Política e Educação: os bastidores da LDB

Maria Zélia Borba Rocha*

RESUMO

Este artigo trata da relação entre Educação e Democracia no Brasil, mais especificamente do jogo político, no interior da Câmara dos Deputados, no período compreendido entre dezembro de 1988 e maio de 1993, quando da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Projeto de Lei nº 1.258-c/88).

Objetiva descerrar a cortina que envolve o palco legislativo aos olhos do homem comum, mostrando quem são os agentes desse processo, seus interesses específicos e suas táticas de ação.

Procura oferecer uma visão panorâmica da movimentação no interior legislativo, buscando tornar simples e visível uma dinâmica intrincada e nem sempre tão evidente.

Maria Zélia Borba Rocha

Socióloga, professora assistente da Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Departamento de Planejamento e Administração.

1. Introdução

A sociedade brasileira encontra-se, desde 1986, em uma fase plena de atividade legislativa, no que tange ao setor educacional. Da elaboração do capítulo da educação na Constituinte, à elaboração da LDB, passando por uma série de projetos pontuais.

Efervescência legislativa que passa a ocorrer em decorrência da tese, advogada pela sociedade política e apoiada pela sociedade civil, que, findo o regime militar, instaurava-se novo regime social - a Democracia. E para que esta se efetive, na compreeensão aparentemente consensual de nossa sociedade, é necessário reestruturar todo o sistema normativo, calcando-o sob novos princípios e valores.

Esses momentos de reestruturação do consenso normativo merecem ser minuciosamente explorados através de estudos que mostrem como se processa a elaboração do arcabouço normativo, posto que Democracia não se funda apenas no conteúdo das leis mas, principalmente, na forma como estas são elaboradas.

Assim, este artigo objetiva descerrar a cortina que encobre o palco legislativo, mostrando quem são os agentes do processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, seus interesses específicos e suas táticas de ação. Isto no período circunscrito a 1988/1993, em um palco delimitado - a Câmara dos Deputados. Procurar-se-á oferecer uma panorâmica geral dos meandros e filigranas desse pro-

(*) Filiação Institucional: Professora assistente da UnB, Faculdade de Educação, Departamento de Planejamento.

cesso, buscando tornar simples e compreensível uma dinâmica intrincada e nem sempre tão visível.

2. Democracia e Educação

A luta histórica da sociedade brasileira por melhores condições de educação escolarizada é siamesa das tentativas de construção democrática no Brasil.

A educação é considerada quesito indissociável da prática construtiva do devir democrático pelos discursos dos políticos, pelo discurso governamental, pelas ações dos grupos populares, pela pressão das entidades organizadas da sociedade civil. Enfim, pelos sujeitos sociais dos mais diversos tons e matizes. Há assim, um aparente consenso em torno da importância da educação escolar como formadora do homem e da sociedade.

A luta histórica da sociedade civil organizada brasileira por melhores condições de educação remonta aos anos trintas, todos sabemos disso, e tem passado, sistematicamente, pela montagem/reorganização da estrutura da rede escolar, o que tem sido feito através da legislação.

Isto porque a democracia moderna funda-se no princípio da racionalidade. A racionalidade encontra sua expressão mais acabada na lei. A lei tem o *status* de autoridade máxima no mundo contemporâneo: o norte que contém os princípios universais direcionadores da sociedade; o caminho de cristalização dos objetivos sociais; o instrumento legal que arbitra as relações em sociedade - entre indivíduos e entre grupos; e o poder legítimo que confere direitos e deveres às partes em litígio.

O sujeito tradicionalmente reconhecido do jogo político-legislativo são os partidos políticos. Dotados de legalidade e, até certo ponto, de legitimidade para atuarem como sujeitos históricos na arena político-institucional, tanto no contexto micro, isto é, nos intestinos do Legislativo, quanto com uma abrangência macropolítica, ou seja, em toda a sociedade. Entretanto, análises políticas contemporâneas têm demonstrado que nos subterrâneos dos parlamentos, a movimentação em torno da elaboração das leis é muito mais complexa e dinâmica do que se pode visualizar aqui de fora. Denunciam que a atividade legislativa não se mantém adstrita à atuação dos representantes diretos - os partidos políticos através dos parlamentares. Evidenciam que se imiscuem, no seio legislativo, grupos que atuam, que interferem, que influenciam no processo de elaboração das leis, nos momentos de democracia. Esta evidência acusa que o processo democrático chegou a um nível que passar a procuração social, via voto, a representantes não é mais suficiente. Os grupos sociais não mais se limitam a acompanhar à distância o desenrolar das atividades legislativas. Urge que se façam agentes além das possibilidades já existentes. Mister que se tornem atores no ato encenado.

A interferência de sujeitos extras ao campo da política formal no proceder legislativo indica que a atuação política dos representantes legal e legitimamente constituídos - os partidos políticos, e a ação cultural, especialmente na sociedade civil, pela mídia, das associações consideradas partidos políticos amplos *(Gramsci, 1989)* -não basta para satisfazer as ânsias de concretização dos ideais dos segmentos sociais que lutam pela hegemonia. Esta ingerência de atores estranhos ao mundo político institucional denuncia a existência de partidos políticos ocultos, ainda que fugazes, atuando por detrás do cenário Legislativo.

Nos momentos históricos em que se intenta a construção de regras institucionais para a consolidação democrática no Brasil, os partidos políticos não têm sido a única força política a atuar no jogo de construção dos princípios e regras da democracia, o que se faz pela via legislativa. Ao abrirem-se as janelas do proceder legislativo, vê-se que os partidos políticos não estão sós. A existência de atores extras ao campo político-institucional atuando nas práticas instituicionais da política deve-se, como um dos fatores, a uma distância histórica existente, no caso brasileiro, entre os agentes políticos institucionalizados como tal, os partidos políticos, e a sociedade.

Tal configuração de inter-relações no seio Legislativo significa uma crise de representatividade das instituições democráticas tradicionais, ou uma tentativa de se romper com a histórica distância entre as instituições representativas e a sociedade?

A crise de representatividade existe. É real. E existe justamente devido à distância que se observa entre as instâncias representativas e a população. No devenir político institucional, aquelas têm se tornado autônomas em relação às bases populares devido:

1º) à sua incapacidade histórica de resolver os problemas concretos e imediatos do cotidiano do homem comum;

2°) à totalidade da população brasileira não estar representada no espectro de partidos políticos existentes;

3°) à concepção tradicional da política, que a concebe como um espaço reservado a determinadas categorias preparadas para isto: os chamados políticos profissionais;

4º) às práticas privadas de condução da política, como um fazer cuja finalidade última é garantir interesses pessoais, o que redunda em nepotismo, prebendalismo e corrupção, como tem demonstrado a conjuntura política dos últimos anos.

Tudo isso afasta o homem comum do palco da política, criando uma descrença da sociedade para com as instituições democráticas, em especial, os partidos políticos e o próprio Legislativo *(Moisés, 1989 & Michilles, 1989)*. Armada dessa desconfiança, a sociedade civil organizada penetra em brechas não-formais, imiscuindo-se na Instituição Legislativa, inter-relacionando-se com as forças políticas legalizadas e institucionalizadas, comunicando a estes os seus interesses, fazendo pressão em torno de determinadas questões. É o exercício do *lobby (Pasquino, 1986, p. 36-7)*. Esta modalidade de ação política vem preencher um vazio existente nesta intrincada rede de inter-relações sociais, na instância político-institucional da democracia, buscando efetivar canais de intermediação, não tanto entre a sociedade civil e a sociedade política, mas muito mais entre as próprias instituições da sociedade civil - partidos políticos e os grupos de pressão, no processo de consolidação da democracia.

É nesta brecha informal que penetramos, observando estas relações não formalizadas que ocorreram no *loci* político por excelência, o Legislativo, quando estas se fizeram transparentes. Relações entre os agentes não constituídos formalmente para atuarem no jogo político institucional e os partidos políticos, e as relações entre os próprios sujeitos "estranhos" ao Legislativo.

O que se observa então é uma luta renhida em torno da elaboração da LDB. Fica nítido que, em uma sociedade que se caracteriza por diferenças tão abissais como a brasileira, o argumento legal atinge importância redobrada. A crença na força da lei, como possibilidade de dominação ou como meio de consolidar conquistas sociais, atinge diferentes segmentos sociais: "...(o) discurso jurídico (...) (apresenta) funções ideológicas definidas (como) despertar nos indivíduos a confiança nas leis e nos códigos como um sistema legítimo de institucionalização e resolução dos conflitos." *(Faria, 1988, p. 16)*

As leis se configuram, para o mundo moderno, não apenas como a instância máxima de arbítrio social, mas também como o meio mais eficaz de legitimação no poder. No caso específico de uma legislação educacional, que guarda em seu seio uma concepção determinada de sociedade e de homem - conceptual que serve de norte a iluminar as práticas sociais - a conquista da consolidação de seus ideais significa não apenas a manutenção de seus interesses e/ou privilégios. Significa muito mais: significa a conformação das novas gerações - o que aqui quer dizer, a hegemonia diante da sociedade.

3. Os Peões do Jogo

A princípio, o que há de novo a se falar a respeito dos agentes desse processo é que a luta pela democratização da educação, nestes fins de anos oitenta e início dos noventa, se faz a partir da inserção de novas forças, no cenário da política brasileira. A construção da democracia, no setor educacional, passa pela reformulação da legislação e, nesta batalha, consagram-se atores coletivos como sujeitos do processo.

Estas organizações emergiram da sociedade civil após o período autoritário, no contexto constituinte de 1987/1988, quando participaram do processo de elaboração da Carta Política de 1988, como co-autoras do capítulo da Educação, Cultura e Desporto, aglutinando-se em três grandes grupos: os publicistas, os privatistas, os confessionais. São denominações históricas que

nos remetem de volta aos anos vinte/trinta e aos quarenta/cinqüenta, quando da luta pela democratização nas reformas educacionais dos anos vinte, na Constituinte de 1934, como também nos envia de volta ao longo e atormentado momento de elaboração da primeira LDB, a Lei 4.024/61.

1. Neste final de século, os publicistas organizam-se de forma mais sistemática e rígida - estruturam uma instituição: um fórum de entidades coletivas oriundas da sociedade civil, com o objetivo explícito e direto de interferir na prática legislativa:

"As entidades abaixo-assinadas comprometem-se a integrar o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB e, a partir das propostas consensuais entre elas, estimular o debate e a mobilização nacional, bem como coordenar a pressão popular sobre o Congresso Nacional, durante a elaboração da Nova Lei de Diretrizes e Bases..." (Carta de Princípios, 1989).

