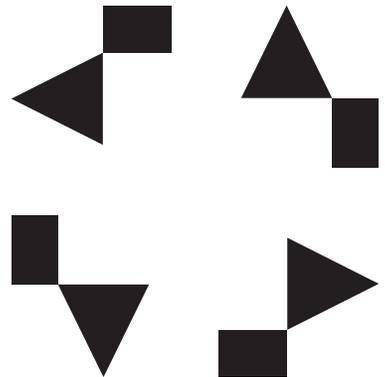
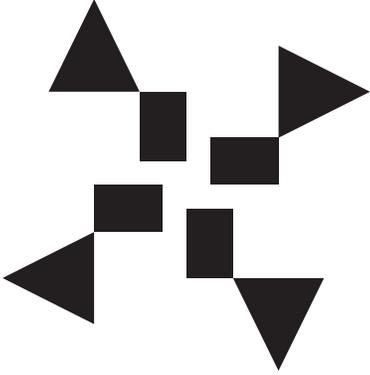


# ARTIGOS





# Hegemonia e confronto na produção da segunda LDB: o ensino religioso nas escolas públicas

Luiz Antônio Cunha\*

## Resumo

Este artigo identifica os posicionamentos de grupos político-ideológicos sobre a questão do ensino religioso nas escolas públicas durante o processo de produção da segunda *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* promulgada em dezembro de 1996. As fontes foram os *Diários do Senado e da Câmara dos Deputados* no período entre 1948 e 1962, arquivos públicos e privados, bem como a bibliografia geral. Constatou-se que, durante os oito anos de discussões do projeto no Congresso Nacional, vários grupos de pressão imprimiram suas marcas: de um lado, a Igreja Católica, a única organização manifestamente comprometida com sua oferta; de outro lado, uma aliança inorgânica, que, sem condições políticas de defender um projeto laico, limitou-se a resistir ao avanço do confessionalismo. No final das contas, nenhum dos dois lados foi capaz de fazer valer completamente suas demandas, de modo que a lei promulgada e sancionada resultou num produto híbrido.

\* Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. lacunha@globocom

## Palavras-chave:

LDB, educação brasileira, política educacional, ensino religioso, laicidade.

# ***Hegemony and Confrontation in the Production of the Second LDB: the Religious Education in the Public Schools***

## ***Abstract***

*This article deals with religious education in public schools, trying to identify the position of political-ideological groups around this issue during the process of production of the second Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Law of Directives and Bases for National Education), which was promulgated on December 1996. The analysis took as its source the Diários do Senado e da Câmara dos Deputados (Annals of the Senate and the House of Representatives) in the period between 1991 and 1996, public and private archives documents, and general bibliography as well. It was observed that during the eight years of the discussions inside the Congresso Nacional (National Congress), various pressure groups left their marks on the LDB: on the one hand the Catholic Church, the single organization openly committed to its offer; on the other hand, a wide ranging, albeit unsystematic, alliance which, lacking the political strength to defend a secular project for public education, was limited to try and resist the surge of confessionalism. At last, none of the sides was able to implement their demands in full, so that the law promulgated and sanctioned resulted in a hybrid product.*

## ***Keywords***

*LDB, brazilian education, educational policy, religious education. Laicity.*

A presença do ensino religioso nas escolas públicas de Ensino Fundamental foi determinada pela Constituição de 1988, na linha das duas anteriores, após intensas disputas sobre o caráter laico da educação ministrada nos estabelecimentos oficiais. Em decorrência, a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – previu o ensino religioso como disciplina nos horários normais do Ensino Fundamental. Mas, os meios e os modos de seu oferecimento foram objeto de conflitos, nos quais a hegemonia política da Igreja Católica foi ostensivamente posta à prova.

Este artigo reúne elementos dispersos em vasta bibliografia, em arquivos privados e em grupos de pesquisa, bem como nos Diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.<sup>1</sup> O objetivo é trazer ao debate elementos até agora inéditos, que permitam perceber a ação de diferentes protagonistas na produção da segunda LDB, com foco no artigo sobre o ensino religioso nas escolas públicas de Ensino Fundamental. A hipótese de trabalho é que os conflitos em torno da redação desse artigo expressavam tensões entre o campo político e o campo religioso, num momento particularmente relevante do “catolicismo em declínio”, como denominou Antônio Flávio Pierucci (2004) – o fenômeno, observável desde a década de 1960, de redução do número relativo de adeptos dessa religião, correlativo ao do aumento dos filiados a denominações evangélicas e aos cultos afro-asiáticos.

Como vem apresentada recorrentemente na bibliografia, a LDB foi produzida a partir de dois projetos: um, oriundo da Câmara dos Deputados e outro – distinto e rival – do Senado.<sup>2</sup> O projeto da Câmara foi acompanhado de perto pelo *Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública na LDB* que logrou a realização de acordos sobre pontos importantes, apesar da heterogeneidade das entidades que o integraram e da diversidade de pontos de vista, bem como da disposição de negociação.<sup>3</sup>

**1.** Na pesquisa que gerou este artigo, beneficiei-me da ajuda recebida de Lucia Maria da Franca Rocha e Eva Waisros Pereira, pelo acesso ao precioso material do Centro de Documentação e Memória da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

**2.** Para um panorama geral do processo de produção da segunda LDB, recomendo a leitura de Dermeval Saviani (1997) e das coletâneas organizadas por Iria Brzezinski (1997 e 2008).

