidade de São Paulo (USP), José Gianotti, convidado naquele evento, criticou a proposta de exclusividade plena, oficialmente defendida pela SBPC e uma das principais propostas do Fórum (“A Constituinte ameaça Educação?”, *Correio Braziliense*, p. 8, 17 jul. 1987).

Não é possível afirmar o que seria da Educação na Constituinte caso inexistisse o Fórum. Mas as evidências sugerem que o trabalho reivindicatório realizado pelas suas entidades membros nos anos precedentes ao início da Constituinte e expresso durante sua realização a partir das propostas constitucionais formuladas pelo Fórum, influenciou significativamente no ambiente favorável aos interesses da escola pública durante a realização da Subcomissão 8-a. Não consideramos coincidência a correspondência entre o documento elaborado por essa subcomissão e as propostas do Fórum.

A imprensa destacou a emenda popular elaborada pelo Fórum, comparando-a com a emenda popular apresentada pela CNBB. As duas foram consideradas como antagônicas, pois defendiam princípios conflitantes para a área da Educação. Enquanto o Fórum propunha exclusividade plena e ensino laico, a CNBB defendia destinação de recursos públicos para escolas privadas sem finalidade lucrativa e ensino religioso (“A sociedade vai à Constituinte”, *Jornal da Constituinte*, p. 6, 29 jun. 1987; TAVARES, 1987).

Como argumentamos, o *lobby* do Fórum foi exercido pelos seus membros. Quase todas as entidades estiveram empenhadas na mobilização pela coleta de assinaturas para a apresentação de emendas populares. A Andes esteve próxima às lideranças partidárias nos momentos decisivos da ANC, por exemplo, quando sua direção foi recebida pelo Relator da Constituinte, Bernardo Cabral, para discutir o Anteprojeto



da Comissão de Sistematização, ocasião na qual Cabral aceitou acolher as reivindicações da entidade pela gratuidade no ensino público e pela vinculação das receitas tributárias para a Educação (“Cabral acolhe sugestões de sindicalistas”, *Jornal de Brasília*, p. 4, 16 set. 1987; “Relator conhece as dificuldades”, *Jornal do Brasil*, p. 4, 16 set. 1987).

A Confederação dos Professores do Brasil (CPB), outra atuante entidade membro do Fórum, também exerceu pressão por meio de estratégias lobistas clássicas, como a organização de mobilização popular. A entidade, por exemplo, mobilizou, por meio da campanha “De olho na Constituinte”, a comunidade educacional para acompanhar a votação dos Substitutivos de Cabral no dia 29 de setembro, sendo atendido por mais de 80 mil professores universitários que paralisaram suas atividades “em defesa das causas da escola pública e gratuita na Constituinte”, segundo Newton Lima, presidente da Andes (“Professores virão para ver de perto”, *Correio Braziliense*, p. 6, 24 set. 1987). Nesse mesmo dia, a Andes voltaria a exercer pressão direta sobre o Relator. Recebido por Cabral, Newton Lima entregou um documento que avaliava a questão da educação no Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização. Esse documento defendia as propostas base do Fórum, como gratuidade no ensino público, aposentadoria especial para professores, vinculação das receitas tributárias para a educação e exclusividade plena. Cabral teria prometido nessa conversa introduzir a aposentadoria para os professores e a vinculação das receitas tributárias, “mas lamentou não poder inserir o item que trata da exclusividade de verbas públicas para a escola pública” (“Segurança rígida faz ato atrasar”, *Correio Braziliense*, p. 7, 30 set. 1987).