Composto de vinte e oito entidades, quando se reorganizou em junho de 1989, armado da bagagem armazenada na luta da Constituinte de 1987/8, o Fórum é a própria sociedade civil, do setor educacional, organizada. As organizações componentes do Fórum são os próprios organismos privados da sociedade civil. Agentes oriundos do meio urbano constituem a cristalização, em forma de associações, da tomada de consciência da sociedade civil brasileira, a partir de sua luta história para afirmar-se como sujeito político. Tal assertiva pode ser confirmada voltando-se o olhar para a configuração dessas entidades. Das vinte e oito organizações que congregavam o Fórum em sua origem na LDB, sete são de caráter sindical, quatro são entidades profissionais e duas são associações de classe. Portanto, 46% da composição do Fórum são organismos representativos dos interesses de categorias de trabalho específicas, ou componentes da área educacional, ou extras à educação. Categorias profissionais que, ou estão submetidas à relação trabalho-capital no setor privado, ou à condição de se constituírem funcionários do Estado, em suas diversas instâncias e órgãos, a serviço da sociedade, no setor público. Enfim, entidades que abarcam em seu seio, como membro, parte da força de trabalho do mercado formal de trabalho.

Desta forma, apesar da diversidade em que se constitui o Fórum, observa-se que este universo tem em comum a preocupação com a subalternidade, no sentido de procurar ampliar os canais políticos e educacionais que possibilitem a efetiva participação dos subalternos na construção da democracia. O cuidado que se tem ao fazer tal assertiva deve-se ao fato da complexa composição do Fórum abranger organizações sindicais - parte da própria subalterni- dade, e organizações científicas, estudantis e profissionais que, se não podem de todo ser consideradas classe subalterna, não o são também representantes de interesses hegemônicos. Além disso, dentre os componentes do Fórum, as entidades que se aproximam da condição de grupo dominante assumem o discurso da prática democrática de busca de elevação econômica, política e cultural da sociedade brasileira, não tendo também, dentro do Fórum, poder de decisão, ou por serem convidadas[1], ou por constituírem minoria na plenária.[2]

O Fórum apresenta, na LDB, uma estrutura descentralizada. A plenária do Fórum é composta por entidades coletivas de caráter nacional. A partir da plenária, compõe-se a Executiva Nacional. Ambas com "sede" em Brasília (Congresso Nacional), em virtude de sua ação na esfera legislativa. Esta estruturação, por sua vez, encontra correspondência no nível estadual, onde se encontram os Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública na LDB e os Fóruns Municipais de Educação.[3] Muito embora esta organização não seja dotada de uma rigidez hierárquica, posto que os fóruns municipais não são subordinados aos fóruns estaduais e estes, por sua vez, são autônomos em relação ao Fórum Nacional.

1 Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP).

2 Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

3 Ver composição e organograma do Fórum anexo ao final do artigo.

Desta forma, o Fórum é a expressão de novas formas de organização da sociedade civil engajadas na luta pela democratização. A maior parte das entidades componentes do Fórum são organizações recentes, de fins da década de setenta, com história de resistência ao regime militar. Dotado de uma amplitude que o aproxima da categoria de movimento social organizado, aliado ao fato de não possuir um estrutura interna rígida e hierárquica, o Fórum se reveste, todavia, do caráter de grupo de pressão *(Pasquino, 1986 p.38)*, por seu objetivo e suas práticas de ação.

A multiplicidade de sujeitos em que se constitui o Fórum confere-lhe um caráter dinâmico, onde o jogo político de negociação interna é uma constante, desde a elaboração das propostas educacionais à definição das táticas de ação, passando pela discussão dos princípios ético-filosóficos que configuram o ideal a alcançar. Tudo isto faz do Fórum um instituição nova, capaz de injetar uma dinâmica especial nas relações políticas. Capaz de contribuir para a superação da distância história existente, no caso brasileiro, entre a sociedade política e a sociedade civil, pois como lembra *José Álvaro Moisés (1989, p.174)*: *"... Sem canais efetivos de intermediação da sociedade com o Estado, a democracia não se consolida e a política permanece como algo apartado da vida dos homens comuns."*

2. O segundo peão desse jogo político é representado pelos privatistas leigos, como é conhecido historicamente, desde a década de trinta, o grupo representado pelas escolas particulares não religiosas. Organizados através da Confederação Nacional do Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), entidade juridicamente estabelecida, com sede em Brasília. De caráter sindical, existe desde 1948 , sob outra denominação - até 1989 denominava-se Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), e congrega em seu seio cerca de trinta e seis mil estabelecimentos de ensino particulares, abrangendo escolas dos três níveis de ensino: fundamental, médio e superior. É constituída de quatro federações estaduais: Federação Interestadual dos Estabelecimentos de Ensino do Norte, do Nordeste, do Centro-Oeste e do Sul-Sudeste. Estas, por sua vez, abarcam os sindicatos estaduais e estes, os estabelecimentos de ensino. Constitui uma organização patronal cujo objetivo consiste na defesa dos interesses e das concepções ideológicas dos proprietários das escolas particulares.: *"... É constituída para estudo, defesa e coordenação dos interesses culturais, econômicos e profissionais da categoria e das atividades compreendidas no Grupo dos Estabelecimentos Particulares de Ensino..." (CONFENEN, 1990, p. 2)*

Há, por parte da entidade, a consciência nítida de seu papel como sujeito político da sociedade civil, em determinados momentos da história. Expresso em seu estatuto como um dos deveres e, ao mesmo tempo, como um dos direitos da Confederação, está a possibilidade de sua atuação como colaboradora do Poder Público, na condição de órgão técnico ou representativo, na busca de soluções para os problemas da educação, da cultura e das atividades que seus membros desenvolvem, visando a solidariedade social e a integração harmônica das várias esferas da sociedade.

3. Já as entidades que adotam como posicionamento ideológico o idealismo cristão articularam-se em bloco, trabalhando conjuntamente. Conhecidos desde os anos trinta como confessionais por constituírem um grupo formado por associações religiosas, cuja hegemonia é do grupo católico, foram representadas, neste processo de elaboração da LDB dos anos oitenta/noventa, por um representante que era, ao mesmo tempo, porta-voz das três organizações à frente do setor educacional-cristão: a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). De forma mais distanciada, faziam parte deste grupo também o Movimento de Educação de Base (MEB) e a Conferência de Religiosos do Brasil (CRB). Aquele por constituir as bases do movimento católico-cristão e, institucionalmente, parte constitu- tiva da CNBB. Esta, por estar também organizacionalmente vinculada à CNBB.

Interessante observar o paradoxo da atuação dos confessionais nesse processo de elaboração da LDB, no período de 1988 a 1993. Juridicamente são parte constitutiva da CONFENEN: suas escolas são filiadas aos sindicatos associados da CONFENEN. Entretanto, no processo da

LDB, integravam o Fórum. De forma marginal, é bem verdade, mas eram explicitamente agregados aos seio do Fórum com direito a voz, mas sem poder de decisão. Esse fenômeno intrigante que distoa da correlação de forças observadas nos momentos político-educacionais anteriores - os já referidos momentos de 24/34 e de 48/61 - explica-se pela própria contradição interna do grupo confessional. Essa aproximação entre publicistas e privatistas confessionais neste findar de século, deve-se sobretudo à atuação dinâmica, crítica de certos segmentos do movimento cristão-institucional através dos movimentos eclesiais de base (MEB), da ação pastoral juvenil (PJE) e do Conselho Indigenista Missionário (CIMI). São segmentos internos ao grupo católico-cristão que distoam, por suas práticas e análises críticas, dos quadros burocrático-institucionais da AEC, da ABESC e da própria CNBB, e que se preocupam (aqueles) com a melhoria da qualidade de vida dos grupos subalternos da sociedade, com a sua elevação sócio-cultural-política. Preocupam-se não apenas no discurso, mas através de ações alternativas.

O embate que se observou entre esses agentes apresentou assim dois movimentos: de oposição e de aproximação.

De aproximação entre publicistas (Fórum) e privatistas confessionais, e entre privatistas leigos e confessionais. Os primeiros se aproximaram em determinados momentos específicos, no que tange a pontuais compreensões de mundo comuns, muito em virtude da já referida opção pelos 'pobres', por parte do grupo religioso-católico. O movimento de aproximação entre os privatistas, leigos e cristãos, ocorreu não porque adotassem, no processo de elaboração da LDB, práticas comuns, mas porque partilham concepções de mundo próximas e interesses específicos comuns, e isso desde os anos vinte/trinta.*(Rocha, 1995)*

Quanto ao movimento de oposição, deu-se basicamente entre o Fórum e a CONFENEN. São pólos antagônicos de visões de mundo, de interesses pontuais e de táticas de ação. O embate político entre a CONFENEN e o Fórum é uma das muitas faces do clássico movimento conhecido como luta de classes. Não no sentido tradicional, mas uma luta elegante, sofisticada, sutil, que se mantém adstrita às regras institucionais. Uma luta de classes teórica, que assume a roupagem de uma guerra de posição *(Gramsci, 1989)*. Com concepções de mundo opostas, com interesses polares, estes dois organismos da sociedade civil têm se empenhado, cada qual a seu modo, na cristalização de seus interesses, seus objetivos, seus conceptuais de mundo no projeto de lei.

Esses dois atores confrontaram-se, intramuros legislativos e na sociedade civil através da mídia, em uma guerra de posição pela conquista da hegemonia, posto que seus valores, suas idéias transformadas em normas consolidadas, ganharão, posteriormente, pela prática pedagógica ampla dos vários órgãos da sociedade e, especialmente, pela prática pedagógica da rede escolar, a abrangência de verdade a nortear as relações entre os agentes da área educacional, a servirem de luz à formação das gerações futuras.

4. Metas a Conquistar

Se cada um desses sujeitos, co-autores anônimos do projeto de lei, bate-se por interesses específicos, sem dúvida que tais questões pontuais refletem concepções de educação, de homem, de sociedade e de Estado diferenciadas. Entretanto, este não é o espaço próprio de tratarmos desse referencial teórico, já por nós analisado em outro artigo *(Rocha, 1995)*. Aqui, relevamos alguns itens do conteúdo do projeto de lei e propormo-nos a observar como cada um desse atores posicionou-se com relação a esses aspectos pontuais. Itens que foram selecionados por serem os mais polêmicos.

1. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDBEN, como porta-voz das instituições de base que o compõe, empenha-se pela consolidação e expansão da escola pública, gratuita e laica em todos os níveis, de forma que esta seja accessível a todas as camadas da população brasileira. Para isso o Fórum considera primordiais dois quesitos:

1º) um maior cerceamento e controle da atividade privada educacional, especialmente no que tange ao repasse de verbas;

2º) a co-gestão dos haveres e fazeres educacionais pelo Estado e pela Sociedade, de modo a romper-se, pela via legal, o caráter historica-

mente privatizado do Estado brasileiro, e, com isso, reduzirem-se, pelo menos no setor educacional, as práticas de desvios de verbas e de descaso governamental. O Fórum objetiva assim a construção de um Estado ampliado, onde a sociedade civil ocupe as instâncias de decisão da máquina estatal.

Por isso, um dos primeiros pontos de honra para o Fórum, e um meio até de superar os limites impostos pela Constituição de 1988, foi a categorização rígida, a ser prevista na lei, entre escolas lucrativas e não-lucrativas. Isso possibilitaria o cerceamento do repasse de verbas do setor público ao setor privado.

A fim de viabilizar a efetiva co-gestão da educação, o Fórum defende que a rede escolar seja organizada através de um Sistema Nacional de Educação descentralizado, onde os estabelecimentos particulares fizessem parte desse sistema, o que os obrigaria a uma maior responsabilidade para com as propostas e objetivos educacionais coletivos, e, ao mesmo tempo, os submeteria a um maior controle por parte do Estado ampliado. Esse Sistema Nacional de Educação seria gerenciado por seus órgãos executivo e normativo-deliberativo. Como órgão executivo, o tradicional Ministério da Educação, e como instância normativo-deliberativa, um Conselho Nacional de Educação composto por trinta e seis conselheiros, todos eleitos pelas diversas associações do setor educacional. Ao Presidente da República caberia apenas dar-lhes posse. Este CNE contaria ainda, dentro de si, com um Fórum Nacional de Educação, que se articularia periodicamente, nos momentos de elaboração dos Planos Nacionais de Educação e nos instantes de reformulação das leis educacionais.

Essa proposta configuraria a própria co-gestão do setor educacional, tornando realmente a sociedade política uma máquina viabilizadora das necessidades e dos anseios sociais. Deslocaria o eixo de poder político, o centro de decisões da esfera tecnocrático-política para instaurá-la na sociedade civil organizada.

Uma outra preocupação bastante presente no Fórum, e isto em virtude de seu caráter de instância representativa dos agentes da educação, foi com os mecanismos legais de proteção aos profissionais da educação. O Fórum entende que somente elevando-se o nível ecônomico, cultural e político dos sujeitos que atuam no cotidiano educacional é que se pode elevar a qualidade da educação. Por isso se bateu tanto por garantias específicas a estes profissionais (docentes, orientadores, gestores, funcionários técnico-administrativos) como um salário nacionalmente unificado, a liberação remunerada do trabalho para especializarem-se, a aposentadoria integral, dentre outras. Nenhuma das propostas do Fórum foi acatada pelos parlamentares da segunda legislatura (1991/1993), mas chegou a constar na versão A do projeto nº 1.258/88. Isso em virtude do Fórum ter encontrado maior facilidade de penetração junto aos parlamentares oriundos do processo constituinte (1987/1990), que constituíram a primeira legislatura desse processo.

Uma última briga mantida pelo Fórum era a viabilização, na prática, de uma escola realmente laica. Uma escola que consiste em um centro irradiador de cultura e de saber, ao mesmo tempo popular e científico, e não como um templo disseminador de ideologias. Não conseguindo forças suficientes para se contrapor aos Confessionais e aos parlamentares que fechavam com estes, e, até mesmo com parte de suas bases, que nesse momento também se aliaram aos Confessionais,[4] o Fórum passa a advogar que, pelo menos, o ensino religioso, tornado obrigatório para o estabelecimento e opcional para o aluno, fosse feito sem ônus para o Estado, o que também não foi aprovado.

2. Com relação a estes pontos levantados, a CONFENEN não aceita a estruturação do sistema educacional brasileiro calcado no conceito de sistema Nacional de Educação. Não aceita porque este tipo de organização traz inerente a idéia de co-gestão como possibilidade administrativa. O conceito de co-gestão, por sua vez,

4 Os professores de ensino religioso das escolas públicas desprendem-se da Instituição que os representa no Fòrum, a Confederação Nacional do Trabalhores em Educaçâo, e aliam fileira junto aos Confessionais para que o ensino religioso configurasse com ônus para o Estado, o que, em última instância, significava a manutenção de seus salários, na compreeensão desses.

pressupõe a existência de igualdade de direitos e de deveres entre os partícipes, ou seja, co-gestão significa transparência em todas as instâncias, não somente na parte pedagógica da instituição, mas também na política em relação aos recursos humanos, assim como na estruturação orçamentário-financeira. Numa palavra, democracia interna. Tais possibilidades são inconcebíveis para a Confederação.

O verdadeiro horror da CONFENEN era o estabelecimento rígido de uma categorização entre escolas lucrativas e não-lucrativas, que chegou a constar na versão A do projeto nº 1.258/88. Isto estabelecido em lei significaria tornar público, aos poderes do Estado e à sociedade, sua relação receita-despesa e seus investimentos de capitais. Significaria ainda o pagamento de impostos por parte de suas escolas, assim como fecharia o acesso destas aos cofres públicos pelas vias tradicionais do salário-educação, das bolsas de estudo e do percentual livre de quinze por cento para entidades educacionais não lucrativas.

No que se refere às garantias para os profissionais da educação, a CONFENEN gritou alto, argumentando que isso significava ingerência do poder público na iniciativa privada e cerceamento de sua liberdade de ação. Passou a expressar nitidamente: *"Não queremos verbas públicas" (Anastassáskis, 1993).* Mas advogava total e irrestrita liberdade de atuação.

3. Já os Confessionais, o que se observou é a maioria de seus interesses assemelhavam-se aos da CONFENEN, o que não significa que estes atuaram juntos. Como se disse, isso deu-se em virtude da partilharem concepção de mundo específica, e conceptuais próximos de Estado, de sociedade, de Educação e de homem, o que já foi por nós explorado em outro momento.

O grupo religioso-católico advoga clara e explicitamente verbas do setor público para suas escolas, defendendo a manutenção dos mecanismos já existentes que permitem isto, como o acesso aos quinze por cento por parte de entidades educativas filantrópicas, e o repasse da bolsa de estudos para os estudantes carentes. Por isto, não se opõe à categorização inflexível entre escolas lucrativas e não-lucrativas, desde que suas escolas sejam consideradas filantrópicas e, como tais, sem fins lucrativos.

Não é uma questão de má-fé. Os Confessionais realmente não se vêem como iniciativa privada. Auto-denominam-se entidades filantrópicas que prestam um serviço à coletividade, em virtude da impossibilidade do Estado abarcar a demanda em torno dos serviços educacionais e implementar a universalização. Também porque se auto-representam como educadoras, cristãs que são, e a missão do cristianismo é educar o mundo. Aliam-se a estes argumentos as suas práticas educacionais não-formais em torno dos movimentos populares. O que não quer dizer que, na realidade, as escolas particulares de congregações religiosas atendam às necessidades de educação dos setores mais desfavorecidos.

Assim, os momentos em que estes atuaram autonomamente, em relação ao Fórum, aconteceram face a interesses muito particulares:

1º) a categorização das escolas privadas não-lucrativas de modo que se incluísse também aquelas que não são totalmente gratuitas;

2º) a substituição da proposta de co-gestão pela gestão democrática;

3º) a reivindicação do ensino religioso nas escolas públicas com ônus para o Estado;

4º) as garantias dos profissionais da educação, que são questões pertinentes a uma legislação trabalhista, na compreensão deles.

O quadro ao lado nos apresenta uma sinopse comparativa dos interesses específicos destes sujeitos.

5. As Táticas de Ação

A atuação destes sujeitos no proceder político-legislativo é denotativa de concepções particulares da política. Atuaram na elaboração da LDB de forma constante, mas cada qual a sua maneira, embora o objetivo final fosse o mesmo. Agiram nos interstícios do processo, de modo a cristalizarem seus interesses nos artigos da futura lei. E fizeram isso pressionando, a partir do que dispunham: ou contatos interpessoais, personalísticos e individualistas aos moldes e estilo tradicionais, de forma reservada, subterrânea, sigilosa; ou pressionavam via bases populares, através do diálogo e da negociação coletiva, aproximando-se mais dos partidos políticos que das figuras dos parlamentares.

	FÓRUM	CONFENEN	CONFESSIONAL
Categorização das escolas	Lucrativa e não-lucrativa de forma rígida.	Distinção reversível e opcional	Não se opõe à categorização, desde que se considere suas escolas como não-lucrativas
Forma de viabilização das políticas educacionais	Municipalização	Co-responsabilidade entre as instâncias federal, estadual e municipal	Co-responsabilidade entre as instâncias federal, estadual e municipal
Institucionalização da educação	Através do Sistema Nacional de Educação	Independência das unidades de ensino - atomização	Que o Sistema Nacional de Educação incorpore suas escolas
Órgão Normativo e deliberativo	Conselho Nacional de Educação articulado com o Fórum Nacional de Educação	Conselho Federal de Educação	Conselho Federal de Educação
Modelo de gestão	Co-gestão	Gestão participativa	Gestão Democrática
Avaliação da Instituição	Interna:auto-avaliação; Externa:poderes públicos	Externa:poderes públicos	Externa: poderes públicos
Gratuidade do Ensino	Em todos os níveis	Somente no fundamental	No fundamental para todos e assegurada a gratuidade aos que desejam continuar e não têm recursos
Ensino religioso na escola pública	1. Inexistência; 2. Sem ônus para o Estado	Inexistência	Obrigatório para o estabelecimento, com ônus para o Estado
Salário-creche	1%	Tributação excessiva	Inexistência
Salário-educação	3,5%	Bitributação	3,5%
Garantias aos profissionais da Educação	1. Ingresso por concurso público; 2. Piso salarial nacionalmente unificado; 3. Adicional noturno de 30%; 4. Adicional extraclasse 50%; 5. Liberação com remuneração para especialização; 6. Aposentadoria integral.	Garantias devem ser deixadas para a legislação trabalhista	Garantias devem ser deixadas para legislação trabalhista

1. No afã de atingir seus ideais, o Fórum esmerou-se na adoção de práticas variadas de negociação e de pressão *exo* e *endo* legislativas. Mas concentrou-se especialmente nas táticas de ação intramuros legislativos. O corpo a corpo com os parlamentares foi a estratégia primordial do Fórum. Mas este contato, em especial com as lideranças legislativas que comungam posições análogas às do Fórum, revestiu-se de caráter público, no sentido de ser transparente, de não ser realizado às escondidas, sigilosamente, secretamente, e de não redundar em qualquer tipo de troca de favores políticos e/ou materiais.