**3.** A composição do Fórum variou ao longo da tramitação do projeto de LDB. Segundo Mariza Abreu (1992), ele foi integrado pelas seguintes entidades: Associação Nacional de Educação (ANDE); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES/SN); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Confederação Geral do Trabalho (CGT); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Conselho Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); CONARN; Comissão Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação dos Educadores (CONARCFE); Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA); FBAFEP; Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Sociedade Brasileira de Física (SBF); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); União Nacional dos Estudantes (UNE); Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Associação Educacional (AEC); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação.

De um modo geral, esse projeto misturou propostas universalistas da esquerda, visando atenuar as desigualdades educacionais com propostas próprias do particularismo de entidades (para)sindicais de docentes e de pessoal técnico-administrativo.<sup>4</sup>

O projeto do Senado resultou da frustração do Senador Darcy Ribeiro, destacado intelectual da esquerda<sup>5</sup>, que não conseguiu ter suas emendas – apresentadas por deputados de seu partido – incorporadas ao projeto da Câmara. Em especial, a determinação para que o Ensino Fundamental se fizesse em escolas de tempo integral. Partiu, então, para apresentar seu próprio projeto em maio de 1992. Embora não fosse resultado da colaboração das entidades científicas e sindicais que atuaram no da Câmara, alguns pontos foram por ele assimilados. Por outro lado, o senador recebeu a colaboração de membros das equipes técnicas do Ministério da Educação. No Senado, a atuação do *Fórum* foi bem menos efetiva do que na Câmara.

Ambos os projetos tiveram tramitação paralela e independente, recebendo apoios bem diversos. O da Câmara, visto como dotado de legitimidade pelas entidades participantes do *Fórum*, tem sido qualificado como sendo a expressão dos interesses po-

polares no campo educacional. O projeto do Senado tem sido adjetivado de governista e neoliberal, pelo apoio recebido dos ministros da educação dos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Com efeito, o isolamento do senador Darcy Ribeiro dos grupos situados à esquerda no espectro político levou-o a uma atitude de acolhimento de dispositivos que interessavam às políticas educacionais daqueles governos, independentemente de orientação político-partidária. Como veremos, não foi somente isso que pautou sua atuação na produção da LDB.

## Tramitação na Câmara

O projeto da Câmara foi apresentado pelo deputado Octavio Eliseo Alves de Brito (PSDB/MG) em dezembro de 1988, logo após a promulgação da Constituição.<sup>6</sup> Com o número 1.258/88, atribuído, também, aos substitutivos da Câmara, o proje-

**4.** Entre as propostas universalistas, destaca a constituição do sistema nacional de educação, abrangendo o setor privado; a participação da sociedade civil na gestão desse sistema; o emprego dos recursos orçamentários vinculados à educação exclusivamente com o ensino, excluindo-se outras despesas, como, por exemplo, o pagamento de inativos; o controle da destinação dos recursos públicos transferidos ao setor privado, de modo a evitar seu repasse para as entidades mantenedoras; e a criação de condições favorecedoras do acesso, retorno ou permanência de crianças, de jovens e de adultos na escola.

**5.** Criador e primeiro reitor da Universidade de Brasília, ministro da Educação e chefe da Casa Civil do presidente João Goulart, Darcy Ribeiro viveu vários anos no exílio. No período 1983-1987, ele foi vice-governador e secretário da Cultura do Estado do Rio de Janeiro, no governo Leonel Brizola, onde foi responsável pela concepção dos Centros Integrados de Educação Pública - os CIEPs -, escolas de tempo integral que pretendiam revolucionar o ensino público no Brasil. Após deixar o governo, Darcy Ribeiro foi eleito senador pelo mesmo estado.

**6.** O projeto de Octavio Eliseo originou-se de texto elaborado por Dermeval Saviani, divulgado e debatido na reunião da ANPEd, em abril de 1988, e na V Conferência Brasileira de Educação, realizada em agosto de 1988. O texto de Saviani, intitulado “Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa”, foi publicado na revista *ANDE* (São Paulo), n. 13, 1988.

to foi enviado à Comissão de Educação acompanhado de projetos afins, apresentado por outros deputados e emendas do próprio autor. Cumpre dizer, desde logo, que esse projeto não mencionava o ensino religioso nas escolas públicas, tampouco o vedava, nem mesmo implicitamente, o que ocorreria se qualificasse o ensino público de laico. Diante do volumoso material recebido, o presidente da Comissão constituiu grupo de trabalho de três deputados para elaborar projeto substitutivo: coordenador, Florestan Fernandes (PT-SP); adjunto da coordenação, Átila Lira (PFL/PI); e relator, Jorge Hage (PDT-BA).

O primeiro projeto substitutivo foi apresentado à Comissão de Educação por Jorge Hage em agosto de 1989. Um segundo foi apresentado por ele em dezembro do mesmo ano, mas só veio a ser aprovado em junho de 1990. A elaboração desses textos levou em conta, de alguma maneira, oito projetos de lei concernentes a temas próprios das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cerca de duas mil sugestões de entidades da área da educação, além de 978 emendas de deputados (Brasil, 1990, p. 84).

Ao invés de apenas repetir o que determinava a Constituição, o relator preferiu especificar meios e modos de oferecimento do ensino religioso nas escolas públicas. Assim, o inciso III do artigo 52 do primeiro substitutivo Jorge Hage teve a seguinte redação:

ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, oferecida segundo as opções confessionais manifestadas por grupos que representem, pelo menos, um quinto do alunado, e ministrada por orientadores religiosos designados pelas respectivas igrejas, sem ônus para os cofres públicos, e assegurando-se atividade alternativa para os demais alunos (Brasil, 1989).