A CPB também adotou a estratégia do *lobby* “corpo a corpo”. O grupo mobilizou cerca de dois mil professores de diferentes estados do Brasil, treinados para abordar os membros da Comissão de Sistematização, informando-lhes sobre as propostas para a Educação do conjunto de entidades formado pela Fórum. Segundo matéria do *Correio Braziliense*, assinada por Laurenice Noletto, em dois dias de visitas dos professores aos constituintes, 46 dos 93 membros da Comissão de Sistematização já teriam recebido os professores e ouvido suas reivindicações. 38 deles ainda teriam se comprometido a apoiar a gratuidade do ensino público em todos os níveis e a vinculação das receitas tributárias para a educação. A aposentadoria especial (aos 25 anos com salário integral) teria sido aprovada por 33 constituintes. Mas apenas 26 deles teriam apoiado a proposta de exclusividade plena, enquanto 15 se posicionaram contra. Para reforçar o compromisso dos constituintes, o presidente da CPB, Tomaz Wonghon, explicou que a entidade prepararia boletins divulgando as posições assumidas, estratégia também adotada pelo DIAP, com formidável sucesso (NOLETO, 1987).

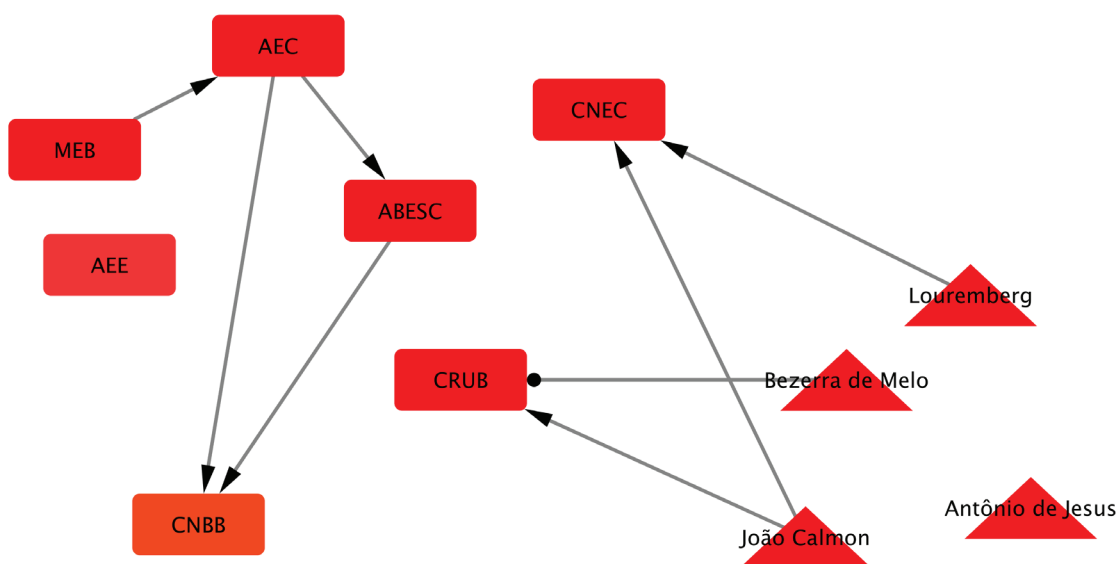
Nosso modelo teórico se expressou também, ainda que com diferentes proporções, na organização das entidades em torno do *lobby* confessional, como mostraremos a seguir.

## A DIVISÃO DO TRABALHO DO LOBBY CONFSSIONAL

Se o “*lobby* centralizador” do Fórum impressionou por seu impacto quantitativo, o “*lobby* confessional”, centralizado pela CNBB, exibiria números bem mais modestos, mas uma operação muito mais clínica, adotando estratégias organizativas eficientes. A CNBB atuou em frentes variadas, chegando a apresentar uma proposta integral de constituição, chamada de “Por Uma Nova Ordem Constitucional” (CNBB, 1986). O poder da entidade precedia sua importância na área educacional, mas nela ressoava. Embora a CNBB se alinhasse aos interesses conservadores na área da Educação, foi aliada dos progressistas em muitas outras causas. Por exemplo, embora tenha elaborado emenda popular defendendo princípios opostos aos do Fórum na área da Educação, apresentou outra emenda popular ao lado da CUT (membro do Fórum) pela reforma agrária. Trata-se, portanto, de uma entidade complexa, com facetas progressistas e conservadoras.