Este contato incluiu as reuniões efetuadas com as bancadas de alguns partidos políticos[5], com as lideranças partidárias em geral, e com as próprias Comissões da Câmara dos Deputados: de Educação, Cultura e Desporto; de Constituição e Justiça; e de Finanças e Tributação. Compreendeu também o envio de propostas de emendas ao Projeto de Lei redigidas pelo próprio Fórum, as análises, os manifestos de repúdio, as denúncias enviadas aos parlamentares, à mídia, e às entidades de base.

Entretanto, o contato com os políticos não se limitou à esfera coletiva dos partidos políticos e dos órgãos internos do Legislativo. O Fórum estabeleceu alianças também com parlamentares individualmente, uma vez que estes, a respeito de questões específicas, fecharam acordo com algumas propostas e posições do Fórum ou, quando, em determinados momentos do processo, acordaram com a metodologia de condução do trâmite legislativo. São as alianças pontuais.[6].

O trabalho junto às bases ocorreu mais esporadicamente. Nos momentos de crise do processo, a Executiva Nacional conclamou as entidades que compunham a plenária e estas, por sua vez, acionavam suas filiais nos estados, de modo a desencadearem a pressão sobre os parlamentares através de telegramas, cartas, manifestos, abaixo-assinados, atos públicos nos estados e em Brasília, vigílias e seminários. A interligação com as bases estabeleceu-se em um nível restrito, informativo e sugestivo, colocando-as a par do que estava acontecendo entre os muros do Congresso Nacional, na mídia e na sociedade política, através do Boletim, sugerindo medidas de mobilização a serem adotadas.

Algumas vezes um pouco perdida em meio a autonomia dos políticos, outras um tanto desesperada diante dos rumos do processo, a Executiva Nacional acompanhou, semanalmente, em regime de plenária permanente, os trabalho do Grupo de Trabalho LDB, desde abril de 1991, elaborando planilha de análise das emendas parlamentares, redigindo emendas, discutindo propostas e táticas com os parlamentares aliados, empenhando-se, ela mesma, na coleta de assinaturas de parlamentares para o requerimento dos pedidos de urgência-urgentíssima, promovendo debates com os políticos adversos e, quando necessário, trouxe suas bases para dentro e para frente do Congresso.[7]

Mas isso não esgotou todo o seu empenho. O Fórum ampliou seu raio de ação ao manifestar-se sobre as medidas provisórias baixadas pelo governo Collor, chamando a atenção dos parlamentares para as conseqüências dessas para a educação e para o conteúdo do projeto de LDB e mesmo para o seu trâmite, ao negociar tam-

5 O Fórum encontrou maior ressonância de suas propostas junto ao PT, PSB, PCdoB, PPS (ex PCB). São os pactos. E de uma forma mais heterogênea conseguiu achar freqüentes aliados no PMDB, PSDB e PDT.

6 Exemplos de algumas alianças pontuais: Sandra Cavalcanti (PFL/RJ) a respeito da urgência de se votar o projeto na Comissão de Finanças e Tributação, em dezembro de 1990; Sólon Borges dos Reis (PTB/SP) na defesa do ensino público, gratuito e universal; Ubiratan Aguiar (PMDB/CE) no estabelecimento de uma organização alternativa que agilizasse o processo de tramitação do projeto, no período de 1991/1992.

7 O Fórum trouxe suas bases nos momentos mais cruciantes do processo para acompanhar a votação do Projeto na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, a partir de junho de 1990, com a presença de entidades em todas as sessões, seguindo um calendário organizado; atos públicos na rampa do Congresso em 23 de maio e 06 de dezembro de 1990, e em 26 de junho de 1991; promoveu ato público no interior da Comissão de Educação em 10 de dezembro de 1991; organizou seminário nacional "A LDB em Tramitação: Impasses e Perspectivas", em 28 e 29 de abril de 1992 no auditório Nereu Ramos do Senado Federal; e trouxe delegações estaduais das entidades "fazendo o *lobby* aos parlamentares de seus estados" (FÓRUM, 1991) ao longo dos anos de 1991 e 1992, mais intensificadamente nos meses de março, abril e maio de 1993.

bém com os senadores sobre projetos de lei em trâmite naquela casa e que versavam isoladamente sobre questões específicas da estrutura educacional, ao buscar contato com o Executivo, através dos vários Ministros da Educação, no perído de 1989 a 1993.

As práticas de *lobby* do Fórum reafirmam o já dito. O Fórum é uma instituição nova que injeta uma dinâmica especial no proceder político-legislativo brasileiro, buscando superar o vazio existente entre os anseios da sociedade civil e a atuação das esferas formais da política. Em suma, pode-se dizer que o Fórum é o agente responsável pelo *lobby* que defende os interesses das camadas sociais subalternas e, ao mesmo tempo, dos grupos preocupados com a subalternidade. Enfim, pasme-se: o Fórum faz o *Lobby* em favor da coisa pública.

2. Quanto à CONFENEN, no tocante a sua atuação na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ela participou ativamente do processo, desde o início, ou tentando modificações no Projeto de Lei nº 1.258/88, em suas várias versões, ou intentando superá-lo de todo. Mas nunca em sua defesa.

Das audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, no período de abril a junho de 1989, às últimas negociações da Comissão Suprapartidária no período de 1922/1993, a CONFENEN esteve presente: dialogando com os parlamentares, apresentando emendas e sugerindo destaques; presenciando as votações mais importantes do processo; investindo em projetos de legislação paralelos sobre questões pontuais, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal; intentando a passagem de projetos independentes de LDB nas duas Casas; manifestando-se na mídia.

Nesta contenda que foi esse processo de elaboração da LDB, a CONFENEN tem encontrado maior facilidade de acesso aos partidos políticos mais tradicionais, considerados de linha centro-direita: Partido da Frente Liberal (PFL); o ex-partido Democrático Social (PDS), hoje Partido Progressista Reformador (PPR); o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o famoso Partido da Reconstrução Nacional (PRN) do Governo Collor; e o antigo Partido Trabalhista Renovador (PTR) atual Partido Progressita (PP); e de uma forma mais distanciada, com alguns parlamentares de linha centro-direita que integram a configuração de partidos de centro-esquerda: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).[8]

3. Os confessionais, por sua vez, atuaram como qualquer outro grupo de pressão, com as táticas tradicionalmente já conhecidas e desenvolvidas, tanto pelo Fórum, quanto pela CONFENEN: delegação de negociação junto aos parlamentares; envio de suas propostas de LDB, tanto na Câmara quanto no Senado; sugestões de emendas e destaques ao Projeto de Lei nº 1.258/88, em suas várias versões, como aos outros projetos de LDB que intentaram tramitar nas duas Casas nesse período; presença nas reuniões de votações do Projeto nas Comissões da Câmara; e envio de cartas e telegramas das bases cristãs para os deputados dos estados a que se vincularam.

Com relação a sua possível vinculação com esta ou aquela linha político-partidária, os confessionais preferem manter sua 'neutralidade'. Suas sugestões foram enviadas a todos os parlamentares engajados no processo da LDB, componentes do GT-LDB, das Comissões das duas Casas e da Comissão Suprapartidária.

A sutil diferença entre as três formas de táticas políticas indica, sem dúvida, uma referência conceptual de política a nortear suas ações.

O quadro da página seguinte nos oferece, numa visão de conjunto, uma sinopse do discorrido.

6. A Casa do Povo e sua Sensibilidade aos Lobbies

Como reagiu a Câmara dos Deputados a todo esse assédio? Receptivamente. Entretanto, há que se distinguir duas reações diferenciadas do Legislativo a esse processo, em dois momentos distintos:

8 Esta correlação pôde ser observada pela relação dos parlamentares que apresentaram emendas, projetos e destaques sugeridos pela CONFENEN, através dos documentos aos quais tivemos acesso, fornecidos pela própria CONFENEN.

	FÓRUM	CONFENEN	CONFESSIONAL
AÇÃO DIRETA	1. Apresentação de Projetos emendas e destaques; 2. Envio de delegações de negociação junto aos parlamentares; 3. Acompanhamento sistemático das sessões de trabalho nas comissões; 4. Envio de cartas, manifestos, e telegramas aos parlamentares; 5. Plenária permanente (semanal) na Câmara dos Deputados.	1. Apresentação de projetos, emendas e destaques; 2.Envio de delegações de negociação junto aos parlamentares; 3.Acompanhamento das votações.	1. Apresentação de projetos, emendas e destaques; 2. Envio de delegações de negociação junto aos parlamentares; 3. Acompanhamento das votações; 4. Envio de cartas, manifestos e telegramas aos parlamentares estaduais pelas bases.
AÇÃO INDIRETA	1. Atos públicos no Congresso e nos estados; 2. Seminários internos e coletivos com o Legislativo, no Congresso e nos estados; 3. Divulgação do processo, do projeto e de suas análises junto à mídia; 4. Difusão de palavras de ordem para mobilização das bases.	2. Congressos Internos; 3. Pronunciamentos na mídia.	2. Congressos e seminários internos e específicos ao movimento cristão; 3. Pronunciamentos na mídia.

1º) da concepção do projeto à aprovação do terceiro substitutivo Hage - dezembro/1988 a dezembro/1990;

2º) a nova legislatura e a aprovação do projeto na Câmara - fevereiro/1991 a maio/1993.

No primeiro momento observou-se que a vinculação entre os deputados engajados nesse processo e os grupos oriundos da sociedade civil foi, pode-se dizer, orgânica. A forma dialogada, consensiada de elaboração da lei foi uma constante na primeira legislatura, desde a autoria do projeto à aprovação do Projeto de Lei nº 1.258-A/88, conhecido como Terceiro Substitutivo Hage, na Comissão de Finanças e Tributação, na última sessão legislativa do ano e da legislatura: 12 de dezembro de 1990.

O embrião da lei tem sua concepção no projeto do Deputado Octávio Elísio (PSDB-MG), em 12 de dezembro de 1988. Fato inédito na área educacional, uma vez que toda a legislação anterior do setor educacional emanou de projetos oriundos do Executivo.

A iniciativa do parlamentar deve-se ao seu engajamento como profissional da educação (professor universitário) e, como político comprometido com a questão educacional em sua prática [9], mantinha estreitos vínculos com os agentes coletivos da área da educação, em virtude do processo constituinte, do qual tomou parte. Desta forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou a ser fecundada na Constituinte, a partir da vinculação existente entre as entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e os parlamentares diretamente envolvidos com o capítulo da Educação.

