

Projeto de LDB — A Estratégia da Negociação

Lúcia Maria da Franca Rocha
Eva Waisros Pereira
Universidade de Brasília (UnB)

Introdução

Após praticamente cinco anos de tramitação, finalmente, em 13 de maio de 1993, o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi aprovado pelo plenário da Câmara Federal. Desde então, o referido projeto encontra-se paralisado no Senado Federal, aguardando sua inclusão na pauta de votação. Essa demora no encaminhamento da matéria é fruto do

desinteresse da maioria e da oposição ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, fato este agravado pela situação existente no Parlamento, com as CPIs e a revisão constitucional.

A análise que ora se pretende realizar se restringe ao processo de negociação em torno do Projeto de LDB que se desenvolveu na Câmara Federal. Contrariamente à

expectativa gerada por um projeto polêmico como esse, chegou-se à culminância do processo pela via da negociação, prevalecendo o consenso. Há muito, surpreende o fato de esse projeto ter sido aprovado sem que nenhum dos seus artigos, no momento da votação, tivesse gerado debate em plenário. As sessões de votação sequer repercutiram no âmbito do Congresso, diante da sua aprovação "tranqüila", fato que não gerou noticiário, passando despercebido pela grande imprensa.

Essa aprovação "tranqüila", na realidade, se constituiu em ato formal, uma vez que resultou de acordos firmados pelas lideranças partidárias. A polêmica deslocou-se do plenário para a mesa de negociação, onde, em suas diferentes etapas, se desenvolveu um processo que exigiu paciência, perseverança e espírito cívico de alguns dos seus principais protagonistas, para que chegasse a termo. A unanimidade alcançada na votação em plenário nada mais foi que o resultado dessa negociação.

A rigor, o que representa esse consenso em matéria de educação, num país onde vivem dezenas de

milhões de analfabetos e excluídos do sistema educacional? A quem favorece o consenso? O que possibilitou a construção desse consenso, num parlamento com composição tão heterogênea e majoritariamente conservadora? A opção de evitar o confronto implicou concessões de que ordem para as forças progressistas no Congresso Nacional?

O entendimento do que representa o consenso passa por uma compreensão mais ampla do processo de construção coletiva dessa lei. A incorporação das demandas educacionais da sociedade civil no texto legal, a partir de sua origem, assegurou significativas conquistas para o fortalecimento da escola pública, cuja preservação mobilizou as forças progressistas, que se encontravam em situação desfavorável na correlação de forças no Congresso Nacional. O confronto colocaria em risco os avanços obtidos; a estratégia de negociação constituiu-se meio de viabilizar o projeto, desde o início de sua gestação. À época, o seu relator, deputado Jorge Hage (1990, p.127), afirmava que "a negociação era a única via possível,

simplesmente porque, no parlamento nacional, não se dispõe de força política, de votos suficientes para aprovar as leis como se entende que elas deveriam ser".

É importante registrar que no decorrer desse processo legislativo, a presença do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública representando dezenas de entidades nacionais de professores, estudantes, funcionários e pesquisadores na área de educação contribuiu para a manutenção de dispositivos que traduziam demandas sociais comprometidas com a escola pública. A atuação do fórum teve reconhecimento e peso político dentro do Congresso, conforme se pode inferir do pronunciamento do deputado Florestan Fernandes (PT/SP), que, na sessão de 2 de dezembro de 1992, disse textualmente: "Quero aqui prestar uma homenagem aos educadores brasileiros que colaboraram no Fórum de Defesa da Escola Pública, porque dedicaram durante quatro anos o melhor de seus esforços para nos ajudar a termos um projeto de lei, não ótimo, mas menos precário. Devemos a eles uma contribuição positiva, criadora e corajosa" (Fernandes, 1993, p.24).