Abaixo mostramos o gráfico referente às entidades que defenderam a destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa.

**GRÁFICO 3**  
**POSIÇÃO P(Y), ENTIDADES N(E) E CONSTITUINTES N(C)**



Fonte: Elaboração do autor.

Nesse gráfico podem ser observadas três coalizões de entidades. Uma delas corresponde ao setor confessional, subdividido em dois conjuntos, o primeiro centralizado pela CNBB e apoiado por dois grupos individuais: AEC e ABESC. A esse conjunto se associou indiretamente o MEB, o qual legitimou sua posição em relação à exclusividade por meio da AEC. O segundo subconjunto do setor confessional foi representado pela Associação Educativa Evangélica (AEE), defensora dos interesses da escola evangélica. A segunda coalizão, representada apenas pela CNEC, se associava aos interesses do ensino comunitário. A terceira coalizão foi representada pelo CRUB, o qual teve uma atuação independente em relação à questão da exclusividade.

O gráfico das posições  $p(y)$  revela relações mais complexas do que o gráfico com as posições  $p(x)$ . Apesar da CNBB apresentar-se como “lobby centralizador”, outros dois grupos legitimaram as posições de constituintes, a CNEC e o CRUB, sendo que este último foi responsável por alterar a posição do constituinte Bezerra de Melo (PMDB/CE), sendo esta a única relação desse tipo ( $r(2)$ ) em nossa análise de redes (BRASIL, 1987). Mas apenas a primeira dessas coalizões estabeleceu uma relação de “lobby centralizador”. Os defensores da destinação de verbas públicas para escolas particulares sem finalidade lucrativa articularam um “lobby centralizador” dos grupos confessionais católicos, centralizado pela CNBB. Essa constatação é compatível com a literatura sobre o tema e a complementa, dado que os autores analisados não consideraram o lobby da CNBB, apenas os da AEC e ABESC (PINHEIRO, 1989; TAVARES, 2003). Nossa análise empírica mostrou que a CNBB, AEC e ABESC estabeleceram uma divisão de trabalho, organizando seus lobbies de modo que cada organização enfatizasse sua atuação em uma área ou subárea específica. A CNBB, embora coordenadora do projeto com as propostas defendidas pelas três entidades, concentrou sua atuação na defesa do ensino religioso, enquanto as outras duas defenderam com maior ênfase seus interesses em torno da questão da exclusividade. Acreditamos que a escolha por essa divisão explica porque a literatura sobre o tema omitiu o lobby da CNBB, considerado em nossa análise o “grupo centralizador” em defesa dessa área de interesse.

Além de enviar representantes para as audiências públicas na Subcomissão 8-a e na Comissão de Sistematização, seja representando a própria CNBB ou seus dois membros associados, a instituição católica patrocinou (também ao lado da AEC e da ABESC) uma das Emendas Populares mais dignas da denominação “popular” no processo constituinte, a qual contou com mais de 700 mil assinaturas. Essa emenda propunha, entre outros dispositivos, a obrigatoriedade da oferta do ensino religioso nas escolas públicas e a transferência de recursos públicos para escolas confessionais sem finalidade lucrativa.