9 Secretário de Educação-MG: Governos Tancredo Neves e Hélio Garcia (83-86); Secretário Adjunto de Ciência e Tecnologia-MG.: Governo de Levindo Ozaran Coelho (vice- 77/79).

A inspiração inicial foi encontrada nas análises elaboradas pelo Professor Dermeval SAVIANI[10] e publicadas na Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE) v.7, n.13, 1988, sob o título: *"Contribuição à Elaboração da Nova LDB: Um início de conversa"*, e nas sugestões apresentadas pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), organizadas pelos professores Dermeval Saviani, Jacques VELLOSO[11] e Luiz Antonio CUNHA,[12] e apresentadas na XI Reunião Anual da ANPED, de 25 a 29 de maio de 1988.

Através da forma dialogada, consensiada de elaboração da lei, o autor buscou contemplar, no projeto, as principais reivindicações da sociedade civil, nascendo, desta primeira fase de germinação do projeto, uma proposta de lei que procura contornar os limites da Constituição de 1988, em benefício do ensino público, universal e gratuito, o que pode ser observado nos dispositivos que tentam cercear o repasse direto ou indireto de verbas públicas ao setor privado. Transparece assim, pelo conteúdo do projeto original, a maior facilidade de inserção da entidades que, posteriormente, compuseram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. A sensibilidade do autor aos conceitos, interesses e propostas do Fórum é francamente visível.

E é a partir deste projeto que se debruçam, ao longo de 1989 e 1990, a sociedade civil e a Casa do Povo. O trabalho foi intenso. A elaboração negociada formalizou-se através de audiências públicas, nos meses de abril, maio e junho de 1989. Foram cerca de quarenta entidades ouvidas: instituições e associações representativas dos interesses privatistas leigos, o grupo confessional, as bandeiras publicistas, e o próprio poder público, através de algumas instituições governamentais como o Insituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e o próprio Ministério da Educação, que preferiu, nesta fase, através do Ministro Carlos Sant'Anna, respeitar o processo democrático de elaboração da lei e não enviar nenhuma Mensagem Presidencial, como poderia fazê-lo.

A relatoria procedeu à análise ainda de 25 (vinte e cinco) projetos de lei dos Srs. Deputados, versando sobre a Lei de Diretrizes e Bases em toda a sua amplitude, ou enfocando aspectos pontuais que se inserem dentro de legislação maior.

Deste processo exaustivo em volume de trabalho mas apaixonado por parte dos agentes, emerge o Primeiro Substitutivo Hage, em agosto de 1989, ainda considerado proposta para discussão. Consubstancia-se nova fase de discussões. O GT-LDB[13] passou a promover, a partir do segundo semestre de 1989, Simpósios Temáticos desenvolvidos por especialistas e pesquisadores "... *para debater temas específicos e polêmicos como: Educação e Trabalho, Ensino Superior, Educação Infantil, Sistemas de Administração da Educação, Recursos Financeiros para a Educação..."(BRASIL. Camara dos Deputados, 1990).*

No que se refere ao processual legislativo, foram apresentadas 978 (novecentas e setenta e oito) emendas, das quais o relator acolheu 447 (quatrocentas e quarenta e sete). Mas a discussão ganhou a sociedade, não se restringindo a estas contribuições intramuros legislativos. Identificado como um dos principais atores do processo, o relator, Deputado Jorge Hage (PSDB/

10 Professor de História e Filosofia da Educação, Diretor Associado da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (UNICAMP).

11 Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, especialista da área de Economia da Educação, com numerosas publicações sobre a questão dos recursos para a educação.

12 Professor titular de Sociologia da Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense e professor colaborador das Faculdades Latino-Americanas de Ciências Sociais (FLACSO), sede Brasil.

13 GT-LDB da Comissão de Educação da Câmara dos Deputado de abril/1989 a junho/1990: Florestan Fernandes (PT/SP - presidente do GT), Jorge Hage (PSDB/BA - relator), Álvaro Valle (PL/RJ), Antonio de Jesus (PMDB/GO), Átila Lira (PFL/PI), Bezerra de Mello (PMDB/CE), Délio Braz (PMDB/GO), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Hermes Zanetti (PSDB/RS), Lídice da Mata (PcdoB/Ba), Osvaldo Sobrinho (PTB/MT), Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), Sólon Borges dos Reis (PTB/SP), Octávio Elísio (PSDB/MG - autor do Projeto de Lei nº 1.258/88) e Ubiratan Aguiar (PMDB/CE - presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, no período de 1988/1990).

BA), percorreu o País em debates e discussões com professores, alunos, funcionários e dirigentes da Educação em suas várias tendências.[14]

O grupo de Trabalho - LDB esmerou-se em radicalizar, na prática, a atividade legislativa como prática democrática: *"Todo o esforço foi feito no sentido de não se deixar de consultar nenhuma entidade ou órgão de âmbito nacional, representativo de qualquer segmento relevante na área de educação" (BRASIL. Câmara dos Deputados, 1990).* Observa-se que, nesta fase de germinação do projeto, os parlamentares engajados de corpo e alma (razão e paixão) na prática democrática e na questão educacional primaram por tornar o processo legislativo acessível ao homem comum, não apenas trazendo-o para dentro da Câmara dos Deputados mas, quando necessário, indo até ele. A preocupação com a qualidade da legislação, no sentido de constituir-se esta um reflexo, o mais próximo possível, da realidade educacional brasileira e dos anseios dos agentes que se constituem os viabilizadores da prática educacional, foi uma constante. A prática dos legisladores foi, pode se dizer, gramsciana. Tornaram o homem comum legislador no sentido de transformarem-se em porta-vozes, não só dos interesses dos agentes educativos, como de uma contra-hegemonia que intenta se cristalizar em lei, numa relação orgânica com o cidadão comum: tanto o produtor de conhecimento acadêmico, quanto o transmissor, e o absorvedor, buscando, justamente, criar, através de lei, as condições para que a prática educacional supere essa segmentação.

Se por um lado, é nítida a articulação orgânica entre os publicistas organizados no Fórum e este grupo de parlamentares que constituía o GT-LDB, os outros agentes sociais buscavam vincular-se a outros legisladores. É assim que, sentindo a hegemonia dos publicistas consolidar-se nesta primeira etapa de elaboração, os privatistas leigos e o grupo confessional engendram outros caminhos para influenciar o processo de elaboração da LDB. A Deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), reconhecidamente uma representante tradicional dos confessionais, tenta uma manobra para esvaziar o processo negociado de elaboração da LDB, que estava ocorrendo na Comissão de Educação: apresenta uma emenda constitucional (nº 36/89) que desobrigava o Congresso Nacional de elaborar uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Não auferindo êxito através desta estratégia, posto que a emenda não logrou aprovação na Câmara dos Deputados, privatistas e confessionais atacaram em outras frentes, primeiro separadamente, depois de forma articulada, procurando dar início a um projeto de LDB através do Senado Federal pois, em sendo aprovado primeiro naquela Casa, teria preferência sobre o da Câmara.[15]

Tal tentativa foi desarticulada pela atuação do Fórum e dos Deputados que se encontravam comprometidos com o Projeto de Lei nº 1.258-A/88, do Deputado Octávio Elísio, junto aos senadores. Após intensas negociações, os senadores foram convencidos a retirarem seus projetos de lei de pauta, dado que aquelas entidades também foram ouvidas em audiência pública, na Câmara dos Deputados.

Finalmente aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, segue o Projeto para a Comissão de Finanças e Tributação, onde o processo emperra, no segundo semestre de 1990, em virtude das eleições nacionais para renovação do Congresso Nacional. Constantemente não havia quorum. Foi necessário um supremo esforço de mobilização por parte do Fórum e dos parlamentares da Comissão de Educação junto aos deputados da Comissão de Finanças e Tributação para que esta comissão aprovasse o Projeto, como já foi dito, na última sessão legislativa do ano e da legislatura. Não sem alterações, inclusive de conteúdo, o que não cabia a esta Comissão *"...a pressão do tempo e a ameaça do 'arquivamento' tendiam a ampliar a tolerância e a flexibilidade para emendas em favor da garantia do prin-*

14 São Paulo (10 vezes); Distrito Federal (08 vezes); Bahia (08 vezes); Rio de Janeiro (04 vezes); Paraná (02 vezes); Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás, Pernambuco, Maranhão, Ceará e Sergipe. TOTAL: 12 estados, 39 seminários.

15 Separadamente, o grupo confessional tem seu projeto de LDB apresentado através do Senador Antônio Luiz Maya (PDC-TO), Projeto de Lei nº 204/89. Conjuntamente com a CONFENEN, através do requerimento do Sen. Marco Maciel (PFL-PE), para tramitação conjunta dos projetos de lei nºs 185/89; 204/89 e 350/89.

cipal, que, àquela altura, era não perder todo o trabalho."(Hage, 1990, p.137)

É este o Projeto considerado mais próximo da lei pelos seus elaboradores. Divulgado por toda a sociedade civil através de publicações, recebe a franca adesão dos grupos publicistas, mais dos setores populares do que dos segmentos intelectualizados, e o ataque fervoroso dos interesses privatistas, através da CONFENEN. Este agente coletivo não reconhece o projeto aprovado nesta etapa como a expressão de seus anseios e ideais. O grupo confessional, por sua vez, se não participa da euforia do Fórum, não assume contudo a agressividade dos privatistas leigos, expressa mais tarde através da mídia:

"Nosso sistema educacional, que há anos se encontra num estado deplorável em seus três níveis, está prestes a levar o 'tiro de misericórdia' que o levará à falência definitiva: trata-se do projeto da nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (...) caso venha a ser aprovado em sua versão atual, (...) irá destruir o que ainda resta de bom em nosso sistema de ensino, como é o caso da educação ministrada pelos colégios particulares de 1° e 2° graus (...) Como têm coisas muito mais importantes para votar até o encerramento dos trabalhos legislativos deste ano, especialmente em matéria de combate à inflação, os deputados poderiam prestar um inestimável serviço ao sistema de ensino brasileiro, retirando da pauta de votações esse projeto demagógico da lavra de incompetentes e irresponsáveis, destinando-o, como afirma o deputado Roberto Campos, às 'catacumbas legislativas'"(Jornal da Tarde, 1991, p.4)

Mas é com base no Projeto assim configurado que se instaura a polêmica na segunda etapa. Embate endo e exo legislativo.