Primeira fase de negociação:
breves considerações

Durante o período de 9 de maio a 28 de junho de 1990, ocorreu, na Comissão de Educação, a primeira etapa de negociação, com vistas à aprovação do substitutivo apresentado pelo relator Jorge Hage. A comissão estabeleceu uma metodologia para proceder à negociação, a partir das emendas dos parlamentares. Foram realizadas reuniões prévias do relator com o grupo de deputados membros da comissão, designados pelos seus partidos, para chegarem a um consenso com relação às emendas. A cada capítulo negociado, surgia um texto de consenso que ia sendo submetido à discussão e à votação na comissão (Hage, 1990, p.127).

Apesar de algumas concessões das forças progressistas, não houve descaracterização do texto original, atribuindo-se tal resultado à composição da comissão, àquela época, especialmente a posição de liderança assumida por parlamentares progressistas e com ampla experiência em matéria de educação, como os deputados Florestan Fer-

nandes (PT/SP), Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Otávio Elisio (PSDB/MG), Hermes Zanetti (PSDB/RS), Gumercindo Milhomem (PT/SP), Lidice da Mata (PC do B/BA), além do relator Jorge Hage (PDT/BA).

Nesta fase de negociação, as entidades integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, reunidas em sala próxima, apresentavam ao relator e demais parlamentares envolvidos com a negociação sua posição sobre os temas mais polêmicos, posições essas que nem sempre prevaleciam na mesa de negociação.

Aprovado na Comissão de Educação, no início do segundo semestre de 1990, o projeto foi encaminhado à Comissão de Finanças, tendo sido designada como relatora a deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), que demorou a apresentar seu parecer. Tal fato bem como a obstrução levada a efeito pelas forças conservadoras, especialmente lideradas pelo deputado José Lourenço (PFL/BA), colocaram o projeto de lei correndo sério risco de arquivamento.

Terminada a etapa da apreciação no âmbito das Comissões

Técnicas, o projeto ficou retido na mesa da Câmara durante quatro meses, tendo sido incluído na ordem do dia somente em fins de maio de 1991, quando recebeu 1.263 emendas. O espantoso quantitativo de emendas evidencia as resistências que daí para frente iriam se acentuar. Tanto é que, apesar de vencida esta etapa do processo de tramitação, esta não teve a seqüência esperada, prevalecendo, mais uma vez, as decisões protelatórias. Embora colocado em votação no plenário, em regime de urgência, o projeto retornou às Comissões Técnicas, para ser submetido a novo processo de negociação em torno das emendas apresentadas. Tal fato foi denunciado e provocou protestos de vários segmentos das forças progressistas. O deputado Florestan Fernandes (PT/SP) foi incisivo em seu pronunciamento, na sessão de 28 de abril de 1992, ao afirmar: "... criou-se uma situação absurda, pois aquilo que havia sido aprovado, em seguida foi deturpado (...) está sendo modificado de uma forma que considero empobrecedora, que colide com a concepção de lei que foi defendida quando da Assembléia Nacional

Constituinte (...). Nessas condições, o projeto de lei que resultará da elaboração final será um projeto descosido, com marchas e contra-marchas, deixando de responder às exigências educacionais da presente situação histórica" (Fernandes, 1993, p. 19-20).

Ofensiva conservadora e reação do movimento popular

Com a nova legislatura surgiram sérias dificuldades no encaminhamento da matéria, a começar pela designação de relatorias conservadoras: a deputada Angela Amim (PDS/SC), na Comissão de Educação; o deputado Edvaldo Alves (PDS/SP), proprietário de uma rede de instituições privadas de ensino, localizadas em São Paulo, na Comissão de Constituição e Justiça, e José Carlos Haully (PMDB/PR), na Comissão de Tributação e Finanças. Os relatores acataram grande número de emendas, originárias em sua maioria de parlamentares conservadores e representantes dos interesses privatistas, o que resultou em desvirtuamento do projeto original. O relator da Comis-

são de Constituição e Justiça chegou a apresentar um "substitutivo", de cunho privatista, exorbitando com tal procedimento da competência regimental daquela comissão, relativa ao exame da constitucionalidade e da técnica legislativa e não à apreciação do mérito.