Essa especificação consistia de quatro elementos: a) o critério quantitativo para o oferecimento do ensino público, voltado para cada confissão, era retomado, na linha do decreto 19.941, de 30/4/1931<sup>7</sup>, o que implicava o atendimento apenas das religiões majoritárias em cada localidade; b) os docentes dessa disciplina seriam alheios aos quadros do magistério público, denominados orientadores, não professores, e indicados “pelas respectivas igrejas”, denominação essa que já pressupunha tratar-se dos credos majoritários (cristãos); c) os

**7.** Esse decreto previa um critério quantitativo fixo: ensino religioso numa escola pública, só dos credos que tivessem pelo menos 20 alunos interessados. Hage propôs um critério relativo, ou seja, o oferecimento dessa disciplina para os credos com 20% ou mais dos alunos, cálculo de base imprecisa: todos os alunos de cada escola? todos os de cada série? os de cada turma?

ônus dessa disciplina não seriam dos “cofres públicos”, subentendendo-se que tais “orientadores religiosos” seriam voluntários ou remunerados pelas “respectivas igrejas”, as quais ofereceriam aos alunos o material didático que empregassem; e d) os alunos que preferissem não assistir às aulas de ensino religioso ou fossem adeptos de credos que não atingissem o *quorum* mínimo estipulado teriam assegurada atividade alternativa, a qual, todavia, permanecia indeterminada.

Levantamento não exaustivo que fiz no Centro de Documentação e Memória, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, em agosto de 2012, revelou a existência de volumosa correspondência dirigida ao deputado Jorge Hage, proveniente de agentes do campo religioso, protestando contra a redação dada àquele artigo e apresentando alternativas. Em geral, as cartas tinham redação padronizada, o que facilitou sua classificação em dois grupos de argumentação, não necessariamente exclusivos.

O primeiro grupo, capitaneado por carta assinada pelos integrantes da Regional Leste I da Conferência Nacional dos Bispos (Católicos) do Brasil – CNBB, exigia que o ensino religioso fosse tratado nas escolas públicas como “componente integrante da oferta curricular”, e que viesse a receber o mesmo tratamento dispensado às demais disciplinas. Na mesma direção e concretizando a primeira manifestação, houve propostas que listavam o ensino religioso em seguida às disciplinas abrangidas pela concepção da “educação básica e unitária, indispensável à cidadania plena e à unidade nacional”. Além da língua portuguesa, da matemática, das ciências físicas, naturais, sociais e humanas, o projeto de LDB deveria acrescentar o ensino religioso.<sup>8</sup>

Outro grupo de propostas acusava o projeto substitutivo de Jorge Hage de ter optado por uma “clara opção confessional, fechando o caminho a reflexões e experiên-

cias interconfessionais”. Essa opção deveria ser completada por outra, que admitisse o “caráter interconfessional” do ensino religioso.<sup>9</sup>

Ambos os grupos reivindicavam que os docentes do ensino religioso não deveriam ser “orientadores religiosos indicados pelas igrejas”, mas, sim, professores formados em cursos específicos e remunerados em igualdade de condições como os das outras disciplinas. Ademais, as secretarias de educação deveriam fazer convênios com entidades religiosas para que fixassem o conteúdo da disciplina.

**8.** Propostas com esse conteúdo foram encaminhadas pelo Conselho Interconfessional do Ensino Religioso do Estado de Goiás, pelo Conselho das Igrejas Cristãs para o Ensino Religioso no Estado de Mato Grosso e pelos professores e coordenadores do ensino religioso da região centro-oeste.

**9.** Com esse teor foram encaminhadas propostas pela Regional de Porto Alegre da Conferência dos Religiosos do Brasil, pelos alunos do Curso de Extensão em Ensino Religioso da Universidade Católica de Pelotas, pelo Bispado de Novo Hamburgo (RS), pela Comissão de Educação Religiosa Interconfessional de Campo Mourão (PR), pela Comissão de Educação Religiosa da Secretaria de Educação de Santa Catarina, pelos professores de ensino religioso das escolas da rede municipal de Nilópolis (RJ), além de várias manifestações individuais.

Além da pressão proveniente do segmento católico do campo religioso, o arquivo continha dois ofícios de entidades do segmento protestante. Em um deles, o presidente da Igreja Evangélica de Confissão Luterana, sediada em Porto Alegre (RS), reclamava da previsão de número mínimo de alunos de uma mesma religião para que fosse oferecido o ensino religioso, pois esse critério impossibilitaria a participação das confissões minoritárias.

Não foi encontrada manifestação alguma sobre as atividades alternativas para os alunos que não optassem pelo ensino religioso ou fossem adeptos de crenças não contempladas pela escola pública que frequentassem. Tampouco foi encontrada manifestação de apoio à redação dada ao artigo sobre o ensino religioso no primeiro substitutivo Jorge Hage.

Com certeza, as manifestações foram de um só lado, e resultaram eficazes. O segundo substitutivo manteve do primeiro apenas a atividade alternativa para os alunos não optantes pelo ensino religioso, a qual foi especificada em seu conteúdo político-ideológico. No mais, o artigo 50 do segundo projeto substitutivo incorporou praticamente todas as demandas dos religiosos. Eis o resultado:

O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, podendo ser oferecido de acordo com as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis:

- a) em caráter confessional, de acordo com a opção religiosa do aluno ou seu responsável, ministrado por professores ou orientadores religiosos preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas;
- b) em caráter interconfessional, resultante de acordo entre as diversas entidades religiosas, que se responsabilizarão pela elaboração do respectivo programa.