O ano de 1991 traz nova legislatura. Muitos dos parlamentares engajados no processo de elaboração da Carta Magna não se reelegeram.[16] Muitos dos novos deputados não trazem a experiência e a paixão que a prática constituinte proporcionou. Não têm também a íntima vinculação com a sociedade civil, à semelhança dos anteriores. Muitos dos deputados empenhados na elaboração democrática da LDB não auferiram novo mandato parlamentar. A legislatura anterior, mais familiarizada com os movimentos sociais, em virtude da elaboração da Constituição, em virtude mesmo das tendências políticas, é renovada em 62 % (sessenta e dois por cento):

"O perfil sócio-econômico da nova Câmara dos Deputados (...) nos permite afirmar que a próxima Legislatura, a iniciar-se em 15 de fevereiro de 1991, será mais conservadora que a atual. Saída de uma das campanhas mais caras da história deste País - senão a mais cara - a nova composição da Câmara apresenta expressiva redução do Centro - da turma do muro - e um importante crescimento tanto da esquerda quanto da direita, com grande vantagem para esta. A esquerda terá próximo de 150 parlamentares, contra uns 250 da direita, restando cento e poucos de centro. Estes dados nos indicam um forte embate ideológico nos trabalhos legislativos" (DIAP, 1990, p.2).

A partir desta etapa, o conflito público versus privado, verificado no processo de elaboração de LDB, através da atuação das organizações da sociedade civil, imiscuídas no proceder legislativo, transfere-se mais para a atuação dos parlamentares. O que se observa a partir daí, é a atuação do Fórum, semanalmente, tentando "salvar" o Terceiro Substitutivo Hage, em meio a este turbilhão de emendas, e apesar da autonomia dos representantes do povo que engajavam-se direta e personalisticamente com os interesse e as posições dos privatista, tanto leigos quanto confessionais.

O Projeto em questão vai a plenário em 15 de maio, três meses depois da abertura dos trabalhos legislativos, devido a acordo de lideranças. Por trás, há o trabalho de pressão do Fórum, para que o projeto não fosse esquecido. Em plenário, recebe nada menos que 1.263 (mil duzentas e sessenta e três) emendas, e é redistribuído às Comissões Temáticas da Câmara para percorrer caminho já trilhado. Deste manancial de emendas, fica evidente o descompromisso dos novos Deputados com todo

16 Os Deputados mais envolvidos com o Projeto de LDB que não se reelegeram foram: Octávio Elísio (PSDB/MG); Jorge Hage (PSDB/BA); Carlos Sant'Anna (PMBD/BA); Hermes Zanetti (PSDB/RS); Lídice da Mata (PC do B/BA); Gumercindo Milhomem (PT/SP) e Artur da Távola (PSDB/RJ).

o trabalho anteriormente realizado. Todos os artigos, sem exceção, foram emendados, além de uma emenda substitutiva, ou seja, um novo projeto de LDB, apresentada pelo Deputado Paes Landim (PFL-PI). Segue o Projeto nº 1.258-A/88 para a Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, a pedido do bloco governista[17], para que esta analise o Terceiro Substitutivo Hage - oficialmente o projeto da Comissão de Educação, Cultura e Desporto. O Deputado Edevaldo Alves da Silva (PDS-SP), relator da Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, apresenta novo substitutivo, argumentando em seu parecer a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.258-A/88. Se este substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e de Redação é duramente combatido pelo Fórum, com o argumento que este resvala para questões de mérito, o que não é competência da Comissão, por outro lado, o é duplamente defendido pela CONFENEN. Tanto é que, à mesa de negociação, sentam-se o Fórum, a CONFENEN e alguns membros da Comissão de Constituição, Justiça e de Redação. Após inúmeras negociações, a Comissão aceita retirar o seu substitutivo de pauta para que as análises das emendas propostas em plenário fossem realizadas considerando o Substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, aprovado em 1990.

O Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados, mostrando sua sensibilidade às pressões da sociedade civil, organiza uma Comissão Suprapartidária[18] para agilizar o processo de elaboração da LDB. Isto evitou a repetição do trâmite legislativo cumprido na legislatura anterior: as três comissões e mais o plenário. No discurso, todos têm pressa pela aprovação do projeto: o Governo tem urgência; os parlamentares das várias tendências ideológicas têm urgência-urgentíssima, tanto é que são aprovados em plenário dois pedidos de urgência ao longo dos anos de 1991 e 1992; os grupos organizados têm pressa; a mídia cobra a aprovação e a sociedade pressiona. Mas o fato é que, de data em data, o tempo se esvai. Inúmeras são as datas marcadas para votação final do Projeto. Entretanto, os trabalhos na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, onde se reunia a Comissão Suprapartidária, apesar da pressão sistemática do Fórum, estiveram esvaziados. Comumentemente faltava quorum. Eventos mais importantes como a votação do orçamento/1991, da proposta de emenda constitucional do governo, da cassação do Dep. Jabes Rabelo, da polêmica privatização da Usiminas, da derrubada do veto presidencial à Campanha Salarial chamavam muito mais a atenção dos parlamentares.

Inicia-se o ano de 1992. Ano conturbado politicamente na história brasileira. Da realização da ECO/92 - II Conferência Mundial de Meio-Ambiente ao impedimento do Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello, encerrando-se o ano com a eleição de prefeitos em todo o País, o Legislativo foi palco de emoções, conflitos, pressões populares, mas esvaziado no que tange à LDB. Assim é que as discussões no interior da Comissão se arrastam, capítulo por capítulo, artigo por artigo, para ser mais exata, nos anos de 1991 e 1992. Observa-se, nesta fase, a hegemonia dos interesses privatistas, não diretamente através da ação intralegislativa dos grupos de pressão que abraçam tais interesses, mas através dos parlamentares que se fazem representantes destes grupos.

O ataque ao Terceiro Substitutivo Hage, a cristalização de grande parte dos interesses publicistas em lei, acontece, desta forma, em três frentes:

1. no interior da própria Câmara dos Deputados, através dos próprios parlamentares da nova legislatura;

2. através do Executivo que faz circular, junto aos parlamentares, um estudo de autoria do

17 À época, o bloco governista era constituído pelo PMDB, PDS, PTB, PL, PRS, PDC, PTR e PSD.

18 Comissão Suprapartidária: Adelaide Neri (PMDB/AC), Aécio de Borba (PDS/CE), Álvaro Valle (PL/RJ), Ângela Amin (PDS/SC - relatora), Artur da Távola (PSDB/RJ), Augusto Carvalho (PPS/DF), Celso Bernardi (PDS/RS - Presidente), Costa Ferreira (PTR/MA), Eduardo Mascarenhas (PDT/RJ), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Eurides Brito (PTR/DF), Flávio Arns (PDT/PR), Florestan Fernandes (PT/SP), Maria Luiza Fontenele (PSB/CE), Maria Valadão (PDS/GO), Raul Pont (PT/RS), Renildo Calheiros (PC do B/PE), Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), Sólon Borges dos Reis (PTB/SP) e Ubiratan Aguiar (PMDB/CE).

Ministério da Educação (Ministro José Goldemberg - 1991/1992) sobre o projeto de LDB, não o recomendando, e intenta, junto à Comissão Suprapartidária, em abril/1992, a entrega de um substituto ao Cap. XI - DA FORMAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL, quando já havia passado o novo prazo de entrega de emendas;

3. e no Senado, através do Projeto de Lei nº 67, de 20 de maio de 1992, de autoria dos Senadores Darcy Ribeiro (PDT-RJ), Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Corrêa (PDT-DF). Tal projeto não incorpora, explicitamente, os interesses privatistas, mas constitui a cristalização das críticas ao terceiro substitutivo do Projeto de Lei nº 1.258/88, não contemplando os pontos mais conflitantes deste: a gestão democrática da estrutura educacional - das unidades escolares ao Conselho Nacional de Educação, com a existência do Fórum Nacional de Educação como instância de consulta à sociedade civil; o cerceamento da liberdade de condições de funcionamento das instituições privadas de ensino; e a questão da destinação dos recursos públicos, tentando ampliar as fontes de arrecadação e evitar os desvios legais e ilegais de verbas.

TaLé a resposta da legislatura 1991/1995 ao Terceiro Substitutivo Hage, que foi cuidadoso na precisão de mecanismos que permitissem manter as instituições educativas particulares (de finalidade lucrativa ou não) sob o domínio público, no que diz respeito aos critérios para o seu funcionamento, e no que reporta às condições de trabalho do pessoal do magistério. Salta aos olhos o caráter amplo, genérico que os legisladores desta segunda legislatura querem imprimir ao texto legal. Estratégia política totalmente oposta à do primeiro grupo de legisladores que, já antevendo as críticas ao Projeto, defendiam-se antecipadamente, justamente contextualizando com a experiência histórica brasileira:

" A propósito, é oportuno ressaltar qua a maior ou menor extensão do texto legal, não significa no entender do Relator, menor ou maior margem de autonomia deixada aos Estados, às instituições de ensino ou aos educadores individualmente, para inovar, criar ou experimentar. Até, pelo contrário, alguns artigos foram escritos para assegurar essa liberdade de inovar, de criar, de experimentar. Deixar de dizê-lo, em nossa tradição centralista e burocrática, seria correr alto risco. Amanhã, alguma autoridade executiva iria, seguramente, pretender baixar algum 'decreto' ou 'portaria', negando tal possibilidade. (...). É convicção do Relator que lei só surtirá efeito que dela se espera, se estiver atenta ao seu contexto histórico. E, no caso concreto, a tradição de onde estamos saindo é a tradição do centralismo, da regulamentação por atos do Executivo, em todos os níveis. Extrema imprudência seria deixar os espaços legislativos (ou normativos) abertos" (BRASIL. Camara dos Deputados, 1990).

Desta forma é que, entrementes a esta renhida batalha institucional, a qual é o reflexo das posições político-ideológicas dos agentes sociais que, por sua vez, é a transparência do conflito estrutural que permeia a sociedade e o Estado brasileiros, os interesses privatistas de determinados setores em antagonismo com as necessidades de ampla parte da sociedade, o Projeto de Lei nº 1.258-A/88 é aprovado na Câmara dos Deputados, a 13 de maio de 1993, por um acordo de lideranças, e se transforma no Projeto de Lei nº 1.258-C/88. Acordo de lideranças partidárias que chega a englobar o Senado pois, após um ano de negociações, os senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Corrêa acordam em retirar o seu projeto do trâmite legislativo, para dar passagem, no Senado, ao Projeto aprovado pelos representantes do povo. Aprovação que se deu em virtude da pressão sistemática do Fórum sobre os parlamentares, pois este receava que a revisão constitucional prevista para o segundo semestre de 1993 bloqueasse ainda mais o processo de elaboração da LDB.

