

EDUCAÇÃO, CONSTITUIÇÕES E CONSTITUINTE

*Maria Francisca Salles Pinheiro **

Existe hoje na sociedade brasileira uma dicotomia entre a vontade de mudanças expressa nos movimentos sociais e a ordem constituída. Neste contexto, a Constituinte, ao mesmo tempo que acena com possibilidades de mudanças, por ser responsável pela regulamentação de uma nova ordem, tem seus limites estabelecidos, segundo essa própria dicotomia: a proposta de Constituinte aprovada é omissa quanto ao seu caráter livre e soberano, conforme os anseios da sociedade. Além disso, para que a Constituinte seja democrática e cumpra plenamente suas funções, precisa realizar-se numa conjuntura de amplas liberdades civis e políticas, o que torna necessária a remoção da legislação vigente que restringe o exercício desses direitos.

Apesar do quadro institucional que limita a liberdade da Constituinte, há na sociedade um clima bastante favorável à sua realização. E a vontade expressa da população por mudanças sociais provavelmente influenciará o processo Constituinte, apesar das limitações existentes. Como define Almino, com certa dose de utopia, num estudo sobre as lições da Constituinte de 1946 e as questões de hoje, "uma Constituinte não é necessariamente transformadora, mas pode ser. Não é necessariamente livre e democrática, mas pode ser" (Almino, 1986:90). É essa a expectativa da sociedade brasileira em relação à Constituinte.

No âmbito das reflexões na Constituinte, cabe destacar, aqui, a discussão da questão educacional, pela sua relevância no processo de democratização e desenvolvimento do país e pelos graves problemas acumulados na área.

Neste trabalho, propomo-nos a analisar, com base nos textos constitucionais, e tendo em vista a elaboração da nova Constituição,

* Professora da Universidade Federal da Paraíba e Doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília.

os princípios básicos que orientaram a política educacional em cada período. O estudo das Constituições possibilita uma visão geral do tratamento dispensado à educação ao longo dos anos de seu conteúdo. O que nos remete a uma questão: o que deverá mudar na nova Carta Constitucional a ser aprovada, considerando o reordenamento democrático do país?

O trabalho compõe-se de três partes: na primeira, tecemos algumas considerações sobre a origem e o significado do princípio da educação como direito de todos e dever do Estado; na segunda, analisamos como a educação foi concebida nos textos constitucionais brasileiros; e na terceira, procuramos estabelecer uma relação entre as questões abordadas nas Constituições e as tendências atuais que, supostamente, estarão manifestadas na Constituinte.

EDUCAÇÃO: DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO

Em que consiste o princípio da educação como direito de todos e dever do Estado e por que este, apesar de muitas vezes ser proclamado formalmente, ao nível da legislação, não é concretizado na sociedade? Numa análise dos dispositivos constitucionais referentes à educação torna-se importante discorrer um pouco sobre esse princípio porque esses dispositivos dizem respeito à definição de direitos e deveres da educação. Em que sentido esse princípio influenciou ou não a política educacional no país, como foi interpretado e em que medida foi implementado, são questões que levantamos neste trabalho.

O princípio da "educação como direito de todos e dever do Estado" foi proclamado, pela primeira vez, na Revolução Francesa e coincide com o processo histórico de ampliação dos direitos civis e políticos a todos os indivíduos. Nesse contexto, a consolidação dos direitos do homem, dentre eles o direito social à educação, resultou de um longo processo de lutas, baseado nos ideais igualitários daquela revolução.

Mas se, por um lado, a proclamação dos direitos universais de igualdade se deu com a ascensão do capitalismo, por outro, sua regulamentação vai ocorrer também em função das necessidades desse sistema. Conquistados, esses direitos são aplicados não necessariamente em benefício dos trabalhadores, mas da reprodução do próprio sistema social. Dessa forma, se, inicialmente, os capitalistas resistiram à institucionalização da obrigatoriedade do ensino porque esta significava o cumprimento de uma jornada de trabalho menor, particularmente para as crianças, posteriormente, com a regulamentação desse direito, procuraram subordinar o ensino aos interesses do capital. Essa contradição, portanto, entre a igualdade proclamada

formalmente e a realidade baseia-se na própria estrutura de classe da sociedade.

Sob a ótica da ideologia liberal, proveniente da revolução burguesa, essa contradição não existe ou aparece camuflada através da declaração de que "todos os indivíduos são iguais perante a lei".

Segundo Marshall, o conjunto de direitos civis, políticos e sociais constituem a cidadania, definida por ele como o *status* concedido a todos aqueles que são membros integrais de uma comunidade: "Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*" (Marshall, 1967: 76).

O conceito de cidadania pressupõe, assim, a igualdade de condições de todos os indivíduos na sociedade. No entanto, a igualdade implícita nesse conceito contrapõe-se à desigualdade do sistema de classe. De acordo com a concepção liberal de Marshall, "a igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe que era, em princípio, uma desigualdade total" (Marshall, 1967:77).

Embora o reconhecimento dos direitos sociais só tenha ocorrido na sociedade moderna, não se pode considerar como Marshall que esses direitos encubram ou diminuam as desigualdades de classe.

Para Marx, o direito à igualdade no capitalismo continua trazendo implícita uma limitação burguesa, isto é, o direito à desigualdade (Marx, 1977:22). Segundo ele, sejam quais forem os direitos de igualdade proclamados pelo Estado liberal moderno, faz parte de sua própria lógica, e da ordem social que representa, reproduzir as desigualdades. De acordo com essa compreensão, existe um conflito permanente entre o direito à igualdade e o sistema vigente. O que faz com que a luta pela igualdade no capitalismo e pela construção da cidadania questione sempre as bases econômicas, políticas e sociais do próprio sistema.

Uma visão, portanto, dos direitos à igualdade no capitalismo deve passar pela compreensão dessa contradição — entre a igualdade proclamada e a desigualdade de fato — não como uma forma de anular ou deixar de exigir o cumprimento desses direitos, mas de desmistificar seu conteúdo emancipatório como se através deles fosse possível extinguir a desigualdade inerente ao próprio sistema social.

Dentre os direitos sociais, o direito à educação se constitui num direito social básico e num pré-requisito à luta pela construção da cidadania e ao exercício dos demais direitos civis e políticos.

Mas o que fazer para garantir o cumprimento desse direito, considerando todas as limitações impostas pela sociedade? Segundo o princípio anunciado — da educação como direito de todos e dever do Estado — cabe ao Estado o dever da educação, sendo, portanto, da sua responsabilidade possibilitar a concretização desse direito na

sociedade, favorecendo a todos o acesso à escola. Este princípio visava, no período em que foi anunciado e ainda hoje, na medida em que em muitos países sequer o acesso à escola está garantido, definir a educação como uma função social do Estado e não um privilégio de pessoas ou grupos isoladamente. E independentemente do conteúdo liberal dessa proposta, em sua origem, o fato é que, se fosse assumida na prática, em parte o problema da democratização do acesso à escola estaria resolvido.

Mas a questão do dever do Estado com a educação tem outras implicações, provenientes das próprias contradições do sistema e que resultam em compreensões diferentes a respeito da relação da educação com o Estado. A própria visão liberal da educação como uma função do Estado, contrapõe-se uma visão conservadora que privilegia o aspecto privado e não-público da educação.