É difícil mensurar a dimensão do *lobby* da CNBB especificamente para a área da Educação, mas sua atuação na Constituinte, em torno de todos os temas de seu interesse, os quais incluíam direitos dos trabalhadores, reforma agrária, normas sociais, como aborto e casamento, a lançou como um dos mais influentes grupos de interesse do período. A CNBB nomeou uma comissão para acompanhar os trabalhos constituintes, chamada de “Comissão de Assuntos Constitucionais da CNBB,” coordenada por Dom Cândido Padin, bispo de Bauru (SP), a qual contava com docentes da Universidade de Brasília (UnB), além do constituinte Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP). Essa comissão era responsável por entrar em contato com os constituintes, criar articulações com outras entidades religiosas e populares, receber sugestões, manter a Igreja informada sobre os trabalhos constituintes, promover encontros com os constituintes e divulgar material técnico elaborado pela CNBB e pelas entidades associadas. Em resumo, todas as camadas de um *lobby* profissional (BARROSO, 1997; “CNBB vai reunir parlamentares em ‘café constituinte’ quinzenal”, *Folha de S. Paulo*, p. a5, 11 fev. 1987; “*Lobby* ‘santo’? É a CNBB na Constituinte”, *Jornal da Tarde*, p. 6, 12 fev. 1987).

Se considerarmos a questão do ensino religioso, o sucesso do *lobby* confessional é incontroverso. O dispositivo garantindo oferta obrigatória de ensino religioso nas escolas públicas foi imposto desde a instalação da ANC. Os constituintes progressistas, bem como os grupos de interesse associados à escola pública e defensores do ensino laico, incluindo o Fórum, em nenhum momento conseguiram ameaçar a proposta católica.

A questão da exclusividade foi mais complexa e sua definição também em favor do “*lobby* centralizador” da CNBB exigiu mais negociações. A primeira manifestação pública da CNBB contra a proposta de exclusividade plena foi publicada em matéria do *Jornal de Brasília*, de novembro de 1986. Dom Romeu Albert, bispo de Ribeirão Preto (SP) manifestou naquela época preocupação de que “o ensino venha a se estatizar” (“Igreja poderá levar propostas a constituintes”, *Jornal de Brasília*, p. 3, 28 nov. 1986). A proposta da entidade evoluiu e foi formalizada em seu projeto constitucional acima mencionado, além de integrar uma das Emendas Populares que patrocinou.

## A RADICALIZAÇÃO DA FENEN

“Controversa” pode ser a definição eufêmica para a atuação da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen) na Constituinte. Florestan Fernandes (PT/SP), como de costume, foi mais contundente, classificando-a como “fascista” (1987). A entidade adotou estratégias agressivas de pressão, as quais incluíram a distribuição de cartilhas incentivando seus apoiadores a encherem as galerias do Plenário para

atuarem como uma “tropa de ocupação”, oprimindo seus adversários políticos, conforme comentaremos adiante.

A radicalização da Fenen não se limitou às suas estratégias lobistas, mas também ao mérito da questão que defendia. Apenas a Fenen e um constituinte (Álvaro Valle (PL/RJ)) defenderam a terceira posição p(z), isto é, de que os recursos públicos fossem transferidos para as escolas públicas e privadas, sem distinção. A Fenen se posicionou em um dos extremos do espectro das teses em torno da exclusividade, sendo associado ao ensino empresarial, voltado aos lucros. As posições da Fenen não foram traduzidas em nenhum dos documentos elaborados ao longo da ANC. Apesar disso, não consideramos sua atuação inócua. Além de ter mostrado capacidade de expressar seus interesses por meio de um *lobby* profissional, a Fenen modificou o patamar teórico em torno da questão da exclusividade. Em contraste com as propostas defendidas pela Fenen e pelo Fórum, a posição do setor confessional, do “*lobby* centralizador” da CNBB, era moderada.

Chamada de Confenen (Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino) a partir de 1990, a entidade fora criada em 1948 com o propósito de representar os interesses das escolas particulares, os quais, segundo a própria entidade, estariam vinculados aos seguintes valores: “liberdade de ensinar e de aprender”, “necessidade de existência do ensino privado ao lado do ensino público”, “não caracterização do ensino privado como concessão ou delegação do Poder Público, nem sua subordinação a ele no que significar satisfação e atendimento da vontade de governantes da cada época” e “obrigação de o Estado amparar os que não têm condição de optar pela liberdade de aprender que não seja a imposta por governantes através da escola estatal” (CONFENEN, 2014, p. 7). Segundo a Fenen, “em síntese: pilares do regime democrático” (CONFENEN, 2014, p. 7). Mas talvez o mais preciso fosse, em síntese: total independência do Estado, salvo no que toca o recebimento de recursos públicos.