7. LDB Hoje, Breve Notícia

Aportando no Senado Federal ainda em maio de 1993, o projeto de LDB percorre caminho já trilhado na Câmara dos Deputados: tanto institucionalmente, como manda o trâmite legislativo, como em termos de metodologia de trabalho. A Comissão de Educação do Senado, sob a presidência do Sen. Valmir Campelo (PTB/DF) e com a relatoria do Sen. Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE), abre as portas da Casa dos Estados aos representantes das entidades da sociedade civil, ouvindo suas reivindicações em audiências públicas, como fez a

Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. Após mais alguns meses de trabalho, em que recebeu também sugestões dos senhores senadores, consubstancia-se o projeto nº 101/93, que é a continuação dos quatro anos e cinco meses de trabalho coletivo na Câmara dos Deputados.

Entretanto, nuvens pesadas rondam o Senado Federal. Sendo designado para relatar um projeto sobre bolsas de estudo, o Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) transforma-o em um novo projeto de LDB e, com impressionante poder político, consegue aprová-lo na sessão plenária de 25 de outubro de 1995. O Senado Federal assim, desconsiderou todo o processo de elaboração coletiva e democrática ocorrido na Câmara dos Deputados durante quatro anos e cinco meses, e desconsiderou também o próprio regimento interno que estabelece a preferência de tramitação aos projetos oriundos da Câmara, quando houver dois projetos sobre a mesma matéria tramitando conjuntamente. (Art. 60)

As diferenças de conteúdo são gritantes. Mas o que se observa é que, neste *loci* político-institucional tradicionalmente mais conservador, agentes políticos mais poderosos que os três até então identificados têm sua ingerência garantida. Este novo sujeito é perceptível através do conteúdo dos sucessivos pareceres (nº 45/91, nº 301/95 e 596-7/95) que consubstanciam o conhecido projeto Darcy Ribeiro : trata-se da política educacional dos últimos governos brasileiros, expressão da política educacional do Banco Mundial para a América Latina, através dos variados projetos educacionais implementados nos últimos dez anos *(Fonseca, 1995a e b)*.

Recebendo emendas de plenário do Senado Federal, a este novo projeto é designado novo relator: o Sen. Teotônio Vilela Filho (PSDB/AL) e, desta nova fase de trabalho, emergem novas versões do projeto: os pareceres nº 30 e 72, ambos de fevereiro de 1996. É este o projeto que volta para a Câmara dos Deputados para ser finalizado e poder, então, subir à sanção presidencial para ser transformado em lei.

8. Conclusão

À guisa de conclusão, duas questões há que se observar: uma mais ampla, referente à prática político-institucional na construção da democracia, e outra mais específica, mais relacionada com os aspectos educacionais, sem contudo deixar-se de lado sua vinculação com a democracia:

1. a existência de grupos de pressão e de *lobby* pode ser considerada uma forma organizacional e uma prática democrática?

2. o embate ocorrido em torno da elaboração da LDB entre os sujeitos envolvidos, no período de dezembro de 1988 a maio de 1993, na Câmara dos Deputados, produziu algum avanço para a educação brasileira e, conseqüentemente, para a formação da cidadania e para a construção da democracia?

Nesse processo, salta aos olhos a ingerência dos organismos privados da sociedade civil no proceder legislativo. Se tais atores não têm acesso, diretamente, aos mecanismos institucionais da política, o têm indiretamente, através dos agentes legalmente constituídos: parlamentares e partidos políticos, a quem se associam por meio de alianças e pactos políticos.

A influência de determinados grupos no processo de elaboração da legislação pode chegar a um tal nível, que a lei elaborada vem a refletir os interesses e a concepção de mundo do grupo que se consagra hegemônico à frente dos demais, na prática legislativo-institucional. Tal hegemonia é o resultado das facilidades de acesso destes grupos aos mecanismos institucionais da política, área tradicionalmente restrita, no caso brasileiro, ao pessoal qualificado para tal atividade: os conhecidos políticos profissionais. Esta facilidade de acesso depende, por um lado, do poder de organização e de pressão das entidades privadas oriundas da sociedade civil, bem como da sua facilidade de manuseio com as regras internas do jogo legislativo, o que implica um certo conhecimento do arcabouço jurídico que ordena não só as relações internas do Legislativo, como de toda a sociedade.

A hegemonia no nível micro refletirá, mais tarde, no nível macro: o(s) grupo(s) que se sagrar(em) dominante(s) nesta guerra de posições auferirá(ão) maiores possibilidades de hegemonia na sociedade, posto que a lei a nortear as práticas educativas das futuras gerações configurar-se-á na cristalização de seus valores, conceitos, ideais.

A questão que se coloca é que, se a atuação dos grupos de pressão por meio do *lobby* no Legislativo é legítima, há que se relativizar com a forma como acontece tal movimento no interior da Casa Legislativa.

Se tal prática mantém-se no nível do diálogo aberto, público, visível a todos por intermédio da imprensa, das audiências públicas, dos seminários conjuntos entre parlamentares e entidades privadas, é o próprio exercício da cidadania coletiva na construção da democracia. A prática do *lobby* é, assim, um devir democrático que aproxima as instituições tradicionais da política - os partidos políticos e o próprio Legislativo - dos movimentos populares, contribuindo para que se diminua a histórica distância existente, no sistema representativo brasileiro, entre as instituições políticas legalmente constituídas e a participação popular.

Uma vez que a ingerência de grupos oriundos da esfera privada na sociedade política já é um fato, urge a necessidade de elaborar-se uma legislação que estabeleça limites a tal prática, a fim de que se torne mais cristalina: *"A realização de uma democracia moderna necessita enfrentar o desafio de institucionalizar o uso da pressão popular que ocorre ao lado do Parlamento e demais instituições" (Buarque, 1991, p. 95).*

Cabe lembrar que a institucionalização dessas práticas faz-se necessária também em virtude da disparidade de acesso aos canais institucionais da política. Enquanto os grupos privilegiados econômica e politicamente efetivam seu direito à cidadania, exercitando-o sob diferentes modalidades, a grande massa assiste, pasma e paralisada, via de regra, às decisões tomadas. Por isso a institucionalização de fóruns como instâncias de consulta, seria um meio de diminuir tanto a distância existente entre as instituições formalizadas como representativas e os movimentos sociais, quanto a desigualdade de acesso à esfera formal da política, que existe entre os grupos privilegiados econômico-sócio-culturalmente, e os grupos desprivilegiados, que têm que criar novas formas de se fazer ouvir.

Sem dúvida que tal institucionalização não vai, de todo, eliminar os riscos das práticas veladas de aliciamento por meios materiais e por tráfico de influências, mas há de contribuir para colocar freios no caráter privatizado das práticas políticas institucionlizadas, uma vez que estabelecerá mecanismos mais precisos de vigilância e de cobrança pela sociedade, e instaurará, na categoria do crime, determinados procederes considerados comuns, corriqueiros e, até mesmo "naturais" , como tem demonstrado a conjuntura política brasileira dos últimos anos. O estabelecimento de regras explícitas e precisas no jogo político institucional é necessidade inerente à construção da democracia. A democracia não pode prescindir da definição de limites à ação dos agentes sociais, de modo a possibilitar paridade de acesso aos diversos interesses e posicionamentos. A transparência dos atos, por parte dos agentes, nos momentos de elaboração das regras sociais, é condição que assegura o fortalecimento da democracia.

Essa institucionalização constituirá um passo adiante para a democracia brasileira, assim como consistiu um avanço o *modus* de elaboração da LDB, no momento observado. Constitui um avanço, primeiramente, pela forma de elaboração que trouxe o homem comum para dentro do Legislativo, tornando-o sujeito, co-autor da legislação, ainda que em uma fase do processo. Isto devido à pressão dos grupos oriundos da sociedade civil, mas também graças à atuação de um grupo restrito de deputados da legislatura 1987/1990, que compunha o GT-LDB, e destacou-se por uma prática política gramsciana, no sentido de se desprender de sua individualidade para constituir-se expressão de uma vontade coletiva:

"... o legislador individual (...) jamais pode desenvolver ações 'arbitrárias', anti-históricas, pois a sua iniciativa, uma vez praticada, atua como uma força em si no círculo social determinado, provocando ações e reações que são intrínsecas a este círculo (...) cada legislador não pode ser (...) considerado como indivíduo, pois, na realidade, exprime uma determinada vontade coletiva ..." *(Gramsci, 1989, p.155)*

Esses legisladores da primeira fase do processo da LDB na Câmara dos Deputados - 1988/1993 - sem dúvida que uns mais intensamente que outros, apresentaram uma concepção e uma prática política que resgata a atividade política da esfera privada para a esfera pública, reconhecendo o homem comum como sujeito da realidade, como legislador, facilitando o exercí-

cio coletivo de sua cidadania. Praticaram a política como jogo social dinâmico, fluido, que estabelece límpida e trasnparentemente as regras do convívio social, na busca das soluções para os problemas da realidade educacional e dos conflitos entre os diferentes segmentos atuantes no processo. A visão política do grupo de parlamentares ligados à educação transcendeu os muros da política institucional tradicional, ampliando o espaço de discussão política e de elaboração das leis para a sociedade civil, incorporando ao processo atores novos como o homem comum, através de suas organizações representativas consolidadas (associações de classe, sindicais, científicas, de pesquisa, profissionais) e intituições novas como o Fórum.

De outro lado, a elaboração da LDB, no período e *locus* observado, consolidou na Lei os interesses e a concepção de mundo, com distorções, é inegável, do fórum - forma de organização coletiva que ascendeu no final dos anos 80 a partir da luta dos movimentos sociais de base, para romper o caráter privatizante e fechado do Estado brasileiro, e que não se restringiu à área de educação, mas ampliou-se também para outros campos como saúde, direitos da criança e do adolescente, e meio-ambiente.

A institucionalização de fóruns como instância obrigatória de consulta da sociedade política à sociedade civil, como previa o Projeto de Lei nº 1.258-C/88, configuraria a própria co-gestão dos haveres e fazeres sociais, tornando efetivamente a sociedade política a viabilizadora das necessidades e dos anseios sociais. Concretizaria o Estado ampliado previsto por Gramsci e pelo qual o Fórum tanto se bate. Responderia a uma das questões levantadas por *MOISÉS (op. cit. 1989, p.128)*, quando analisa os dilemas que constituem obstáculos à consolidação da democracia no Brasil: "... trata-se de saber quais são as instituições que efetivamente revelam-se mais adequadas à estratégia de construção de um regime que, por definição, baseia-se em padrões de interação política fundadas na legitimidade da norma como requisito de deliberação pública."