A esse respeito, identificamos três concepções vigentes no Brasil sobre a relação da educação com o Estado, que se manifestam de forma diferenciada na sociedade e que procuram direcionar, em função de interesses variados, a política educacional. Sintetizamos, em seguida, os pontos básicos que fundamentam cada uma dessas concepções que classificamos de: concepção liberal, concepção conservadora e concepção democrática da educação:

1. Concepção liberal — a concepção liberal do dever do Estado com a educação baseia-se, como vimos, na defesa do conteúdo igualitário da educação. Se a educação é direito de todos cabe ao Estado assegurar o cumprimento desse direito em condições de igualdade para todos, através do ensino público e gratuito. Essa visão influenciou muito no Brasil o movimento em defesa da Escola Nova, em 1932, e posteriormente, em 1958, a luta pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tendo tido ambos os movimentos grande repercussão na sociedade e na formação de uma corrente de educadores identificada com a defesa da escola pública e gratuita. Segundo essa concepção, o Estado não deve subvencionar o ensino particular e os princípios básicos que a fundamentam são: a escola pública, única, laical e gratuita em todos os níveis.

De acordo com a ideologia liberal, suporte teórico dessa concepção, o Estado representa os interesses de toda a sociedade. Os indivíduos têm direitos e deveres frente ao Estado na medida em que os seus interesses particulares coincidem com o interesse geral do Estado.

2. Concepção Conservadora — esta concepção baseia-se, essencialmente, no princípio muito conhecido da “liberdade de ensino”, que contraria o princípio da igualdade de ensino. De acordo com essa visão, a responsabilidade do Estado com a educação não significa, necessariamente, que este deva garantir, através de escolas públicas, o predomínio da atividade educacional, mas contribuir para

o desenvolvimento da educação de forma que todos os indivíduos possam escolher o tipo de educação que lhes convém, seja em escola pública ou particular. O Estado, segundo essa concepção, deve, inclusive, apoiar com recursos públicos o desenvolvimento do ensino particular, para possibilitar essa liberdade de escolha. Essa posição tem respaldo no Brasil, desde a década de trinta, os argumentos da igreja e donos de escola particulares leigas, em defesa do ensino privado.

Essa concepção parte de uma visão irreal do sistema social, como se todos os indivíduos tivessem as mesmas condições econômicas e o problema não fosse garantir a igualdade de condições de ensino, mas permitir a sua diversidade. Por trás da ideologia da "liberdade de ensino", aparentemente democrática, reside uma concepção elitista da educação como privilégio econômico. Na realidade, essa compreensão da educação esconde os reais interesses de seus defensores, os donos de escolas privadas leigas e confessionais, com o investimento capitalista no ensino e o empresariamento da atividade educacional.

3. Concepção democrática da educação — esta visão se contrapõe tanto ao liberalismo, por defender a neutralidade do Estado, quanto ao princípio da liberdade de ensino, na forma defendida pelos conservadores que privilegia o ensino particular. No entanto, a concepção democrática da educação coincide com a liberal quanto à defesa do ensino público e gratuito para todos, mantido pelo Estado. A crítica à concepção liberal reside na crença do Estado como educador. O Estado não poderia representar, através da educação, os interesses gerais numa sociedade dividida em classes. Por isso, não se deve confundir a defesa do ensino público e gratuito, como forma de garantir o acesso de todos à escola, com a tutela do Estado sobre a atividade educacional e o seu conteúdo.

De acordo com essa concepção, pelo fato de o Estado não ser neutro e representar os interesses dominantes, deve-se procurar desmistificar a crença difundida pela ideologia liberal do Estado como educador do povo, procurando tornar a atividade educacional mais autônoma e independente, velando, no entanto, pelo cumprimento da legislação pertinente ao ensino, que deve conter os dispositivos necessários ao seu bom desempenho.

O princípio de que haja uma autonomia da educação frente ao Estado fundamenta-se na necessidade de diminuir a influência da ideologia dominante sobre a escola, tornando-a mais permeável na elaboração de um conhecimento crítico e comprometido com a realidade social.

Essa posição de defesa de uma maior autonomia da educação em relação ao Estado questiona sua natureza de classe. Uma educação igualitária só será possível plenamente num sistema social que não seja estruturado com base na desigualdade de classe. No Brasil,

essa posição de defesa da autonomia da educação, com conteúdos mais definidos, vai expressar-se mais claramente nos movimentos pós-64, pela autonomia e democratização das universidades.

No relato dessas três posições vimos que a compreensão do princípio da educação como direito de todos e dever do Estado comporta interpretações diferentes. Vimos, também, que nem o sentido da educação como uma coisa pública é consensual, quando se privilegia, muitas vezes, o ensino privado em detrimento do ensino público.

Nos tópicos seguintes do trabalho, num estudo dos dispositivos constitucionais, procuraremos analisar como esse princípio foi absorvido em cada período e em que medida foi implementado.

EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Neste item, deter-nos-emos no estudo da educação nas Constituições brasileiras. Vale ressaltar, inicialmente, que as referências constitucionais a respeito da educação são mínimas até 1934, quando, pela primeira vez, é dedicado na Constituição um capítulo específico ao tratamento da educação e da cultura, e definida uma política de educação. Data também, somente desse período, a definição constitucional da educação como direito de todos e dever do Estado.

A Constituição de 1824

Dois anos após a independência do Brasil, Dom Pedro I outorga, depois de dissolver a Assembléia Constituinte, a primeira Constituição brasileira, que define o Império, a associação política de todos os cidadãos brasileiros e a religião católica como oficial do país.

Nessa sociedade, de base escravagista, os direitos civis, políticos e sociais, que constituem a cidadania, restringem-se apenas aos homens considerados livres. Os direitos civis e políticos são identificados, respectivamente, aos direitos de propriedade e de voto, sendo este último restrito aos homens. Os escravos não dispõem de qualquer direito e se constituem em propriedade material do seu senhor.

Somente dois dispositivos da Constituição fazem menção à educação e estão incluídos no Art. 179, da Inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade: o item XXII, declara que "a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos" e o item XXIII cita "colégios e universidades, onde serão ensinados os ele-

mentos das ciências, belas-artes e letras”¹. Posteriormente, o Ato Adicional de 1834 estabelece os deveres do poder central e os dos municípios em relação ao ensino, ao conferir às Províncias o direito de legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios, a promovê-la, excluindo, porém, de sua competência, as Faculdades de Medicina e Direito e as Academias então existentes e outros quaisquer estabelecimentos que, no futuro, fossem criados por lei geral. Com isso, o Poder Central se reservou o direito de promover a educação na capital do Império e a educação de nível superior, enquanto delegou às Províncias a incumbência de regulamentar e promover a educação primária e secundária em suas próprias jurisdições (Romanelli, 1984:39) .

O tratamento dispensado à educação na Constituição do Império foi, portanto, muito restrito, mesmo considerando as definições posteriores do Ato Adicional de 1834 sobre as atribuições do Poder Central e dos municípios. Não acenava esta com os meios para tornar efetivos seus dispositivos, nem distribuía responsabilidades para fixar, em esboço que fosse, uma política educacional (Chagas, 1984:15) . E do ponto de vista dos direitos estabelecidos, legislava apenas para o setor da sociedade que possuía o *status* de cidadania.