Parágrafo 1º - Os sistemas de ensino se articularão com as entidades religiosas para efeito da oferta do ensino religioso e do credenciamento dos professores ou orientadores.

Parágrafo 2º - Aos alunos que não optarem pelo ensino religioso será assegurada atividade alternativa que desenvolva os valores éticos, o sentimento de justiça, a solidariedade humana, o respeito à lei e o amor à liberdade (Brasil, 1990, p. 32-33).

O ensino religioso nas instituições privadas foi tratado separadamente das públicas. O parágrafo 4º do artigo 34 assegurava a tais instituições regular essa disciplina a seu critério, se viessem a ministrá-la, mas com a condição de fazê-lo nos termos da Constituição. Pode-se inferir que essa limitação se referia ao caráter facultativo para os alunos.

Feitas as contas, a questão do ensino religioso nas escolas públicas foi a mais árdua dentre as outras 13 polêmicas enfrentadas pela Comissão de Educação da Câmara. Nas diplomáticas palavras do próprio Jorge Hage:

Este é o mais longo dos impasses! A questão chegou a criar tamanho embaraço nas negociações que decidiu-se destacá-la do roteiro normal dos entendimentos, feitos sempre na sequência dos dispositivos do projeto, para ir tentando, em paralelo, encontrar uma solução harmonizadora. Tal solução, porém, somente foi encontrada no último dia de votação na Comissão de Educação, nos últimos minutos, para ser mais exato. Em substância, a postura do substitutivo era: 1) garantir, de fato, o caráter facultativo da matrícula na disciplina ensino religioso, segundo a livre escolha do aluno ou dos seus responsáveis, o que não ocorre hoje, na maioria das vezes, submetendo-se, no mínimo, ao constrangimento da discriminação os alunos que nela não queiram matricular-se; e 2) assegurar a efetiva liberdade de escolha do credo ou da opção confessional do aluno ou de sua família, não se impondo a ninguém uma opção, apenas por ser ela a da maioria, em matéria de foro tão íntimo; em não sendo possível oferecer-se todo o leque de opções, que se oferecesse um ensino de caráter interconfessional. E isso, em sua essência, conseguiu-se assegurar na redação afinal aprovada. Antes de se removerem os obstáculos, entretanto, dezenas de reuniões, conversas e entendimentos tiveram de ser mantidos pelo relator, cabendo registrar aqui que as posições dos setores ligados à CNBB e às igrejas evangélicas foram extremamente construtivas e facilitadoras do entendimento, situando-se as maiores dificuldades e resistências apenas em alguns setores mais conservadores da Igreja Católica. Em momento anterior, houvera também alguma dificuldade, logo superada, com professores de ensino religioso da rede pública, que sentiram ameaçados os seus empregos, pela formulação inicial da proposta (Hage, 1990, p. 133).

Trazendo redação assim favorável aos grupos religiosos, o segundo projeto substitutivo de Jorge Hage foi aprovado por unanimidade na Comissão de Educação da Câmara em 28 de junho de 1990. Encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, ele foi aprovado na última reunião do ano e da legislatura, em 12 de dezembro de 1990.

Com efeito, as instituições religiosas, especialmente as católicas, obtiveram praticamente tudo o que reivindicaram. A exceção foi a inclusão do ensino religioso no currículo, que não foi aceita pelo relator. No horário, sim, como determinava a Constituição; componente integrante do currículo, não. No mais, tudo ganharam, mormente a supressão da restrição ao uso de recursos públicos e da inserção da modalidade interconfessional ao lado da confessional. As evangélicas foram contempladas com a supressão de exigência de número mínimo de alunos para o oferecimento do ensino religioso na modalidade confessional.

É possível que esse recuo tenha amainado a demanda de laicidade no ensino público. Desde então, os textos do *Fórum* passaram a mencionar a laicidade apenas como mais uma das adjetivações genéricas da escola pública: além de democrática, gratuita, de qualidade, ela deveria ser laica. No mais, a reivindicação do *Fórum* seguiu mais limitada, como se vê no texto datado de maio de 1990, contendo os pontos de consenso das entidades dele integrantes, que incluía, também, a Associação de Educação Católica – AEC e a CNBB. A expressão educação laica só apareceu no preâmbulo do documento de consenso (Pino, 1990, p. 169).

Nas entrevistas que realizei, nenhuma informação foi encontrada sobre eventual pressão direta dos representantes de entidades religiosas que levasse o *Fórum* a conter a disposição pró-laicidade. Ao contrário, uma certa apatia desses representantes diante dos debates que nele se travavam foi a tônica principal. Maria Zélia Borba Rocha (1995) chamou a atenção para o receio existente dos educadores católicos diante do pluralismo de ideias, do exercício do poder coletivo e das transformações que poderiam advir da prática autogestionária, valores que teriam inspirado parte significativa dos integrantes do *Fórum*.

O paradoxo da atuação do grupo confessional, que consiste em estar vinculado ao *Fórum* sem ser efetivamente componente dele, em ser parte integrante da CONFENEN<sup>10</sup> sem atuar conjuntamente a ela no processo de elaboração da LDB, e que apoia o Projeto de Lei n.º 1.258/88, em suas várias

**10.** Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Privados).

versões, sem ter com este um vínculo de compromisso, se deve a uma simples contradição entre o discurso e a prática. É reflexo de um antagonismo existente no seio do movimento católico-cristão, que se subdivide em uma linha de ação dinâmica, crítica, vinculada às massas subalternas por meio da ação pastoral nos movimentos de base, e à cúpula de intelectuais tradicionais que compõem os quadros burocráticos das instituições (Rocha, 1995, p. 389).