Possibilitaria a tomada de decisões de baixo para cima. Instauraria o homem comum como governante, uma vez que os fóruns seriam compostos por representantes oriundos do mundo do trabalho, viabilizando-se a proposta de *Gramsci (1979, p. 11, 136-7; 1989, p.153-6)* na qual todo homem é e pode ser também um intelectual, um político e um legislador. Permitiria a transformação gradativa do Estado e da sociedade brasileira. A resistência de determinados agentes do processo (CONFENEN, alguns parlamentares, o grupo confessional e mesmo alguns órgãos do executivo - MEC e CFE) em aceitar a concretização do Fórum Nacional de Educação como instância de articulação orgânica entre sociedade civil e sociedade política, possibilita-nos a compreensão de que: *"... o processo de criação de instituições expressa sempre o conflito - a disputa de concepções de mundo (...) que caracteriza as sociedades modernas..." (Moisés, op. cit., p.120)*

Assim é que, no processo estudado, verificaram-se contendas que extrapolaram o conteúdo educacioal da lei e atingiram os fins últimos de como se construir uma sociedade, e que tipo de sociedade se deseja construir, não de forma direta, mas a partir do momento em que se estabeleceu o conflito entre os agentes sociais, em virtude de propostas que anunciam novas formas organizacionais e relacionais para a sociedade, novas maneiras de representação coletiva.

Composição do Fórum

1989/1990 (1)	1991/1993 (2)	1989/1990 (1)	1991/1993 (2)
I - Entidades da área de Educacão: (19)	**I - Entidades da área de Educação: (25)**	**II - Entidades Extras Setor Educacional (6):**	**II - Entidades Extras Setor Educacional (8):**
1. Profissionais (11)	1.Profissionais (12):	1. Profissionais (3)	1. Profissionais (5):
1.1. ANDES-SN	1.1. ANDES-SN	1.1. CONTAG	1.1. ABI
1.2. ANPAE	1.2. ANFOPE	1.2. FENAJ	1.2. AGB
1.3. CNRCFE	1.3. ANPAE	1.3. OAB	1.3. CONTAG
1.4. CNTE	1.4. CNTE		1.4. FENAJ
1.5. CNTEEC	1.5. CNTEEC	2. de Classe (2):	1.5. OAB
1.6. CONSED	1.6. CONSED		
1.7. CRUB	1.7. CONTEE	2.1. CGT	2. de Classe (2):
1.8. FASUBRA	1.8. CRUB	2.2. CUT/DNTE	
1.9. FENASE	1.9. FAEB		2.1. CGT
1.10 FENOE	1.10 FASUBRA	3. Comunitárias (1):	2.2. CUT/DNTE
1.11 UNDIME	1.11 FBAPEF		
	1.12 UNDIME	3.1. CONAM	3. Comunitárias (1):
2.Científicas (6):	2. Científicas (9):	**III - Entidades Convidadas (3):**	3.1. CONAM
2.1. ANDE	2.1. ABEMUS		**III - Entidades Convidadas (5):**
2.2. ANPED	2.2. ANDE	1. AEC	
2.3. CBCE	2.3. ANPED	2.CNBB	1. AEC
2.4. CEDES	2.4. CBCE	3. INEP	2.CNBB
2.5. SBPC	2.5. CEDES		3. FNDCA
2.6. SOBRART	2.6. SBF	TOTAL : 28 entidades	4. INEP
	2.7. SBPC		5. MNMMR
	2.8. SEAF		
	2.9. SOBRART		TOTAL : 38 entidades
3. Estudantis (2):	3. Estudantis (4):		
3.1. UBES	3.1. ANPG		
3.2.UNE /CONEG	3.2. ANPGE		
	3.3. UBES		
	3.4. UNE/CONEG		

Fontes:

(1) FÓRUM. Regimento Interno, 1989; Ata nº 01/89 e Carta de Princípios, 1989.

(2) FÓRUM. Boletim LDB: I (01); II (01-06); III (17-42); IV (01-24,26,28); V (01,11,13).

Listagem de siglas

Das entidades que compõem o Fórum e que não foram explicitadas anteriormente:

ABEMUS - Associação Brasileira de Educação e Música
ABI - Associação Brasileira de Imprensa
AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil
ANDE - Associação Nacional de Educação
ANDES- SN - Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior - Sindicato Nacional
ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ex-CNRCFE)
ANPAE - Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação
ANPED - Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Educação
ANPG - Associação Nacional de Pós-Graduação
ANPGE - Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação
CBCE - Colegiado Brasileiro de Ciências do Esporte
CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (fusão das FENASE e FENOE)
CNTEEC - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Cultura
CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores
CNRCFE - Comis. Nac. de Reformulação dos Cursos de Formação de Educadores (atual ANFOPE)
CONTAG - Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CUT/DNTE - Central Única dos Trabalhadores/Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação
FAEB - Federação de Arte - Educadores do Brasil
FASUBRA - Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
FBAPEF - Federação Brasileira de Professores de Educação Física
FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas
FENASE - Federação Nacional de Supervisores Educacionais (atual CNTE)
FENOE - Federação Nacional de Orientadores Educacionais (atual CNTE)
FNDCA - Fórum Nacional em Defesa da Criança e do Adolescente
MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
SBF - Sociedade Brasileira de Física
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAF - Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SOBRART - Sociedade Brasileira de Arte
UBES - União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UNE/ CONEG - União Nacional dos Estudantes/Conselho de Entidades Gerais

Organograma do Fórum

Executiva Nacional

ANDE	(CNTEEC)*
ANDES-SN	(FASUBRA)*
CEDES	(UBES)*
CNTE	ANPED
	CRUB

PLENÁRIA

ABEMUS	CGT	FENAJ	Entidades Convidadas
ABI	CONAM	OAB	AEC
AGB	CONTAG	SBPC	CNBB
ANFOPE	CONSED	SEAF	FNDCA
ANPAE	CONTEE	SOBRART	INEP
ANPG	CUT	UNDIME	MNMMR
ANPGE	FAEB	UNE	
CBCE	FBAPEF		

FÓRUNS ESTADUAIS

AM BA DF ES MA MG MS MT PA PE PI PR RS SE SP

FÓRUNS MUNICIPAIS

Obs.: O Fórum não tem registro de quais municípios organizaram Fóruns Municipais de Educação.

(*)FASUBRA, CNTEEC e UBES foram substituídas na Executiva Nacional por ANPED e CRUB no decorrer do processo, e passaram então a compor a plenária.

ABSTRACT

This article shows the relationship between education and democracy in Brazil, more specific the political game into the Chamber of Deputies covering from December 1988 to May 1993, when the Law of Directives and Bases of the National Education was made (nº 1.258-c/88).

The objective is disclose the fog who cover the Legislative process from the eyes of the common men, pointing out who's the political agents, yours interests and yours tactics.

It's also intends to offer a global vision of the movement inside the Legislative process, changing it to simple and visible is this process was never have been before.

Referências Bibliográficas

ANASTASSÁSKIS, B. Entrevista concedida a M. Z. B. Rocha em 1993.

BOLETIM DO FÓRUM LDB. Brasília, D.F., Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, v.3, n.41, nov. 1991.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Relatório [do Deputado Jorge Hage] *Brasília, D.F., 1990.*

____ . ____. Departamento Intersindical da Assessoria Parlamentar. *Informativo Mensal,* Brasília, D.F., n. 11, nov. 1990.

____. Projeto de lei n°1.258-C de 1988. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Câmara dos Deputados: Comissão de Educação, Cultura e Desporto,* Brasília, D.F. 1990.

____. Projeto de lei n°1.258-A de 1988. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Câmara dos Deputados: Comissão de Educação, Cultura e Desporto,* Brasília, D.F. 1990.

____. Senado Federal. Resolução n° 93, de 1970. Texto editado em virtude da Resolução n° 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes das Resoluções n°51, 58 e 63, de 1989 e 1,9, 17 e 52 de 1990. *Relatório interno. Brasília, D.F., 1991.*

BUARQUE, C. *O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 128p.

CARTA de princípios. In: FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB, 1989, Brasília, D.F. *Papers...* Brasília, D.F., 1989.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. *Estatuto da CONFENEN.* Brasília, D.F., 1990. Datilografado.

FARIA, J.E. (Org.) *A crise do Direito numa sociedade em mudança.* Brasília,D.F.: Ed UnB, c1988.121p. (Roberto Lyra Filho. Pensamento crítico do Direito; 1)

FONSECA, M. O Banco Mundial e a Educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da exclusão:* crítica ao neoliberalismo em Educação. Tradução por Vania Paganini Thurler e Tomaz Tadeu da Silva. Petrópolis: Vozes, 1995. p.169-95. (Estudos culturais em Educação)

____. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R.P. (Org.) *Política educacional:* impasses e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1995. p. 85-121.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da História.* Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987. 341p.

____. *Os intelectuais e a organização da cultura.* Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1979. 244p. (Perspectivas do homem; Série filosofia; v.48)

____. *Maquiavel, a política, o Estado moderno.* Tradução por Luiz Mário Gazzaneo. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 440p. (Perspectivas do homem; Série política; v.35)

HAGE, J. LDB: Análise de uma etapa vencida. *Educação_& Sociedade,* São_Paulo, v.11, n.37, p.125-45, dez. 1990.

MICHILLES,C. et al. *Cidadão constituinte:* a saga das emendas populares.Rio de Janeiro: Paz e Terra,1989. 414p.

MOISES, J. A. , ALBUQUERQUE, J.A.G.(Org.) *Dilemas da consolidação da democracia.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 269p.

PASQUINO, G. Grupos de pressão: (do dicionário de política) *Documentação e Atualidade Política,* Brasília, D.F., n.13, p.35-42, abr./jun. 1983.

ROCHA, M.Z.B. O embate político no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - 1988-1993. Brasília, D.F., 1993. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília.

_____ . LDB: outro olhar, outras palavras. *Educação & Sociedade,* São Paulo, v.16, n.51, p.379-97, ago. 1995.

SAVIANI, D. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. *Revista da Associação Nacional de Educação,* São Paulo, v.7, n.13, p.5-14,1988.

TIRO de misericórdia. *Jornal da Tarde,* São Paulo, 19 nov. 1991. Editorial, p.4

VELLOSO, J. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade,* São Paulo, v.10, n.30, p.05-42, ago. 1988.