A Constituição de 1891

A Constituição de 1891 é promulgada por um Congresso Constituinte, estabelece a República Federativa, com a substituição das antigas Províncias e Estados, e declara que “todos são iguais perante a lei” .

As mudanças nessa Constituição são significativas, pelo menos em relação à cidadania. Pela primeira vez, no país, os direitos humanos são extensivos a todos os indivíduos. Isso porque, com a abolição do trabalho escravo, o *status* de cidadão foi concedido a todos os brasileiros. Conseqüentemente, os direitos civis e políticos são ampliados, constituindo-se eleitores os indivíduos maiores de 21 anos, excluindo-se as mulheres e analfabetos.

Uma outra mudança importante na Carta de 1891 consiste na separação do Estado da Igreja e, como decorrência dessa medida, a determinação de que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Art. 72, § 6) . A Constituição também proíbe a subvenção oficial do ensino em estabelecimentos confessionais: “nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações

1. Todas as citações das Constituições foram extraídas do livro *Constituições do Brasil*, de Adriano Campanhole e Hilton Lobo Campanhole, que contém todas as Constituições brasileiras. São Paulo, Editora Atlas, 1984, 7ª edição.

de dependência ou aliança com o Governo da União, ou o dos Estados”.

Como na Constituição do Império, são poucos, porém, os dispositivos educacionais da Carta de 1891 e encontram-se separados em capítulos que não tratam especificamente da educação. No Capítulo IV, sobre as atribuições do Congresso, dois dispositivos fazem referência ao ensino. O primeiro define as atribuições privativas do Congresso e diz que este deve “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União” (Art. 34, 30). E o segundo dispõe sobre as ações do Congresso, mas não-privativas, estabelecendo que pode “criar instituições de ensino superior e secundárias nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (Art. 35, § 3º e 4º). A definição sobre a laicidade do ensino, já citada, encontra-se na Seção II, que diz respeito à declaração de direitos. “A Constituição de 1891, mais preocupada com os direitos civis e políticos do cidadão do que com seus direitos sociais, *lato sensu*, silenciou inteiramente a respeito da gratuidade” (Ferraz, 1981:6).

A educação, na Constituição de 1891, ainda não recebe um tratamento específico como um direito social e as mudanças que ocorreram foram muito mais em função das transformações políticas do país, com a abolição da escravatura, a mudança do Império para a República e o rompimento das relações entre o Estado e a Igreja.

Nesse sentido, a laicidade do ensino oficial resultou muito mais desse rompimento político do que da influência do pensamento liberal na educação. Da mesma forma, o direito à educação foi interpretado em função da declaração da igualdade de todos perante a lei, não se constituindo num dispositivo Constitucional específico. A Constituição não estabelece qualquer mecanismo para garantir esse direito e também não define um orçamento que possibilite assegurar o desenvolvimento da atividade educacional. Vai ocorrer, na prática, que a União, com mais força tributária, se inclina para o ensino superior e o secundário, deixando o ensino primário sob a responsabilidade dos Estados, sem as garantias que a lei determina (Cury, 1985:87).

Não há, ainda, nesse período, um órgão nacional específico para coordenar a educação, conceituada de instrução pública. Em 1890, foi criado o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos ao qual estava subordinada a Inspeção Geral de Instrução. Mas, despido de uma função específica, o Ministério teve duração efêmera, passando a educação a ser responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Dessa forma, durante a Primeira República a educação continuava, ainda, sem uma organização nacional e uma concepção edu-

cacional globalizante. O Estado mantinha o predomínio da atividade educacional (e, apesar da omissão Constitucional, mantinha a gratuidade do ensino primário), mas poucos eram os que tinham de fato o acesso à escola. Em 1920, 71,2% da população brasileira acima de 5 anos permaneciam analfabetos².

A Constituição de 1934

Após a Revolução de 1930, a sociedade brasileira passa por profundas transformações em consequência da transferência do setor tradicional da economia, de base agrícola, para o setor industrial, da inclusão da burguesia industrial na nova composição de força no poder, e do crescimento do proletariado urbano.

A Carta Constitucional de 1934, promulgada por uma Assembléia Nacional Constituinte, em nome de um regime democrático, declara que "todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos". Os direitos de cidadania são ampliados, principalmente os direitos políticos, constituindo-se eleitores os brasileiros de *um ou outro sexo*, maiores de 18 anos. Contudo, estavam impedidos de votar os que *não sabiam ler nem escrever*.

As mudanças na sociedade vão refletir-se no campo educacional que, pela primeira vez, será objeto de uma maior preocupação por parte do Estado. Logo após a Revolução de 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, através do Decreto nº 19.402, de 14.02.31, e finalmente, o direito à educação vai adquirir forma Constitucional³. Remonta a esse período a fundação das primeiras universidades como a Universidade do Rio de Janeiro, de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

2. Fonte: FIBGE, baseado em censos demográficos. Em *Retrato do Brasil, Crise da Educação*. São Paulo, Ed. Política, nº 31, 1984.

3. Segundo Aurélio Bastos, num estudo sobre constituições, educação e constituinte no Brasil, a Constituição de 1934, "lançou as bases dos dispositivos Constitucionais que fundamentarão o Direito Educacional na história brasileira contemporânea. Ressalve-se, apenas, que as Constituições que a sucederam não lhe alcançaram em ousadia e disponibilidade de propósitos. E com esta Constituição que ocorrem as reversões fundamentais nas proposições de educação e ensino para o Brasil. Em primeiro lugar, a proposta de ensino toma uma dimensão programática e deixa de ser uma referência instrumental para viabilizar as garantias e direitos individuais. Em segundo lugar, o texto Constitucional deixa de se referir à instrução ou ensino e passa a se referir à Educação: o que representa não uma mera alteração conotativa, mas uma modificação de princípios e objetivos". Bastos, Aurélio Wander. *Constituições, Educação e Constituinte no Brasil*. *Revista Educação Brasileira*, 14, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Brasília, 1º semestre, 1985, p. 66.

No período que antecede a aprovação da Carta de 1934, vem à tona o conflito latente entre o setor público e o setor privado de ensino, este sob a hegemonia da Igreja, que procura recuperar o espaço perdido na Constituição de 1891 com a separação do Estado da Igreja. Os dois setores organizados em torno de concepções distintas sobre a educação procuram influenciar a nova Constituição.

O grupo de educadores, denominados os pioneiros da Educação Nova, reunido na Associação Brasileira de Educação e inspirado nos princípios liberais de defesa da escola única, defendia o ensino público, laico e gratuito em todos os níveis. O grupo do setor privado, liderado pela Igreja, reunido na Liga Eleitoral Católica, defendia a volta do ensino de religião nas escolas oficiais, a liberdade de ensino e a subvenção oficial das escolas privadas. Os dispositivos Constitucionais promulgados não resolvem esse conflito, incorpora-o numa solução de conciliação e compromisso entre as duas posições (Buffa, 1979).