Diante do quadro ameaçador, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública desenvolveu um movimento nacional de protesto diante do desvirtuamento do processo, em desrespeito aos esforços suprapartidários de negociações e de compromissos que vinham sendo assumidos até então. Como culminância, no dia 26 de junho de 1991, o Fórum Nacional realizou um ato público, na rampa do Congresso Nacional, que contou com a presença de, aproximadamente, 10 mil pessoas, entre estudantes e profissionais da educação dos três níveis de ensino, oriundos das diversas unidades federadas brasileiras, além de parlamentares de vários partidos (PMDB, PDT, PSB, PT, PCB e PC do B), destacando a participação de expressivo número de entidades ligadas ao movimento sindical, estudantil e comunitário.

Nessa ocasião, dezenas de fóruns estaduais e municipais já estruturados também se mobilizaram para impedir a votação daquele relatório, promovendo manifestações locais, enviando milhares de telegramas aos parlamentares e lideranças partidárias, assim como pressionando diretamente seus representantes no Congresso Nacional.

Em Manifesto Público, datado de 7 de agosto de 1991, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública denuncia a alteração do conteúdo e do mérito das bases essenciais do Projeto de LDB, proposto pelo substitutivo do relator Edvaldo Alves, no que tange à organização geral do sistema nacional de educação, à posição das entidades mantenedoras privadas, à caracterização dos órgãos executivos do sistema nacional de educação, à composição do Conselho Nacional de Educação, entre outros pontos.

Sem dúvida, a ação política do Fórum Nacional, no Parlamento, junto aos deputados mais progressistas, foi decisiva para obstaculizar a intenção dos empresários da educação, de fazer prevalecer

suas teses, através do relatório de Edvaldo Alves.

Contudo, a tramitação do projeto ficou praticamente paralisada, nos anos de 1991 e 1992, havendo para isso contribuído vários fatos conjunturais. Cabe mencionar a posição do ministro da Educação do governo Collor, professor José Goldemberg, que, ao assumir a pasta, teceu publicamente críticas contundentes ao projeto, bem como realizou gestões, junto às lideranças da Câmara, para que fosse concedido um prazo de 30 dias para a votação do projeto, a fim de que tivesse tempo hábil para um exame mais acurado da matéria. O acatamento da solicitação do governo criou novo impasse, agravado pelas ações protelatórias do bloco governista no Congresso Nacional.

Segunda fase de negociação: entraves e confronto de posições

Diante da pressão popular e das articulações políticas dos partidos progressistas, o Colégio de Líderes reuniu-se para deliberar sobre a retomada das negociações na

LDB. Decidiu-se, então, pela criação de uma Comissão Suprapartidária de Negociação, composta por representantes dos partidos políticos, pelos relatores das Comissões Técnicas e por um representante do governo, ficando definido prazo para o encerramento dos trabalhos. Constituída a Comissão Suprapartidária, agora sob a coordenação da deputada Angela Amim, dela participaram, de forma mais efetiva, além da relatora, os deputados Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Raul Pont (PT/RS), Florestan Fernandes (PT/SP), Arthur da Távola (PSDB/RJ), Maria Luiza Fontenelli (PSB/CE), Renildo Calheiros (PC do B/PE), Eraldo Tinoco (PFL/BA), Celso Bernardi (PDS/RS), Carlos Lupi (PDT/RJ), ficando ausentes os relatores das demais Comissões Técnicas.

A apresentação de vários relatórios pela deputada Angela Amim, que implicaram mudanças de conteúdo introduzidas por força de pressões exercidas, especialmente pelos grupos conservadores, retardou mais uma vez o processo de negociação e somente a quarta

versão, a última delas, serviu de documento-base para a negociação.