Na Constituinte, a Fenen apostava alto, mas o fazia de forma calculada. Sabia que, se sua proposta para a exclusividade não fosse aprovada, ao menos sua atuação contribuiria para que a Constituinte rejeitasse a proposta da exclusividade plena, pretendida pelos progressistas. O dispositivo aprovado pela Constituição de 1988, no que pese seu distanciamento das propostas originais da Fenen, não pode ser entendido como uma derrota total. Os critérios estabelecidos pelo Art. 213 da Constituição em seus dois incisos, os quais limitavam a transferência de recursos públicos apenas para escolas privadas sem finalidade lucrativa, poderiam ser contornados, ou sem eufemismo, burlados, em especial por meio das mantenedoras (OLIVEIRA, 1989, p. 24).

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988/2009)

A Fenen não teve vergonha de jogar sujo. Conforme indicamos acima, a entidade se valeu de estratégias heterodoxas de pressão, expressas sobretudo em uma cartilha distribuída aos seus associados e que se tornou objeto de ampla divulgação pela imprensa. Além de Florestan Fernandes, Hermes Zaneti (PMDB/RS) e Aldo Arantes (PCdoB<sup>4</sup>/GO), também denunciariam em plenário o conteúdo opressor do documento, considerado por este último como “nazista” (FERNANDES, B., 1987).

A famigerada cartilha orientava os membros de seus sindicatos associados a enfrentar seus opositores “do primeiro ao último minuto de votação”, com “grito, discussão, insulto, provocação, briga, expulsão, constrangimento e tudo mais”. A cartilha ainda listava os nomes de constituintes considerados “amigos” e os opositores, chamados de “cubanos”. Seguia recomendando até agressão física caso necessário (FERNANDES, B., 1987).

A Fenen também ameaçara no início de 1987 não reiniciar as aulas nas escolas representadas por sua federação caso o Governo mantivesse a fixação do reajuste das semestralidades em 35%. A entidade desejava liberdade para que as escolas estabelecessem o aumento que desejassem. Essa forma de pressão, considerada “irresponsável” até mesmo por um de seus integrantes, o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo, usou “o público como refém em defesa de seus interesses corporativos” (LEITE, 1987). E a pressão surtiria efeito, eventualmente o Governo cederia aos interesses da escola privada, o que, por sua vez, geraria reação dos progressistas (BRASIL, 1988, p. 147-148, 383, 411, 446, 534).

Além dessas formas de pressão, a Fenen também exerceu estratégias profissionais de *lobby*. Por exemplo, durante a fase de votações em primeiro turno no Plenário, a entidade levou um grupo de centenas de professores de escolas privadas para acompanharem a votação, enquanto o presidente da entidade e seu secretário-executivo, respectivamente Roberto Dornas e Bazzilli Anastassakis, articulavam no Plenário em busca de apoios de última hora. A entidade também manteve escritório em Brasília com lobistas escalados apenas para acompanhar os trabalhos na Constituinte (“Educação: o acordo, desfeito”, *Jornal da Tarde*, p. 8, 19 maio 1988).