A Constituição contém ao todo, doze dispositivos referentes à educação, o maior número de artigos já reservados à educação nas Constituições brasileiras. Esses dispositivos estão incluídos no Capítulo II, da Educação e da Cultura, do Título V. O Art. 149 define a educação como "direito de todos e dever da família e dos poderes públicos". O Art. 150 estabelece, dentre as competências da União, fixar o plano nacional de educação compreendendo todos os níveis de ensino, e obedecendo, dentre outras, às seguintes normas: "ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos", e tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível"; liberdade de ensino em todos os graus e ramos"; "reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna". O Art. 151 define que compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. O Art. 153 faculta o ensino religioso nas escolas públicas, dentro do horário normal das aulas, desde que solicitado pelos pais ou responsáveis. O Art. 154 isenta de tributo os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional considerados idôneos. O Art. 155 estabelece a liberdade de cátedra. O Art. 156 determina que "a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos". O parágrafo único desse artigo define que para realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. O Art. 157 determina que a União, Estados

e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para formação dos respectivos fundos da educação. O Art. 158 define o concurso público para provimento dos cargos do magistério oficial.

Os dispositivos educacionais aprovados, em seu conjunto, expressam, pela primeira vez, o envolvimento do Estado com a atividade educacional e o seu desenvolvimento. Isso se manifesta no estabelecimento de normas para fixação de um plano nacional de educação, na definição da obrigatoriedade do ensino primário e na previsão de um orçamento para a educação. Entretanto, percebe-se nos dispositivos estabelecidos a influência tanto dos princípios liberais quanto dos princípios conservadores da educação. Em relação aos pressupostos liberais defendidos pelos educadores da escola nova as maiores aquisições foram: o estabelecimento do ensino primário obrigatório e gratuito nos estabelecimentos públicos e a tendência à gratuidade nos níveis médio e superior. Mesmo assim os seus objetivos mais amplos não foram alcançados como a definição da laicidade e da gratuidade do ensino em todos os níveis. As vitórias da Igreja também foram parciais, como a inclusão do ensino religioso de frequência facultativa nas escolas públicas e a institucionalização da liberdade de ensino.

A ambigüidade entre os princípios liberais e conservadores não será resolvida nas Constituições posteriores, reforçando, com isso, a tendência conservadora e inviabilizando um projeto de educação próprio, baseado num compromisso estável do Estado com o desenvolvimento do ensino público.

A Constituição de 1937

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas com a implantação do Estado Novo, fundamenta-se nos princípios autoritários e centralizadores desse regime.

Como não poderia deixar de ser, a educação, na Carta de 1937, foi vítima da organização monolítica do Estado que procurou colocá-la a serviço da ideologia autoritária vigente. Percebe-se, diferentemente da Constituição de 1934, uma tendência à desobrigação do Estado com a atividade educacional e, conseqüentemente, ao fortalecimento da iniciativa particular. Não há, na Constituição, referência à educação como direito de todos, nem ao orçamento público a ser aplicado no ensino.

São sete, ao todo, os artigos que tratam da educação e da cultura, incluídos no tópico com o mesmo nome. A Constituição privilegia, em termos de concepção, o ensino privado em prejuízo do ensino público, ao definir, no Art. 129, que "A infância e a juventude, a que faltaram os recursos necessários à educação em instituições par-

ticulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais". Ou seja, as escolas públicas funcionarão como instituições complementares dos estabelecimentos particulares. Este mesmo artigo estabelece também como primeiro dever do Estado, em matéria de educação, "o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas" definido como "dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes para os filhos de seus operários ou associados". Com o dispositivo sobre o ensino profissionalizante para os trabalhadores definia-se, nesse período, um dualismo escolar, direcionando o Estado prioritariamente sua atividade educacional para as classes menos favorecidas e para o ensino definido como profissional. No Art. 130, o princípio da gratuidade sofre também alterações, passando-se a exigir dos indivíduos definidos como "menos necessitados" uma contribuição para a escola: "O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar". Essa forma restritiva de tratar a gratuidade não deixa de ser uma maneira de isentar-se o Estado de sua responsabilidade com a educação. O Art. 131, por sua vez, introduz o ensino cívico, juntamente com a educação física e os trabalhos manuais como matérias obrigatórias em todas as escolas oficiais e particulares. O Art. 133 mantém o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas primárias, normais e secundárias.

Com a Carta de 1937, a educação perde muito o espaço que tinha conquistado na Constituição de 1934, como uma atividade eminentemente da esfera pública do Estado. Os princípios predominantes em 1937 são conservadores, reforçando-se a tendência à privatização do ensino e introduzindo-se de forma discriminatória a profissionalização do ensino. A escola, de acordo com esta proposta dualista, seria um simples aparelho reprodutor da estrutura de classe da sociedade. Em relação à gratuidade, enquanto a Constituição de 1934 defendia a tendência à gratuidade além do ensino primário, a Carta de 1937 reverte essa tendência, discriminando a gratuidade mesmo no nível primário.

Os dispositivos educacionais estabelecidos na Carta de 1937 são demonstrativos da vinculação estreita entre os princípios conservadores da educação e o regime político autoritário vigente. Nesse sentido, vamos perceber ao longo dos anos que não existe uma evolução em termos de coerência e de aprofundamento dos princípios educa-

cionais definidos no país, estando estes à mercê das alterações políticas conjunturais. Os princípios educacionais não se desenvolvem no sentido de consolidar uma proposta da educação enquanto uma atividade pública prioritária do Estado.

A Constituição de 1946

O clima de redemocratização existente no final da Segunda Guerra Mundial, com o fim dos regimes fascistas na Europa, atinge também o Brasil, sendo Getúlio Vargas deposto em 1945. O desenvolvimento econômico com base na intervenção crescente do Estado é substituído por um regime liberal que, em termos econômicos, dá continuidade à política de desenvolvimento industrial, com base na substituição das importações. Com a deposição de Vargas, segue-se a convocação de uma Assembléia Constituinte para restabelecimento da democracia no país.

A Constituição de 1946, a mais representativa da nossa história, realizou-se, porém, com grandes limitações. Durante toda a discussão da Constituinte continuava em vigor a Carta ditatorial de 1937, que punha nas mãos do executivo enormes instrumentos repressivos e que foram utilizados no sentido de limitar a liberdade de expressão e de organização. Apesar do voto ser obrigatório, somente 14% da população votou, o que correspondia a apenas um terço do eleitorado. Os analfabetos não votaram.

Como estudioso da Constituinte de 1946, Almino define a Constituição aprovada como "a mais liberal que tivemos e das mais efetivas historicamente, já que durou quase vinte anos e, na República brasileira, só a de 1891 teve vida mais longa. Por outro lado, assim como nossos melhores liberais democratas foram democratas autoritários, até mesmo nosso melhor projeto liberal continha defeitos de origem..." (Almino, 1985:8).