Durante vários meses consecutivos, a Comissão Suprapartidária de Negociação desenvolveu um trabalho minucioso, estabelecendo como metodologia de trabalho o exame de artigo por artigo, deixando os mais polêmicos "sobrestados", ou seja, destacados para posterior discussão, enquanto os demais eram negociados para votação em plenário. Apesar de a comissão ter estabelecido o prazo de até 30 de outubro de 1991 para término dos trabalhos, chegou-se ao final do ano legislativo sem que tivesse sido negociado um quarto dos dispositivos.

Em face do emperramento do processo, provocado especialmente pela posição do ministro Goldemberg e pelo deliberado boicote dos deputados governistas, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública empreendeu esforços no sentido de que o projeto fosse votado no primeiro semestre de 1992. Na luta pela agilização da tramitação, o fórum realizou o Seminário Nacional "A LDB em tramitação: Impasses e Perspecti-

vas", em abril de 1992, no Congresso Nacional. Este evento contou com a presença de educadores convidados, bem como de centenas de representantes de entidades de todo o país, parlamentares de vários partidos políticos, além do ministro da Educação que, em seu pronunciamento, reafirmou sua discordância em vários aspectos do projeto.

Apesar do empenho do fórum e das forças progressistas no Congresso Nacional, o processo de negociação praticamente não avançou no decorrer do governo Collor. Com a recomposição da Comissão de Educação da Câmara Federal, em 1992, assume a presidência o deputado Celso Bernardi (PDS/RS), que se compromete em acelerar o processo de negociação através da Comissão Suprapartidária, propondo um cronograma de reuniões e votação, no âmbito da comissão, que todavia não foi cumprido.

Com a mudança do titular do Ministério da Educação, a saída do professor Goldemberg e a posse do deputado Eraldo Tinoco, em agosto de 1992, a Comissão Suprapartidária praticamente não se reuniu. Tal fato se deveu à ação do

novo ministro, até então parlamentar que sistematicamente vinha obstruindo o processo de negociação e tramitação do projeto em questão, chegando a apresentar 1.287 destaques na Comissão de Educação. Em face desses obstáculos, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, respaldado pelos parlamentares progressistas, persistiu no movimento pela agilização do processo. Em 5 de agosto de 1992, entidades do fórum acompanharam os deputados Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Florestan Fernandes (PT/SP), Zaire Rezende (PMDB/MG), em audiência com o Presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS). Na ocasião, foi-lhe encaminhado o pedido de "urgência urgentíssima" para a votação do projeto, que resultou na deliberação do Colégio de Líderes, na reunião de 6 de agosto, de incluir o Projeto da LDB como prioridade para o segundo semestre de 1992.

Apesar da decisão, a negociação não avançou. A ausência dos parlamentares do bloco governista inviabilizou a realização das reuniões na Comissão de Educação.

Segundo informação oficiosa, o PFL fez "recomendação" no sentido de que os deputados não comparecessem. A falta de quorum mais uma vez retardou a tramitação do projeto, situação que somente veio a se alterar após o *impeachment* do presidente Collor. No governo do presidente Itamar Franco, o novo titular da Pasta da Educação, professor Murilo Hingel, assumiu compromisso com a votação do projeto, alegando a necessidade urgente de uma lei de educação para o país. A retomada do processo foi favorecida pela indicação do deputado Ubiratan Aguiar, que, na condição de vice-líder e representante do governo na negociação da LDB na Câmara, promoveu articulações políticas com vistas à agilização do processo de votação.

Tendo em vista o regime de "urgência urgentíssima", o Projeto da LDB foi colocado em votação no plenário da Câmara, em 25 de novembro de 1992. Essa votação, todavia, não ocorreu, havendo sido adiada para o dia 1º de dezembro. Nesta data, finalmente, foram aprovados, por acordo, o substitutivo do Projeto de Lei nº 1.258/88 (texto de

Jorge Hage) e os três pareceres das Comissões Técnicas, passando a ser apreciado no plenário da Câmara Federal o parecer da Comissão de Educação (Relatório Angela Amim). Foram, então, apresentados 1.275 destaques, em torno dos quais se processou uma nova rodada de negociações.