Menos visível, todavia, foi a apatia de certas entidades sindicais e parassindicais diante da questão da laicidade do ensino público. A pressão latente dos professores de ensino religioso, seus filiados, funcionou como freio na atuação dessas entidades na defesa da laicidade, como assinalaram entrevistados participantes das reuniões do *Fórum*.

A “conciliação aberta”, que Florestan Fernandes (1990) dizia ter existido na formulação e na discussão das emendas apresentadas pelo *Fórum* à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, deve ter ocorrido também entre as entidades dele integrantes. O fato é que, de conciliação em conciliação, e de tão abertas que eram, a laicidade foi se enfraquecendo em meio a tantas e variadas, quando não contraditórias, demandas.

Com o Congresso renovado pelas eleições de 1990 e de feição mais conservadora,<sup>11</sup> o segundo substitutivo Jorge Hage foi submetido ao plenário da Câmara, onde recebeu 1.263 emendas, após o que retornou às Comissões de Educação e de Finanças e Tributação, sendo, a partir de então, objeto de novas relatorias, não alinhadas com a orientação do pedetista baiano.

Dentre as emendas apresentadas no plenário, estavam cinco que tratavam da “garantia da não oneração dos cofres públicos com a oferta do ensino religioso” (*Fórum*, 1991, p. 151). Essas emendas foram apresentadas por sete deputados, individualmente ou em grupo, e continham diversa argumentação: Carrion Júnior (PDT-RS) disse ser inadmissível o Estado ter de remunerar professores e orientadores indicados pelas instituições religiosas; Carlos Luppi (PDT-RJ) evocou a laicidade do Estado, que profi-

be o custeio de cultos religiosos; Octavio Eliseo (PSDB-MG) atentou para o fato de que a prescrição da Constituição foi para que o ensino religioso se realizasse no *espaço* da escola pública, não que

**11.** Importantes lideranças parlamentares não lograram reeleger-se, como Octavio Eliseo, autor do primeiro projeto de LDB e defensor da educação pública laica. Jorge Hage também não retornou à Câmara em 1991.

fosse custeado pelo Estado laico; Roberto Freire (PPS-PE) disse que a permissão ao ensino religioso foi apenas para usar o *espaço físico e temporal/horário escolar* da escola pública, como previa a Constituição; Maria Luiza Fontenele (PSB-CE), Renildo Calheiros (PCdoB-PE) e Augusto Carvalho (PCB-DF) mencionaram que o *Fórum* teria cometido o “erro gravíssimo de encaminhamento escrito do consenso constituído pelas entidades”. Octavio Eliseo também se manifestou nesse sentido, ao afirmar, em sua justificativa, que “é inadmissível que o *Fórum* tenha deixado passar o que poderá, historicamente, apontar para o fim da luta pela laicidade do ensino público, gratuito, democrático e de padrão de qualidade” (Diário da Câmara dos Deputados, 1991, p. 14, 35, 63, 265, 278).

O *Fórum* acolheu a reprimenda. Ele examinou as l.263 emendas ao segundo substitutivo e posicionou-se sobre elas, agrupando-as por grandes temas. Em cada um, indicou as emendas que deveriam ser rejeitadas e as que deveriam ser aceitas. Entre essas, estavam as cinco que reinseriam a proibição de uso de recursos públicos no ensino religioso, nos termos do primeiro substitutivo. Todavia, sem pressão a seu favor, as cinco emendas foram sumariamente ignoradas pelo projeto substitutivo subsequente da nova relatora, deputada Angela Amin (PDS-SC). No que dizia respeito ao ensino religioso nas escolas públicas, a redação dada por Jorge Hage no segundo substitutivo permaneceu incólume durante toda a tramitação posterior na Câmara dos Deputados, que a aprovou tal e qual havia sido formulada pelo pedetista baiano após a pressão dos grupos religiosos, principalmente os católicos.

## Tramitação no Senado

Ao dar entrada no Senado, o projeto de LDB recebeu o número 101/93 e foi logo enviado à Comissão de Constituição e Justiça, onde Darcy Ribeiro (PDT-RJ) foi nomeado relator, apesar de ser ele autor de projeto concorrente já em tramitação naquela Casa. O texto substitutivo elaborado pelo pedetista fluminense resultou da fusão de seu projeto inicial com o da Câmara. O artigo referente ao ensino religioso nas escolas públicas permaneceu como o dessa casa, sofrendo apenas algumas mudanças formais. O substitutivo foi submetido ao plenário do Senado, onde recebeu numerosas emendas. Uma delas, apresentada pelo senador Romeu Tuma (PFL-SP)<sup>12</sup>, pretendia a

**12.** Romeu Tuma ingressou no Congresso Nacional como senador eleito pela legenda do PL paulista, em 1995, transferindo-se posteriormente para o PFL. Delegado da polícia paulista e dirigente do DOPS, pesa sobre Tuma a acusação de ter participado da ocultação de cadáveres de militantes políticos mortos sob tortura no período mais tenebroso da ditadura. A despeito desses antecedentes, Tuma obteve respeito dos colegas senadores pela correção no trato parlamentar, mesmo entre os que não concordavam com suas posições ideológicas.