No contexto educacional, as idéias liberais voltam à evidência influenciando a nova Constituição e os dispositivos aprovados e, de maneira geral, são semelhantes aos de 1934. O Capítulo II, do Título VI, da Família, da Educação e da Cultura, contém dez artigos. O Art. 166 volta a definir a educação como um direito de todos e que será dada no lar e na escola. O Art. 167 estabelece que o ensino nos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos, sendo livre a iniciativa particular. O Art. 168 define como normas, dentre outras, para a legislação do ensino: o ensino primário oficial obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais; o ensino oficial ulterior ao primário gratuito para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; obrigatoriedade das empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalharem mais de cem pessoas, de manter o ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos destes;

o ensino religioso como disciplina facultativa nas escolas oficiais; concurso público para provimento de cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre; liberdade de cátedra. O Art. 169 determina os percentuais que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, dez por cento da União e vinte por cento dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O Art. 170 define, em relação à organização do sistema de ensino nacional e estadual, que “a União organizará o sistema federal de ensino dos territórios”, mas que esse sistema “terá caráter supletivo”, “estendendo-se a todo país nos estritos limites das deficiências locais” (no Art. 171), que “os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”, com o apoio pecuniário da União.

Apesar das semelhanças existentes, do ponto de vista educacional, entre a Constituição de 1946 e a de 1934, existem algumas diferenças significativas. A Constituição de 1946 é menos centralizadora em relação ao planejamento educacional e proporciona aos Estados maior autonomia na organização dos seus sistemas de ensino. Contudo, em relação ao ensino público e privado, esta Carta representa um retrocesso comparada com a de 1934. Enquanto a Constituição de 1934 definia as condições para o reconhecimento das escolas particulares, como a estabilidade e a remuneração condigna do corpo docente, a de 1946 diz apenas ser livre a iniciativa particular, respeitadas as leis que a regulem. E em relação à gratuidade nos níveis superiores ao primário, o retrocesso revela-se no fato da Constituição de 1946 definir que o ensino médio e superior só serão gratuitos “para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos”, introduzindo, com isso, o critério econômico de seleção, enquanto a Carta de 1934 estabelece a tendência à gratuidade nesses níveis. Nessa medida, o direito à educação pública e gratuita, como princípio igualitário, sofre grande limitação na Carta de 1946, voltando a pesar, como na Carta de 1937, as desigualdades econômicas. Na prática, porém, nesse período, o ensino público era gratuito em todos os níveis e esse critério seletivo nunca conseguiu ser implementado. Essa contradição entre a tendência restritiva da lei em relação à gratuidade e a realidade, de fato, permanecerá nas conjunturas posteriores. Deve-se a isso a tradição do pensamento liberal e a força dos movimentos em defesa do ensino público e gratuito no país? O certo é que essa contradição será utilizada tanto pela posição mais conservadora quanto pela liberal. Ferraz, em parecer ao Conselho Federal de Educação, em 1891, sobre as vantagens e desvantagens da institucionalização do ensino superior pago, baseia-se no fato das Constituições nunca terem confirmado a gratuidade além do ensino primário, para defender a legitimidade do Poder Público, respaldado em lei, de cobrar

anuidade⁴. Por outro lado, educadores liberais, estudantes e outros segmentos da sociedade argumentam, baseados na realidade, justamente o contrário: a lei não deveria fazer outra coisa senão consolidar a gratuidade já existente na prática, definindo, assim, o ensino público e gratuito em todos os níveis.

A Constituição de 1946, apesar do liberalismo aparente, não é tão democrática em relação à educação, propiciando no que diz respeito à gratuidade do ensino, os pressupostos básicos que serão utilizados depois na Carta de 1967, para defender o ensino pago nos níveis médio e superior.

A Constituição de 1967

O golpe de 1964 inaugurou uma nova fase expressiva na história do país, com a implantação de um regime político subordinado aos interesses do capital internacional. A virada na ordem econômica e política se refletirá em todos os setores da sociedade. Os movimentos reivindicatórios e manifestações de massa são reprimidos pelo regime autoritário.

Na área educacional volta a ganhar força a tendência conservadora da privatização do ensino, manifestada predominantemente no período do Estado Novo, agora reforçada pela promulgação da Lei 4.024/61 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e pelos Acordos MEC-USAID.

O anteprojeto da LDB tramitou no Congresso Nacional durante treze anos, travando-se em torno do mesmo uma longa disputa entre os interesses do setor público e do setor privado. Retomou-se o conflito de 1932 entre os pioneiros da educação nova e a igreja. Porém, o movimento no final da década de cinquenta foi mais amplo

4. "Aos que imaginam que o direito à gratuidade do ensino oficial em todos os seus graus, teria sido perturbado pelas Constituições de 1946 e 1967, esta em sua redação originária e, mais tarde, na que lhe deu a Emenda Constitucional de 1969, talvez seja interessante recordar que antes de entrar em vigor aquela primeira Carta (aos 18 de setembro de 1946) não havia princípio constitucional algum que assegurasse ao aluno o benefício da gratuidade além do ensino primário. Existia, isto sim, uma tradição do ensino médio e superior gratuitos, tradição, porém, despida de força mandamental e que, por isso mesmo, não poderia ser invocada se o Poder Público se decidisse, num determinado momento, a cobrar anuidade dos alunos matriculados em escolas oficiais. Foi só em 1946 que esse direito surgiu e, diga-se desde logo, sempre condicionado a um requisito básico: a carência de recursos por parte do aluno." (Ferraz, Esther de Figueiredo. "Estudos Especiais Decorrentes do Aviso Ministerial nº 288/81", Documenta 249, MEC-CFE, Brasília, agosto, 1981). Ferraz esquece, porém, de referir-se à Constituição de 1934 que estabelece a tendência à gratuidade além do ensino primário sem condicioná-la a nenhum critério econômico.

e envolveu outros setores da sociedade. O grupo dos educadores incluía, além dos intelectuais, estudantes e operários. O grupo do setor privado, liderado pela igreja, que lhe dava o seu suporte ideológico, encontrava-se fortalecido com a participação maior do setor leigo. As bandeiras, em síntese, eram as mesmas de 1932: de um lado, a defesa do ensino público e gratuito em todos os níveis e, de outro, a defesa da liberdade de ensino. O conteúdo da luta em defesa do ensino público nesse período era essencialmente o mesmo de 1932, liberal, onde o Estado era concebido como educador, não se questionando o seu caráter de classe. Mas já se distinguem no bojo do movimento posições diferenciadas⁵. No embate entre o anteprojeto liberal e o conservador vence o segundo, sendo assim aprovados os princípios que orientariam a política educacional nos anos seguintes, e que prevaleceriam na Constituição de 1967.

A tendência privatista da educação, no período, foi também fortalecida pelos acordos realizados entre o MEC e a USAID que permitiam o assessoramento e ajuda técnica dos Estados Unidos no planejamento educacional do Brasil. Ao todo foram doze acordos celebrados entre 1964 e 1968, englobando os três graus de ensino⁶. Esses acordos, baseados na concepção da escola como uma "empresa" e da educação como um "investimento econômico", visam controlar o processo de formação da força de trabalho no país de modo a atender as necessidades de expansão da indústria internacional (Tavares,

5. Ester Buffa classifica três posições ideológicas entre os componentes do movimento em defesa do ensino público em 1959, ano em que o conflito entre a escola pública e particular foi mais intenso: 1. Os liberais-pragmatistas preocupados com a ação pedagógica do ensino público, grupo constituído pelos integrantes da Escola Nova, muitos tendo participado do movimento, em 1932, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo; 2. Os liberais-idealistas para quem a educação deve ter por objetivo supremo a afirmação da individualidade, da autonomia ética do indivíduo, grupo formado pelos professores da área de Filosofia e História da USP e liderados por Roque Spencer Maciel de Barros; 3. Os socialistas que viam na escola pública um instrumento eficaz para superação do desenvolvimento econômico, político e social do país, grupo composto pelos professores de Ciências Sociais da USP, liderados por Florestan Fernandes, um dos expoentes da campanha em defesa da escola pública no período. Nos pronunciamentos desse último grupo não fica explícito como se dará a superação da ordem capitalista, mas o tipo de abordagem utilizada é significativamente diferente da dos demais tipos: "enquanto no tipo de educação que os liberais-idealistas propõem a realidade social não é levada em conta, e os liberais-pragmatistas se preocupam em educar o indivíduo para ajustá-lo à realidade social em mudança, os de tendência socialista consideram a educação em suas relações reversíveis com a sociedade, o que equivale a considerar o homem em relação recíproca com o meio, isto é, ao mesmo tempo em que o homem modifica o meio é também por ele modificado (Buffa, Ester, 1979: 81).