Apesar de despertar a atenção da imprensa e fazer barulho, o ostensivo e imperioso *lobby* da Fenen não se constituiu de uma característica centralizadora. A entidade é, na verdade, um exemplo de “grupo individual” dissociado de um projeto de “*lobby* centralizador”. Por um lado, consideramos que essa sua atuação como “lobo solitário” lhe deu liberdade para defender teses que, caso contrário, seriam indefensáveis, pois violariam o limite mínimo de um eventual consenso estabelecido por um projeto centralizador. Por outro lado, seu isolamento custou-lhe o preço da legitimidade, ou melhor, da falta dela. Argumentamos neste artigo que os grupos de interesse organizados em torno de um projeto consensual, conduzidos por um “*lobby* centralizador”, contavam com um maior potencial de influência. A Fenen, propositalmente ou não, optou por seguir um caminho diverso e, por isso mesmo, não viu, nem poderia ver, suas propostas serem concretamente consideradas na agenda decisória. Seu *lobby* foi desprovido de realismo político, caracterizando-se mais pelo simbolismo do ensino-produto enquanto marca do pluralismo e democracia liberal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo mostramos como os grupos de interesse na área da Educação se organizaram em coalizões para defender suas propostas no que concerne ao tema chave dessa área: a destinação dos recursos públicos para o ensino privado. Trata-se de uma questão que segue como objeto de controvérsias e disputas políticas até hoje, trinta anos após a promulgação da Carta de 1988. Sustentamos que nossa análise de redes sociais evidenciou um modelo que descreve o padrão de organização desses grupos ao longo do processo constituinte. A organização em torno dos interesses da escola pública, em especial, mostra a constituição de um *lobby* centralizado e, por esse motivo, influente. Também os interesses divergentes contaram com a formação de coalizões, embora quantitativamente menos significativas.

Consideramos que nosso modelo organizacional contribui para os estudos sobre o papel dos atores civis na formação de preferências e definição de agendas no processo constituinte, na medida em que transfere o foco analítico da atuação individual dos atores para o *lobby* em coalizão e nesta, o papel do grupo responsável pela centralização dos interesses. A vantagem mais óbvia, portanto, é que a compreensão da atuação de um único ator permite inferir sobre a influência de todo um conjunto de atores, bem como sobre sua capacidade de influenciar no processo. Mas argumentamos que não se trata apenas de uma vantagem metodológica, nosso modelo é uma alternativa às análises que focam na atuação individual dos atores, porque ele apresenta uma descrição mais apurada sobre como os interesses em jogo foram representados e

defendidos pelos grupos de interesse. Em resumo, consideramos que a análise da soma das ações individuais não equivale à compreensão da atuação da coalizão, pois esta centralizou os interesses difusos e foi o verdadeiro jogo dos *lobbies* na Constituinte.

## REFERÊNCIAS

- A CONSTITUINTE ameaça Educação? *Correio Braziliense*, Brasília, 17 jul. 1987. p. 8.
- A SOCIEDADE vai à Constituinte. *Jornal da Constituinte*, Brasília, 29 jun. 1987. p. 6.
- ARAGÃO, Murillo de. *Brasil e Argentina: abordagem comparada sobre grupos de pressão no Poder Legislativo*. 2000. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2000.
- BARROSO, Pérsio Henrique. *Constituinte e Constituição: participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*. 1997. 290p. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.
- BATISTA, Neusa Chaves. *Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; CHRISTENSON, Dino P. The evolution and formation of amicus curiae networks. *Social Networks*, v. 36, n. 1, p. 82-96, 2014.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de comissões: Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Brasília: [Senado Federal], 1987.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário N016*. Brasília: [Senado Federal], 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a Emenda Constitucional n. 2, de 12 de maio de 2008*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.
- BURT, Ronald S. *Structural holes versus network closures as social capital*. In: LIN, Nan; COOK, Karen; BURT, Ronald S. (Org.). *Social Capital: Theory and Research*. New York: Routledge, 2001. p. 31-56.
- CABRAL acolhe sugestões de sindicalistas. *Jornal de Brasília*, Brasília, 16 set. 1987. p. 4.
- CARPENTER, Daniel P.; ESTERLING, Kevin; LAZER, David M. J. The strength of weak ties in lobbying networks: Evidence from health-care politics in the United States. *Journal of Theoretical Politics*, v. 10, n. 4, p. 417-444, 1998.
- CARTILHA da FENEN gera denúncias. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 jul. 1987. p. 5.
- CNBB vai reunir parlamentares em “café constituinte” quinzenal. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 fev. 1987. p. a5.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – CONFENEN. *70 anos da Confen: 1944-2014*. Brasília: Speed, 2014.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Assembleia Geral. *Por uma Nova Ordem Constitucional: declaração pastoral: 24ª Assembleia Geral, Itaiçi-SP, 9-18/4/1986*. São Paulo: Paulinas, 1986.
- COPPOLA, Marcelo. Em todo o país, circulam 9 propostas de iniciativa popular. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. a8, 24 maio 1987.
- COSTA, Lucas Nascimento Ferraz. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, p. 767-786, 2016.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. Niterói: Editora da UFF, 1995.



- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- EDUCAÇÃO: o acordo, desfeito. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 19 maio 1988. p. 8.
- ESTERLING, Kevin. *The political economy of expertise: information and efficiency in American National Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.
- FERNANDES, Bob. Cartilha da Fenen gera denúncias. *Correio Braziliense*, p. 5, 24 jul. 1987.
- FERNANDES, Florestan. Educação e Constituição. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 ago. 1987. p. a3.
- GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. *American journal of sociology*, v. 78, n. 6, p. 347-367, 1973.
- IGREJA poderá levar propostas a constituintes. *Jornal de Brasília*, Brasília, 28 nov. 1986. p. 3.
- LEITE, Marcelo. Um debate público. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 jan. 1987. p. a2.
- LOBBY “santo”? É a CNBB na Constituinte. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 12 fev. 1987. p. 6.
- MAHONEY, Christine. The power of institutions: State and interest group activity in the European Union. *European Union Politics*, v. 5, n. 4, p. 441-466, 2004.
- MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. Yale: Yale University Press, 1974.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.
- MORAES, Viviane Merlim. *O direito à educação no campo político brasileiro: disputas ideológicas na elaboração da Constituição Federal de 1988*. 2018. 311 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- NOLETO, Laurenice. Dois mil professores lutam por 7 propostas. *Correio Braziliense*, Brasília, 1 out. 1987. p. 8.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 296p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na nova Constituição: mudar para permanecer. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 16-27, 1989.
- PINHEIRO, M. F. S. O público e o privado na educação na Constituição Brasileira. *Humanidades*, v. 6, n. 20, p. 75-85, 1989.
- PINO, Ivany Rodrigues. Fórum nacional em defesa da escola pública. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Adriana C.; VIEIRA, Livia M. F. (Org.). *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.
- PRESSÃO popular foi importante. *Jornal da Constituinte*, Brasília, 22 ago. 1988. p. 13.
- PROFESSORES virão para ver de perto. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 set. 1987. p. 6.
- RELATOR conhece as dificuldades. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 set. 1987. p. 4.
- SEGURANÇA rígida faz ato atrasar. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 set. 1987. p. 7.
- SOARES, Airton. Governo de transição e Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 nov. 1984. p. 3.
- TAVARES, Maria das Graças Medeiros. *Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática*. Maceió: Editora da Ufal, 2003.
- TAVARES, Maria das Graças Medeiros. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?* 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1990.
- TAVARES, Rita. Iniciativa popular tem prazo até dia 13. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 jul. 1987. p. a4.

VASCONCELOS, Nelson Adriano Ferreira De. *Os grupos de pressão da educação e a lei de gestão democrática*. 2013. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *Lobismo: um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*. CEPP. 1994. [mimeo]

VIEIRA, Sofia. Educação e Legislação Ordinária: há razões para esperança? *Em Aberto*, Brasília, v. 7, n. 38, 1988.

Recebido em: 26 JUNHO 2018 | Aprovado para publicação em: 10 SETEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.