Fase final de negociação

As negociações passaram a ser coordenadas pelo deputado Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), havendo sido indicados para compor a nova comissão os seguintes parlamentares: deputada Angela Amim (PDS/SC), relatora da CECD; deputado Artur da Távola (PSDB/RJ), representante do PSDB; às vezes acompanhado pelo deputado Flávio Arns (PSDB/PR); deputado Carlos Lupi (PDT/RJ), representante do PDT; deputado Eraldo Tinoco (PFL/BA), representante do Bloco Parlamentar (em 1992, formado por PFL, PRN, PSC, PMN); deputada Eurides Brito (PTR/DF), representante do Bloco PTR/PST, depois PP, substituída a partir de dezembro de 1992 (quando assumiu a Secretaria de

Educação do DF) pelo deputado Costa Ferreira (PTR/MA); deputado Raul Pont (PT/RS), representando o PT, substituído a partir de dezembro de 1992 (quando renunciou ao cargo de deputado federal por ter sido eleito vice-prefeito de Porto Alegre-RS) pelo deputado Florestan Fernandes (PT/SP); deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ), representando o PTB, em substituição ao deputado Solon Borges dos Reis (PTB/SP) (eleito vice-prefeito de São Paulo-SP e indicado para secretário da educação daquela cidade); deputado Celso Bernardi (PDS/RS), representando o PDS e na qualidade de presidente da Comissão de Educação; deputado Renildo Calheiros (PC do B/PE), representando o PC do B; deputada Maria Luiza Fontenelle (PSB/CE), representando o PSB, deputado Sérgio Arouca (PPS/RJ), algumas vezes presente, representando o PPS; deputado Getúlio Neiva (PL/MG), algumas vezes presente, representando o PL.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública acompanhou todo o processo de negociações, que se estendeu por mais de três

meses, sendo instado continuamente pelos partidos progressistas a se manifestar a respeito das questões em discussão. Criou-se até uma certa dependência de seus representantes em relação ao fórum, fato que anteriormente não ocorreu, quando os entendimentos permaneciam a cargo dos partidos.

Durante esse processo de negociações ficaram bastante caracterizadas as posições dos diversos partidos. De um lado, aqueles que defendiam a manutenção dos dispositivos que visavam ao fortalecimento da escola pública, à democratização da gestão, à melhoria da qualidade, entre outros. De outro, os defensores da iniciativa privada, que se colocavam contrariamente a qualquer ingerência do Estado nos estabelecimentos particulares de ensino, além de dificultarem a consolidação de avanços já incorporados ao texto original. Dentre os primeiros, estavam os representantes do PMDB, PSDB, PDT, PSB, PC do B e PT cujas posições nem sempre eram coincidentes, embora prevalecesse o consenso. Já os partidos mais ligados à iniciativa priva-

da, PFL e PDS, mantiveram posições mais coesas em torno dos interesses defendidos.

As maiores polêmicas centraram-se nos artigos "sobretudo", num total de 50, muitos dos quais levaram à situação de impasse, revelando claramente o confronto de posições. Uma das primeiras polêmicas travou-se em torno do "Sistema Nacional de Educação", cuja inserção no projeto constitui uma inovação na legislação educacional brasileira, há muito demandada, visando à ação conjunta das três esferas, federal, estadual, municipal, num esforço organizado, autônomo e permanente do Estado, no sentido de assegurar a universalização da educação e de seu padrão de qualidade no território nacional. Enquanto os partidos mais progressistas defendiam a manutenção do sistema nacional de educação, os outros pleiteavam sua retirada do texto legal, mediante argumentos neoliberais que negavam a presença do Estado no delineamento de normas para a educação ministrada sob a responsabilidade da iniciativa privada. Procla-

mavam que a presença do Estado se constituiria na "mão de ferro" sobre as instituições privadas de ensino.