6. Ver Alves, Márcio Moreira. *Beabá dos MEC-USAID*. Rio de Janeiro, Ed. Gernasa, 1968.

1980) . Pretendiam, também, ao imprimir uma visão tecnicista de educação, despolitizar a atividade educacional e implantar o ensino pago.

A Constituição de 1967, de caráter centralizador e autoritário reafirma, em termos educacionais, esses princípios conservadores, já predominantes. Dedicada ao tratamento da educação sete artigos, incluídos no Título IV, da Família, da Educação e da Cultura. Depois de definir, no Art. 168, a educação como direito de todos e dever da família e da escola, compromete, no parágrafo segundo desse artigo, o Estado com o desenvolvimento do setor privado ao estabelecer que: “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos”. Define também nesse artigo, parágrafo terceiro, os princípios e normas que a legislação do ensino deve adotar, dentre outros que: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos oficiais”; que “o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos”; que “sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido posterior reembolso no caso de ensino de grau superior”; que é garantida a liberdade de cátedra. Quanto à responsabilidade das empresas comerciais, industriais em relação à educação dispõe, como a Constituição de 1946, que estas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para os seus empregados e filhos.

A Carta de 1967, também como a de 1937, não faz referência ao orçamento da educação, definido nas Constituições de 1934 e 1946.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantém em linhas gerais o modelo acima, introduzindo algumas modificações: em relação à gratuidade, restringe mais a possibilidade desta quando define que o Poder Público substituirá *gradativamente*, ao invés de *sempre que possível*, como na redação de 1967, a gratuidade no ensino médio e superior, pelo regime de bolsas restituíveis; suprime o item referente a liberdade de cátedra; e introduz o salário educação (contribuição das empresas para a educação) como opção para as empresas comerciais, industriais e agrícolas ao invés da obrigação de manter “o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos” (Art. 178) .

Em dezembro de 1983, através da Emenda Constitucional nº 24, do senador João Calmon, foi incluído na Constituição o orçamento público a ser destinado à educação. Conforme essa emenda acrescentou-se ao Art. 176, parágrafo 4º, da Constituição, que: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cen-

to, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em relação às Constituições anteriores, as inovações da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1/69, são as seguintes: introduz o subsídio ao setor privado; amplia a obrigatoriedade e gratuidade do ensino para dos sete aos quatorze anos; define a gradativa substituição da gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário pelo sistema de concessão de bolsas de estudo reembolsáveis; e introduz o salário educação.

Alguns desses dispositivos foram aplicados, como o apoio técnico e financeiro ao setor privado, e outros não, como a obrigatoriedade do ensino primário dos sete aos quatorze anos e a substituição da gratuidade nos níveis médio e superior.

A subvenção às instituições particulares, antiga reivindicação do setor privado, foi pela primeira vez regulamentada na Constituição e implementada nesse período, principalmente na expansão do ensino superior particular.

A obrigatoriedade do ensino primário para todos, preceito Constitucional desde 1934, e ampliado até aos quatorze anos, permaneceu limitada ao nível Constitucional. “Na década de 70, pela primeira vez nos últimos 50 anos, as matrículas nas quatro séries iniciais do 1º grau cresceram em ritmo inferior à população”⁷. E, apesar da obrigatoriedade do 1º grau definida em lei, a Constituição de 1967 permaneceu durante dezesseis anos sem definir o percentual do orçamento da União a ser aplicado à educação, o que evidencia o descompromisso do Estado com a atividade educacional, nesse período. Isso fica mais claro quando se compara o orçamento que foi aplicado nesse período com o anterior: entre 1960 e 1965, havia uma tendência crescente na participação das verbas para educação no orçamento da União, atingindo este 10,6%, em 1965. A partir desse ano essa participação vai decrescendo variando no período entre 1972 e 1982 entre 4,3% e 5,9%⁸.

O descompromisso do Estado com a educação também se revela, na Constituição, no dispositivo que estabelece a substituição gradativa da gratuidade do ensino nos níveis médio e superior. Entretanto, apesar das inúmeras tentativas e estudos realizados pelo MEC e CFE visando a implantação do ensino pago, mais uma vez esse velho projeto de extinção da gratuidade nesse nível de ensino não foi im-

7. De acordo com documento recente do MEC, além dos 20 milhões de analfabetos no país (um quarto da população com idade igual ou superior a 15 anos), cerca de 8 milhões de crianças em idade escolar jamais tiveram acesso à escola ou dela se afastaram precocemente, antes de completar os quatro anos de estudos regulares. *Educação para Todos*, MEC, 1985: 4.

8. Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil.

plementado. E nesse sentido, permaneceu a contradição entre a tendência Constitucional restritiva em relação à gratuidade e a realidade, de fato, apesar de todos os esforços contrários empreendidos pelo Governo.

No ensino superior, onde a política de privatização foi mais marcante, após diversas iniciativas no sentido da implantação do ensino pago nas escolas públicas, o Governo Federal, através do CFE, incentivou a expansão de escolas particulares, injetando recursos nas mesmas, para que atendessem à demanda existente. Nesse sentido, a partir de 1968, a expansão do ensino superior se deu, fundamentalmente, pela via privada para resolver o problema de vagas, sem que houvesse um planejamento do sistema a respeito dos cursos, critérios de qualidade e o estabelecimento de condições mínimas para o seu funcionamento. O que resultou desse processo de expansão foi que as instituições criadas, em geral, passaram a oferecer cursos de péssima qualidade para uma demanda que não conseguia vaga nas escolas públicas. A universidade pública passou, assim, a atender a uma elite em termos econômicos e a escola particular a uma ampla clientela de baixa renda.

Depois de 1964, assistimos, assim, a uma inversão na tendência de crescimento do ensino público em relação ao particular, passando este último a superá-lo. Atualmente, 75% das instituições de ensino superior são privadas, sendo uma ampla maioria dessas instituições escolas isoladas. A participação das instituições religiosas no setor privado é atualmente ínfima, se comparada ao passado, mudando, assim, sua relação com este setor. A igreja não assume mais a liderança desse setor que possui hoje um caráter nitidamente capitalista. Hoje o setor privado é representado basicamente por escolas leigas que vêem na educação um investimento lucrativo.