inserção da restrição “sem ônus para os cofres públicos” no parágrafo do artigo sobre o ensino religioso nas escolas públicas, com a seguinte justificativa:

O Brasil reconhece a separação entre Igreja e Estado assim como a pluralidade religiosa. Não pode por isso mesmo financiar o estudo religioso, mas apenas permitir que ela seja ministrado. Além do mais, considerando a pluralidade religiosa, haveria que se contratar professores das mais diversas seitas e denominações, incluindo-se a Igreja Católica, as diferentes denominações protestantes, as diversas variações de espiritismo e dos cultos africanos e orientais, o que é inviável.<sup>13</sup>

É possível que a emenda restritiva apresentada pelo senador paulista tenha sua origem na Maçonaria. Ele declarou sua afinidade com essa instituição em aparte ao seu colega Ney Suassuna, que discursava em homenagem ao “Dia do Maçom”, em 20/08/1997.<sup>14</sup> Tuma revelou ter nascido em “meio de maçons”. Seu pai e seus tios eram filiados e o levavam a “sessões brancas” e a sessões do Tribunal Superior Maçom, abertas aos leigos. No que concerne à proposta de inserção da restrição “sem ônus para os cofres públicos”, não foi possível saber se ela foi iniciativa do próprio senador ou se ele foi portador de uma proposta oriunda da Maçonaria, como instituição; ou de algum membro seu, por ação individual. De uma maneira ou de outra, essa proposta é compatível com a posição maçônica em 1959 e 1960, quando da discussão da primeira LDB. Naquela ocasião, a exortação do Poder Central do Grande Oriente do Brasil, em defesa da laicidade do ensino público, na tradição inaugurada por Saldanha Marinho e Rui Barbosa, só encontra paralelo, pela veemência, na Convenção Espírita em Defesa da Escola Pública (Cunha; Fernandes, 2012).

O relator Darcy Ribeiro aceitou a emenda apresentada por Romeu Tuma, inserindo-a no texto finalmente aprovado no plenário do Senado, o qual retornou à Câmara, já que o Senado alterara o que ela havia aprovado.

Nesse momento, a CNBB realizou a 34<sup>a</sup> Assembleia Geral. O objetivo principal da reunião foi a visita do papa que se realizaria em outubro do ano seguinte. A terceira

visita de João Paulo II ao Brasil teria como eixo o II Encontro Mundial do Papa com as Famílias. Trabalhava-se de preparar o evento, mas não só isso. A LDB constava da pauta, pois os bispos aprovaram

**13.** Texto avulso, consultado na Fundação Darcy Ribeiro, no Rio de Janeiro.

**14.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=211419>> Acesso em: 2 jan. 2007.

a “Declaração sobre ensino religioso na escola pública”, datada de 22/4/1996.

Os bispos declararam-se surpresos com a expressão “sem ônus para os cofres públicos” no projeto de lei, que impediria os sistemas públicos de ensino de remunerarem os professores da disciplina, para eles “tão necessária ao desenvolvimento integral da pessoa”. Disseram os prelados:

Se o ensino religioso é disciplina dos horários normais das escolas públicas, alguém deverá ministrá-lo e o Estado não pode eximir-se da responsabilidade do ônus, o que tornaria esta disciplina elemento estranho ao currículo escolar. [...] O ensino religioso é disciplina garantida pela Lei Maior. Por isso, não pode ser tratado como adendo nem como favor prestado a determinada denominação religiosa.<sup>15</sup>

Todo o texto da declaração dos bispos tratava exclusiva e veementemente da reivindicação de pagamento de professores do ensino religioso, mas ela não foi suficiente para levar à modificação do texto da lei, já tão trabalhado nas duas casas do Congresso Nacional.

## Novamente na Câmara

O deputado José Jorge (PFL-BA) foi nomeado relator do projeto retornado. Aceitou umas modificações feitas no Senado e recusou outras. Entre as recusadas, estava o artigo sobre o ensino religioso, que foi substancialmente alterado. O impedimento ao uso de recursos públicos foi suprimido, assim como os dois parágrafos do artigo. Como o relator não apresentou suas justificativas, resta-me fazer conjecturas. O primeiro parágrafo era obviamente inconstitucional, difícil imaginar que tivesse passado incólume pelas Comissões de Constituição e Justiça, primeiro da Câmara, depois do Senado. Ele determinava que os sistemas de ensino se articulassem com as instituições religiosas para efeito da oferta do ensino religioso e do credenciamento dos professores ou orientadores. Já as razões da supressão do parágrafo segundo, que tratava das atividades alternativas para os alunos fora do ensino religioso, são menos previsíveis. Sua eliminação visava tornar menos claro o caráter facultativo do ensino religioso? Ou, então, pelo fato de seu conteúdo suscitar

**15.** A declaração dos bispos católicos foi transcrita no *Diário da Câmara dos Deputados* de 18 dez. 1996, nas páginas 33.611 a 33.613, a pedido do deputado Osmani Pereira (PSDB-MG).

identificações com a Educação Moral e Cívica, de triste memória para alguns deputados? Ou, ainda, porque, para alguns, valores morais e cívicos se confundiam com valores religiosos, como presumia o ministro da Educação Francisco de Oliveira Campos, na exposição de motivos que encaminhou ao presidente Getúlio Vargas a minuta do decreto 19.941/31, que trouxe o ensino religioso de volta às escolas públicas, pela primeira vez no período republicano? Não temos respostas para essas perguntas.