Argumentos dessa natureza tiveram ampla repercussão no texto da LDB, no que concerne à questão do público e do privado, a exemplo da gestão democrática, normatizada na lei somente para as instituições públicas, enquanto que, para os estabelecimentos privados de ensino, a definição da gestão far-se-á nos respectivos estatutos e regimentos. Este caso evidencia a força política dos grupos conservadores no Congresso Nacional. Apesar da fragilidade de seus argumentos, que poderiam ser facilmente rejeitados, a correlação de forças favorável aos interesses privatistas deu sustentação às suas posições, acabando por retirar conquistas fundamentais anteriormente incorporadas ao texto original.

Para tanto, os grupos conservadores lançavam mão das mais diferentes estratégias, tais como obstrução da votação em plenário, barganha na negociação de questões pontuais, utilização de dispo-

sitivos regimentais da Câmara para forçar acordos de conformidade com seus interesses, além de mecanismos protelatórios usados durante a negociação e que funcionaram como instrumentos de pressão dos grupos privatistas.

Projeto Darcy Ribeiro: novo atropelamento do processo

A apresentação de novo Projeto de LDB pelo senador Darcy Ribeiro e sua rápida aprovação pela Comissão de Educação do Senado Federal, em fevereiro de 1993, acarretaram novos transtornos no processo de construção da lei. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública passou a discutir estratégias no sentido de assegurar a agilização da tramitação do projeto da Câmara Federal e, ao mesmo tempo, dificultar a tramitação do Projeto Darcy Ribeiro no Senado, uma vez **que** seu encaminhamento à Câmara lhe daria prioridade sobre o projeto que lá se encontrava, em regime de votação. Neste sentido, o senador João Calmon apresentou recurso regimental solicitando que

a discussão do projeto do Senado fosse a plenário, contrapondo-se assim à aprovação do mesmo pela Comissão de Educação do Senado em caráter terminativo. O senador Darcy Ribeiro, no intento de ver seu projeto aprovado, apresentou pedido de votação em regime de "urgência urgentíssima", com apoio de 57 assinaturas de seus pares, que foi derrubado por falta de quorum. Cabe salientar que a posição do ministro da Educação, Murilo Hingel, foi decisiva no sentido de impedir a aprovação final do projeto de Darcy Ribeiro no Senado, na medida em que se colocava frontalmente a favor do projeto da Câmara, em face do processo de construção democrática que o caracterizava.

O Projeto de LDB do senador Darcy Ribeiro trouxe uma divisão no seio das forças progressistas, que inicialmente se aglutinavam em torno do projeto da Câmara, a ponto de o PDT afastar-se da mesa de negociações e, por orientação do seu líder, deputado Luiz Salomão, obstruir uma sessão de votação em plenário, pedindo "verificação de quorum".

Este procedimento lamentável não teve aceitação sequer entre os próprios integrantes daquele partido, que chegaram a manifestar publicamente o seu desagrado. A falta de consenso interno levou a que o representante do PDT, deputado Carlos Lupi, retornasse à mesa de negociações, na sua etapa final. Entretanto, a posição partidária era tentar negociar algumas questões consideradas essenciais, convergindo para dispositivos contidos no projeto do Senado.

Concluída a votação do Projeto de LDB na Câmara, o mesmo foi encaminhado ao Senado para ser apreciado pela Comissão de Educação daquela casa, havendo sido designado seu relator senador Cid Sabóia Carvalho (PMDB/CE). Transcorrido mais de um ano, ape-

sar de pronto o relatório e lido naquela comissão, continua sem previsão o desenlace desse intrincado processo.

Referências bibliográficas

HAGE, Jorge. LDB — análise de uma etapa vencida. *Educação e Sociedade*, São Paulo, n.37, p.125-145, 1990.

FERNANDES, Florestan. *Pronunciamentos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1993. cap.:LDB: impasses e contradições.

INFORMATIVO DO FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB, 1992 e 1993.