O fortalecimento do setor privado ocorreu em grande medida, durante todos esses anos, devido à política de privatização desenvolvida pelo Estado, em substituição a uma política que privilegiasse o desenvolvimento do ensino público e gratuito.

No quadro político de redemocratização do país, com a substituição do regime anterior pela Nova República, quais serão as tendências educacionais que predominarão na nova Carta Constitucional? E até onde o Estado brasileiro pode avançar no sentido de tornar, de fato, a educação um direito de todos e dever do Estado, superando a ambigüidade presente nas Constituições passadas? Essas questões deverão ser respondidas pela Constituinte de 1987.

A EDUCAÇÃO E A CONSTITUINTE DE 1987

No momento político brasileiro, a Constituinte se apresenta como ponto de convergência de todas as discussões hoje travadas na so-

cidade civil, que espera da mesma mudanças significativas nas ordens econômica, política e social vigentes. Evidentemente, essas mudanças dependerão do nível de democratização da sociedade e estão subordinadas à representatividade da Constituinte.

A limitada participação da sociedade nos processos de elaboração das Constituições brasileiras resultou, na maioria das vezes, na aprovação de Cartas Constitucionais que favoreceram, exclusivamente, os interesses dos grupos dominantes.

Em relação à questão educacional, esse processo não foi muito diferente. Podemos perceber, no estudo realizado, uma tendência ao descompromisso do Estado em relação ao financiamento da educação, mesmo naquelas Constituições consideradas mais democráticas. Observamos, também, que o princípio da educação como direito de todos e dever do Estado, de conteúdo liberal e igualitário em suas origens históricas, nunca foi plenamente absorvido no país. As referências feitas a esse princípio nunca foram acompanhadas de dispositivos que assegurassem um compromisso efetivo do Estado com a sua implantação. Pelo contrário, concepções diferentes e mesmo contraditórias a respeito da educação deixam-se alternar ou convivem juntamente nos textos Constitucionais. A conciliação e a ambigüidade presentes nesses textos, entre propostas conservadoras da educação (manifestadas na presença de dispositivos que protegem os interesses privatistas) e propostas liberais (sugeridas nas referências ao ensino público e gratuito) inviabilizaram uma concepção da educação no país coerente e centrada no desenvolvimento educacional como uma atividade primordialmente pública do Estado.

Atualmente, às vésperas da Constituinte, a situação quanto aos princípios e normas que devem prevalecer na Carta Constitucional não é muito diferente do passado. De um lado concentram-se aqueles que defendem o fortalecimento e a expansão do ensino público e gratuito e do outro, aqueles que propugnam que o Estado divida a responsabilidade da educação com as instituições privadas, inclusive mediante apoio técnico e financeiro às mesmas.

Os elementos novos nesse processo, nos últimos vinte anos, são o fortalecimento do setor privado, devido à política de apoio à privatização desenvolvida pelo Estado, e uma maior definição político-ideológica do movimento em defesa da escola pública. O movimento pelo ensino público não se caracteriza mais, como no passado, pela crença no Estado como educador. O conteúdo das reivindicações por autonomia e democratização das instituições de ensino revela-se na defesa da independência das mesmas frente ao Estado.

Na Constituinte, mais uma vez, acenar para uma solução de conciliação e compromisso entre as duas concepções não aponta para a resolução dos problemas educacionais; e a permanência da ambigüi-

dade pode significar a predominância dos interesses privatistas da educação.

Nesse sentido, os dispositivos educacionais a serem aprovados devem contribuir para o estabelecimento da democracia e não, contrariamente, serem limitativos da mesma. E para que sejam democráticos, esses dispositivos precisam estar fundamentados na concepção do ensino público e gratuito em todos os níveis, consolidando, ao nível Constitucional, a gratuidade existente de fato.

A partir dessa compreensão e objetivando o pleno desenvolvimento educacional do país, sugerimos alguns eixos básicos nos quais devem basear-se os dispositivos educacionais da nova Constituição.

1. *Ensino público e gratuito em todos os níveis* — A Constituição brasileira que mais avançou em relação à gratuidade do ensino público foi a de 1934, que definiu gratuidade no nível primário e tendência à gratuidade nos níveis superiores. Todas as demais Constituições foram restritivas em relação à gratuidade, definindo-a somente no nível primário e estabelecendo critérios econômicos para garanti-la nos outros níveis. De fato, porém, apesar das determinações legais, não se conseguiu implantar no país o ensino público pago. Mas trata-se de, nesse momento, defender, intransigentemente, a definição Constitucional da gratuidade em todos os níveis, como forma de ampliação e democratização das oportunidades educacionais.

2. *Qualidade do ensino* — A reivindicação do ensino público e gratuito em todos os níveis tem sido vinculada à da qualidade do ensino. Não somente devido à queda no nível de ensino como também como uma forma de valorizar o ensino público para que este possa ser freqüentado seriamente, recuperando, com isso, o espaço perdido frente ao ensino particular, principalmente de 1º e 2º graus. O ensino público, hoje, de baixa qualidade, principalmente no 1º e 2º graus, contribui para a elitização da universidade, na medida em que só têm acesso a ela alunos que dispõem de um nível econômico mais elevado e que cursam o 2º grau em escolas particulares.

3. *Democratização das instituições* — O processo de democratização das instituições inclui a efetiva participação dos segmentos da comunidade escolar nas suas instâncias de decisões. Entretanto, não se pode referir a democracia das instituições de ensino se o acesso a elas continuar a ser privilégio de classes econômicas mais favorecidas, impedindo o acesso da maioria da população. Dessa forma, o processo de democratização das instituições compreende tanto a sua democratização interna como a democratização das oportunidades educacionais.

4. *Autonomia das instituições* — Tanto a reivindicação da democratização quanto da autonomia das instituições estão ambas vinculadas à liberdade de definições de suas necessidades e prioridades,

e a uma maior independência das mesmas frente ao Estado. Mas referir-se à autonomia das instituições não significa definir internamente os seus objetivos, sem qualquer critério. Ser autônoma não é ser descompromissada com a realidade brasileira, mas, pelo contrário, ter compromissos claros e politicamente definidos com os interesses da maioria da população. E nesse sentido, democracia e autonomia estão estreitamente relacionadas às necessidades reais da sociedade.

5. *Laicidade do ensino* — A bandeira da laicidade do ensino foi sempre levantada no Brasil pelos defensores da escola pública. E com exceção da Constituição de 1891 que definiu ser o ensino público leigo, todas as demais Constituições posteriores estabeleceram o ensino religioso como facultativo. A permanência, durante tantos anos, do ensino religioso, mesmo facultativo, nas escolas públicas representa a interferência e controle da Igreja no processo de aprendizagem e na formação dos alunos.

6. *Orçamento para a educação* — Somente as Constituições de 1934, 1946 e a de 1967, dezesseis anos depois, definiram o orçamento a ser aplicado à educação. Constitucionalmente, a importância de definir-se o orçamento da educação reside no fato de garantir um compromisso do Estado com a destinação de verba mínima para o ensino, sem a qual torna-se impossível prever e definir um planejamento educacional.

7. *Contra a subvenção às escolas privadas* — A subvenção do Estado às escolas privadas é uma reivindicação antiga do setor particular, que insiste em ser mantido por verbas públicas quando estas devem ser utilizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino público. No Brasil, o subsídio ao setor privado faz parte de uma política de apoio à privatização, em detrimento do desenvolvimento do ensino público e gratuito.