O substituto de José Jorge foi alvo de muitas rejeições, particularmente dos deputados do PT, que pretendiam mais tempo para analisá-lo, o que não conseguiram. Submetido ao plenário já em dezembro de 1996, o substitutivo do pefelista baiano recebeu várias emendas, que foram postas a votos. Uma delas foi apresentada por Arnaldo Madeira (PSDB-SP), em nome de seu partido, para que se recuperasse a restrição ao uso de recursos públicos no ensino religioso. Eis a justificativa:

Como sabemos, a Constituição brasileira adota o modelo de separação entre o Estado e a Igreja. O ensino religioso nas escolas públicas, enquanto exceção à regra geral, deve ser interpretado restritivamente. O Estado obriga-se a propiciar espaço público e horários aos alunos que requeiram a administração do ensino religioso. Há na Constituição expressa vedação de o Estado manter com Igrejas quaisquer relações de dependência ou colaboração, salvo a do interesse público. Portanto, o que pretende o destaque do PSDB é simplesmente recuperar a expressão “sem ônus para os cofres públicos”, que consta no texto do Senado, o que significa que poderá haver ensino religioso, mas sem ônus para os cofres públicos (Diário da Câmara dos Deputados, 1996, p. 33.667).

Manifestaram-se três líderes partidários, que anunciaram votos favoráveis à proposta: Inocêncio de Oliveira, pelo PFL; Lindberg Farias, pelo PCdoB; e Maria Elvira, pelo PMDB. Posta em votação, a proposta foi aprovada e incluída no substitutivo de José Jorge, sem que se saiba se houve votos contrários ou abstenções. Sobre os parágrafos suprimidos, nenhuma manifestação.

Depois de 11 anos de intensa guerra de posições, ficou assim o artigo 33 da LDB aprovada pelo Congresso Nacional:

O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, sendo oferecido, *sem ônus para os cofres públicos*, de acordo com as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis, em caráter:

I - confessional, de acordo com a opção religiosa do aluno ou do seu responsável, ministrado por professores ou orientadores religiosos preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas; ou

II - interconfessional, resultante de acordo entre as diversas entidades religiosas, que se responsabilizarão pela elaboração do respectivo programa. (grifos meus).

Concluída a tramitação no Congresso Nacional<sup>16</sup>, o texto da lei aprovada foi enviado ao presidente da República para ser sancionada, o que foi feito em 20/12/ 1996, simbolicamente no mesmo dia e mês em que, 35 anos antes, havia sido sancionada a primeira LDB. Essa pelo presidente João Goulart, a segunda pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

A sanção da LDB-96 foi feita sem vetos, numa cerimônia solene no Palácio do Planalto, com a presença de altos dignatários do governo, na qual o convidado especial foi o senador Darcy Ribeiro, que já mostrava os sinais avançados da doença de que viria a falecer daí a um mês e meio.

## Conclusão

O período de elaboração da Constituição de 1988 e, mais particularmente, da LDB-96 foi aquele em que a posição politicamente dominante desfrutada pela Igreja Católica passou a ser diretamente contestada fora e dentro do campo religioso. Fora dele, por um amplo, todavia inorgânico, movimento pela laicidade do Estado em matérias como os direitos sexuais e reprodutivos; e dentro desse campo, pelas Igrejas Evangélicas em crescimento, não só em termos do número de fiéis, como, também, da presença de pastores com mandato parlamentar. Ainda que minoritárias e dispersas em vários partidos, as “bancadas evangélicas”, nos diversos níveis do Poder Legislativo, apresentavam coerência de atuação e, com frequência, eram decisivas nas votações.

O ensino religioso nas escolas públicas estava previsto na legislação desde 1931, mas sua oferta foi sempre muito desigual, não sendo descabido afirmar-se que a maioria delas

**16.** Para uma análise da tramitação do projeto no quinquênio final, ver Pino (1992, 1995, 2008).

não ministrava essa disciplina. Diante disso, a Igreja Católica desenvolvia campanhas intermitentes por sua efetivação. As Igrejas Evangélicas posicionavam-se contrárias a esse ensino, temendo ficarem em desvantagem. O acirramento das condições de concorrência no campo religioso, mais as mudanças ocorridas na direção mundial da Igreja Católica, levaram a CNBB a priorizar a oferta do ensino religioso nas escolas públicas.

O protagonismo de algumas categorias de parlamentares foi marcante na produção da segunda LDB. Tradicional área de atuação dos bacharéis em direito, desta vez encontramos bacharéis em ciências sociais, alguns até com relevante produção acadêmica. Na primeira fase da tramitação do projeto na Câmara, a primeira menção é ao deputado *sociólogo* Florestan Fernandes, que tinha posições laicas bem definidas, explicitadas já no período da primeira LDB. Ele foi presidente da comissão que elaborou os substitutivos Jorge Hage, que deram o tom de toda a tramitação posterior. No Senado, o *antropólogo* Darcy Ribeiro, autor de projeto rival e relator do projeto da Câmara, incorporou emenda que vedava o uso de recursos públicos no ensino religioso. O deputado *sociólogo* Arnaldo Madeira conseguiu que a cláusula restritiva da emenda restritiva fosse reinserida no texto do projeto de lei, quando de seu retorno à Câmara. Aprovada a lei pelo Congresso Nacional, ela foi sancionada pelo *sociólogo* presidente Fernando Henrique Cardoso.

Diversos foram os pontos de conflito no que concerne ao ensino religioso nas escolas públicas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não poderia decidir pela inexistência dessa disciplina no Ensino Fundamental, já que a Constituição determinara sua oferta *no horário*. O deputado Octavio Eliseo, com assumidas posições laicas, elidiu esse problema ao não mencionar essa disciplina em seu projeto pioneiro. Já o primeiro projeto substitutivo do deputado Jorge Hage procurou transferir os encargos financeiros e didáticos dessa disciplina para as igrejas. Ao empregar uma categoria própria das instituições religiosas da tradição cristã, o substitutivo evidenciou a origem da demanda do ensino religioso nas escolas públicas: da Igreja Católica, predominantemente; das Igrejas Evangélicas, secundariamente. Assim é que a docência dessa disciplina seria exercida por orientadores (não professores) indicados pelas igrejas interessadas, os quais não poderiam receber remuneração do Poder Público.

A pressão católica foi muito grande, secundada por alguma pressão evangélica. O alvo era justamente a posição da disciplina e de seus docentes. A reivindicação

clerical exigia que o ensino religioso fosse colocado no mesmo plano das disciplinas essenciais ao currículo do Ensino Fundamental, como a língua portuguesa e a matemática. E mais, que os docentes fossem professores, com formação específica e remuneração, como os seus colegas daquelas disciplinas.

A demanda eclesial foi parcialmente eficaz. Sua maior vitória foi a inserção da modalidade interconfessional do ensino religioso, ao lado da confessional. Dessa forma, foram contemplados tanto os partidários do enfrentamento entre as distintas confissões, no interior do campo religioso, quanto os adeptos da luta pela hegemonia, para o que a modalidade interconfessional era a mais apropriada. Também a presença de professores, ao lado dos orientadores religiosos, foi uma vitória, reforçada pela condição presente na lei aprovada, de que eles fossem “preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas”. Nesse ponto, as igrejas não estavam sozinhas, admitiam-se outras formas de organizações, ditas entidades.

A grande derrota foi no que dizia respeito ao uso dos recursos públicos no ensino religioso. Depois de um entra-e-sai, a cláusula restritiva permaneceu na segunda LDB, como na primeira, aliás. Aquela como esta tiveram suprimida tal interdição, por legislação posterior. O ensino religioso tampouco foi alçado ao nível das demais disciplinas. É lícito afirmar que a LDB *não inseriu o ensino religioso no currículo*, apenas no tempo (e no espaço, evidentemente) da escola pública de Ensino Fundamental.

O caráter facultativo do ensino religioso, determinado pela Constituição, foi diluído no texto final da LDB. O primeiro substitutivo Jorge Hage não só reconhecia a existência dos alunos fora do ensino religioso como, além disso, e, principalmente, determinava que lhes fossem asseguradas “atividades alternativas”. No texto final, prevaleceu o silêncio sobre tais atividades, o que propiciou a obrigatoriedade *de fato* dessa disciplina, na escola pública de Ensino Fundamental, malgrado o caráter facultativo, *de direito*.

Tudo somado, o artigo 33 da LDB, tal como ela foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República, expressou um equilíbrio precário entre o campo político e o campo religioso no que concerne à educação pública. Esse equilíbrio durou pouco e foi rompido rapidamente pela lei 9.475/97, mediante vários dispositivos, inclusive a supressão da cláusula restritiva ao uso dos recursos públicos nessa disciplina. Mas isso será objeto de outro artigo.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Mariza. A tramitação do projeto de LDB no Congresso Nacional a partir de novembro de 1992. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 42, p. 368-378, ago. 1992.
- BRASIL. LDB. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, São Paulo: ANDE/Cortez, 1990.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo. *Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Substitutivo do Relator Deputado Jorge Hage*. Brasília: Câmara dos Deputados/Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, ago. 1989.
- BRZEZINSKY, Iria. (Org.). *LDB dez anos depois*: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008. 309 p.
- BRZEZINSKY, Iria. (Org.). *LDB interpretada*: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997. 270 p.
- CUNHA, Luiz Antônio; FERNANDES, Vânia Cláudia. Um acordo insólito: ensino religioso sem ônus para os poderes públicos na primeira LDB. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 849-864, out./dez. 2012.
- DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Congresso Nacional, 1991, 1996.
- FERNANDES, Florestan. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 36, p. 142-149, ago. 1990.
- FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB. Apreciação de emendas ao Projeto de LDB: questões fundamentais em defesa da escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 38, p. 133-152, abr. 1991.
- HAGE, Jorge. LDB – análise de uma etapa vencida. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 37, p. 125-145, dez. 1990.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. Bye-bye Brasil – o declínio das religiões tradicionais no Censo 2000. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 52, p. 17-28, 2004.
- PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKY, Iria. (Org.). *LDB: dez anos depois*: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008. p. 17-41.
- PINO, Ivany. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 35, p. 162-179, abr.1990.

PINO, Ivany. A trama da LDB na realidade política nacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 41, p. 156-185, abr. 1992.

PINO, Ivany. Os novos rumos da nova LDB: dos processos e conteúdos. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 51, p. 356-378, ago.1995.

ROCHA, Lúcia Maria.; PEREIRA, Eva Waisros. Projetos de LDB – a estratégia da negociação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 75, n. 180-181, p. 428-440, jan./dez. 1994.

ROCHA, Maria Zélia Borba. LDB: outro olhar, outras palavras. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 51, p. 379-397, ago. 1995.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei de educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997. 242 p.

*Submetido à publicação em 16 de janeiro de 2013. Aprovado em 11 de abril de 2013.*