QUADRO COMPARATIVO DA EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A N O	Direito de todos à Educação e dever do Estado	Obrigatoriedade do Ensino	Gratuidade do Ensino	Liberdade do Ensino	Ensino de Religião	Orçamento da Educação	Apoio Financeiro ao Setor Privado	Liberdade de Cátedra	Concurso Público
1824	—	—	Ensino primário gratuito a todos os cidadãos	—	Ensino religioso católico obrigatório nas escolas	—	—	—	—
1881	—	—	—	—	Ensino leigo nas escolas públicas	—	—	—	—
1934	Educação, direito de todos e dever da família e dos poderes públicos	Ensino primário obrigatório	Ensino primário gratuito nas escolas públicas e tendência a gratuidade nos níveis ulteriores	Liberdade do ensino em todos os níveis	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	10% do orçamento da União e Municípios e 20% dos Estados e do Distrito Federal	—	Garantia a liberdade de Cátedra	Concurso Público Concurso para provimento dos cargos no magistério oficial
1937	Dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para a educação	Ensino primário obrigatório	Ensino primário gratuito nas escolas públicas, sem excluir a cobrança de taxas dos menos necessitados	Ensino livre à iniciativa individual, associações ou pessoas coletivas	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	—	—	—	—
1946	Educação, direito de todos e dever do lar e da escola	Ensino primário obrigatório	Ensino primário gratuito nas escolas públicas e nos outros níveis para os necessitados	Ensino livre à iniciativa particular	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	10% do orçamento da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e Municípios	—	Garantia a liberdade de Cátedra	Concurso para provimento das cátedras no secundário oficial e superior oficial ou livre
1967 (Com a redação da emenda nº 1/1969)	Educação, direito de todos e dever do Estado	Ensino primário obrigatório dos 7 aos 14 anos	Ensino primário gratuito nas escolas públicas e substituição gradativa da gratuidade nos outros níveis pelo sistema de bolsas reembolsáveis.	Ensino livre à iniciativa particular	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	13% do orçamento da União e 25% dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (Definido em dezembro de 1983).	Apoio financeiro ao setor privado	—	Concurso para provimento de cargo no ensino oficial

BIBLIOGRAFIA

- ALMINO, João. *Era uma vez uma Constituinte*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
- ALVES, Márcio Moreira. *Beabá dos MEC-USAID*. Rio de Janeiro, Editora Gernasa, 1968.
- BASTOS, Aurélio Wander. *Constituições, Educação e Constituinte no Brasil*. *Rev. Educação Brasileira*, nº 14, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Brasília, 1º semestre, 1985.
- BRITTO, Luiz Navarro. *Educação nos Textos Constitucionais*. *Rev. do INEP*, Vol. 65, nº 151, Brasília, set./dez., 1984.
- BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito: Escola Pública e Escola Particular*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, H. Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Editora Atlas, 1984, 7ª edição.
- CHAGAS, Valnir. *O Ensino de 1º e 2º Graus — Antes, Agora e Depois?* São Paulo, Editora Saraiva, 1984, 4ª ed.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Temporã — O Ensino superior da colônia à era de Vargas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação nas Constituições Brasileiras*. *Rev. Educação Brasileira*, nº 14, CRUB, Brasília, 1º semestre de 1985.
- DALLARI, Dalmo Abreu. *Constituição e Constituinte*. São Paulo, Editora Saraiva, 1985.
- DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociedade*. São Paulo, Edições Melhoramentos, 1973, 9ª edição.
- FAORO, Raymundo. *A Remoção no País Anacrônico*. *Ciência Hoje*, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Vol. 4, nº 20, Rio de Janeiro, set./out., 1985.
- FAVARO, Maria de Lourdes. *Educação nas Constituições Brasileiras Ontem e Hoje*. *Rev. Educação Brasileira*, nº 14, CRUB, Brasília, 1º semestre, 1985.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução?* São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1979.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. "Vantagens e Desvantagens da Institucionalização do Ensino Superior Pago". *Documenta* nº 249, MEC-CFE, Brasília, agosto, 1981.
- LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Rio de Janeiro, Editora Liber Juris, 1985.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. *O Capital*. Livro I, Vol. 1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- _____. *Crítica ao Programa de Gotha*. Textos I. São Paulo, Edições Sociais, 1977.
- _____. *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa, Biblioteca de Ciências Sociais, Editora Presença, sd.
- MEC — *Educação para Todos*. Brasília, 1985.
- MEC — *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, Relatório Final, 1985.
- RETRATO DO BRASIL. *Crise da Educação*. São Paulo, Editora Política, nº 31, 1984.

- _____. Constituinte Livre e Soberana. São Paulo, Editora Política, 1985.
- ROMANELLI, Otalza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes, 1984, 6ª ed.
- TAVARES, José Nilo. *Educação e Imperialismo no Brasil*. *Educação e Sociedade*, nº 7, São Paulo, Cortez Editora, setembro, 1980.

RESUMO

EDUCAÇÃO, CONSTITUIÇÕES E CONSTITUINTE

Neste trabalho procurou-se recuperar, numa análise dos textos Constitucionais, os princípios básicos que orientam a política educacional em cada período. No contexto atual da Constituinte, o estudo nos remete a uma reflexão sobre os princípios educacionais condizentes com um quadro democrático.

O estudo divide-se em três partes: a primeira tece algumas considerações sobre o princípio da educação como direito de todos e dever do Estado; a segunda analisa a educação nos textos Constitucionais brasileiros; e a terceira procura estabelecer uma relação entre as questões abordadas nas Constituições e as tendências educacionais atuais.

Constatou-se, no desenvolvimento do trabalho, que as concepções educacionais em conflito no passado permanecem essencialmente as mesmas no presente e que deverão confrontar-se na Constituinte.

ABSTRACT

EDUCATION, CONSTITUTION AND CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

The author analyses previous brazilian constitutional texts in order to identify the basic principles which directed educational policy in each period. In the present context of a new Constitutional Assembly this study reflects on those principles within a democratic context.

Starting with a general view of the principle which establishes education as a right of all and a duty of the state, the article then analyses educational policy in brazilian constitutional texts and establishes the relationship between those texts and the present context. The author's conclusion is that conflicting educational concepts remain essentially the same and will necessarily be in confrontation in the constitutional assembly elected in 1986.

RESUME

EDUCATION, CONSTITUTION ET ASSEMBLEE

L'auteur reprend les principes de base qui ont présidé à la politique de l'éducation dans les divers textes constitutionnels brésiliens pour développer une réflexion sur l'éducation dans le processus de démocratisation actuel.

La première partie de l'article examine le principe de l'éducation eu tant que droit de tous et devoir de l'état; ensuite l'auteur analyse le thème de l'éducation dans les constitutions brésiliennes; la troisième partie de l'article établit la relation entre les textes constitutionnels précédents et les tendances actuelles dans le contexte d'une nouvelle Assemblée Constitutionnelle.

La conclusion de l'auteur est que les positions en conflit dans le passé restent essentiellement les mêmes et devront se confronter dans l'Assemblée élue en 1986.