

# **A CIDADANIA NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS E LEIS DE EDUCAÇÃO NACIONAL – BRASIL <sup>1</sup>**

**Sônia Aparecida das Dôres** - Universidade de Brasília (UnB)  
soninha2d@gmail.com

**Resumo** - O entendimento de que a Educação é elemento essencial para a formação da cidadania é fator essencial para verificar de que forma se desenvolveu a Educação brasileira em documentos norteadores de âmbito nacional, como as Constituições Brasileiras e as Leis de Educação Nacional. A idéia, neste artigo é discorrer sobre o emprego e o significado da cidadania nesses documentos com o propósito de identificar (olhar dialético) o indivíduo que tem e o que não tem cidadania no período de 1824 a 2009. **Palavras-chaves:** cidadania, leis de educação e constituições federais do Brasil

## **I - Considerações Iniciais**

O termo cidadania tem se apresentado na Legislação Brasileira desde a Independência do Brasil de Portugal, em 1822, até os dias atuais, o ano de 2009. A idéia, neste artigo é discorrer sobre o emprego e o significado dessa temática nas diversas Constituições Nacionais, bem como a sua presença nas Leis da Educação Nacional. A cidadania será abordada considerando a evolução dos direitos na perspectiva do Estado Brasileiro, com enfoque na formalidade da lei, na garantia e na concretização de direitos que, de alguma forma, possam revelar os direitos de educação, a participação política, a inclusão social e a emancipação dos sujeitos sociais com base na educação. O objetivo é mostrar como esse termo foi sendo utilizado e como ele evoluiu em diversos momentos do contexto histórico brasileiro. Pretende-se, assim, buscar os significados do termo cidadania, para identificar o indivíduo que tem cidadania e o que carece dela no Brasil – formal e concretamente, no movimento do real.

## **II – Brasil, Leis e Constituições**

### **1 – A Constituição Imperial de 1824 – O princípio da gratuidade no ensino**

Historicamente, apresenta-se, nesse momento, a saída do Brasil da condição de colônia de Portugal, por intermédio de uma independência pactuada entre a elite nacional, a coroa de Portugal e a Inglaterra. O Brasil herda da colônia o regime escravocrata, os latifúndios e um Estado comprometido com o poder privado (COUTINHO, 2002). Essa mudança na conjuntura política não significou avanço social, econômico nem educacional, pois o país se encontrava sucateado em decorrência de praticamente três séculos de exploração e ainda pela recente saída de D. João VI com a

família real e o rombo realizado por este ao Banco do Brasil. Contava-se com um contingente de pessoas socialmente e economicamente na miséria, com um número significativo de analfabetos e com escravidão.

Na tramitação desta Constituição, atendendo à pressão popular, houve uma convocação, por parte do Imperador D. Pedro I, de uma Constituinte composta por brasileiros, todos da elite e quase todos formados na Europa, bacharéis em direito, médicos, advogados, clérigos e outros sobreviventes da conjuração mineira, bahiana e pernambucana. Essa Constituinte, porém, foi dissolvida após seis meses de trabalho pelo então Imperador, que avaliou os riscos do pretendido trono em Portugal. Segundo avaliação de Chizzotti, essa Constituinte era efusiva em seus discursos, porém medíocre na concretização dos trabalhos constitucionais, excetuando os irmãos Andrade, que mais tarde seriam depostos, mas antes fizeram uso da imprensa para contestarem e denunciarem a forma farsante da elaboração da Constituição em foco. Posteriormente, o Imperador convocou um Conselho de Estado, de dez membros, com o discurso de se elaborar um projeto de constituição mais liberal do que o que vinha sendo desenvolvido pela Constituinte de 1923, com base em suas propostas. As forças políticas em disputa correspondiam aos realistas, que se valiam do constitucionalismo, tão em moda na Europa, e aos liberais, que defendiam a monarquia. Em 25 de março de 1824, a Constituição política do Império do Brasil é jurada por D. Pedro I (CHIZZOTTI, 2005).

A respeito do termo cidadão, ele, está presente nessa constituição. O intuito era esclarecer e designar normas às pessoas que no momento seriam consideradas cidadãs brasileiras em virtude das condições específicas da época, que envolvia o fato marcante e histórico da Independência do Brasil de Portugal e a necessidade de normas que atendessem à nova situação.

Destaca-se, nesse momento, a presença, no território nacional, de estrangeiros e de seus descendentes; dos negros, em decorrência do trabalho escravo; e dos povos indígenas – que, apesar de estarem em terras brasileiras antes de sua ocupação pelos portugueses, careciam de legislação que pudesse ao menos legitimar o usufruto de seus direitos como brasileiros. No que se refere à Educação, a Constituição de 1824 traz o termo cidadão, assegurando para esses, os direitos com base na liberdade e segurança individual, e a propriedade: - art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros (...) é garantida pela Constituição do Império, pela maneira

seguinte: [...] XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. (grifos meus- BRASIL 1824).

O texto, apesar de parco, traz o princípio da gratuidade na educação. No entanto, para que esse texto chegasse com esse conteúdo na Constituição, houve alguns detalhes, valiosos de se observar, como o caráter de despreparo que se alojou na Constituinte de 1823, especificamente na comissão de educação, que de acordo com as palavras de Chizzotti (2005) não conseguiu concretizar nada, faltou diretrizes e orientações para um plano de educação nacional.

Segundo, a iniciativa particular se apoderou das brechas da legislação, no sentido de que não havia rigor na legislação para a abertura de escolas, e se ramificou, abarcando praticamente toda a educação básica, ao menos até o Ato adicional de 1834, que descentralizou a educação, passando a responsabilidade da criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do país para as províncias. No entanto, esse fato não foi o suficiente para se criar nas províncias o espírito da universalização da educação básica, além de ter sido algo altamente criticado por educadores, juristas e políticos, pois significou a exclusão de responsabilidade da União perante o ensino (CURY, 2005; SUCUPIRA, 2005).

Efetivamente, a instrução primária, gratuita a todos os cidadãos, garantida na constituição como direito, na verdade, era um formalismo que atendia aos reclamos dos liberais de Portugal, aos quais D. Pedro fazia questão de atender, pois queria garantir a sua sucessão ao trono de Portugal. A garantia de educação não se constituiu em direito subjetivo e muito menos em dever do Estado para com a sociedade, ao contrário, mostrou o descaso da elite governante para com a educação popular (CHIZZOTTI, 2005; SUCUPIRA, 2005). Além do mais, os cidadãos da época se referiam a alguns poucos: votavam e podiam ser votados os homens maiores de 25 anos que tivessem renda mínima de 100 mil-réis, sem restrição aos analfabetos, que se traduzia em cidadãos urbanos, sobretudo os comerciantes e os proprietários rurais. Já os não cidadãos seriam: os escravos, as mulheres, os artesãos e todos os demais que constituíam a população pobre e miserável. Com relação aos direitos civis e políticos, podem ter significado um avanço com relação ao Brasil colônia, no entanto a questão substantiva das eleições, o voto e a participação popular aconteciam pelo “cabresto”, compra do voto por prato de comida ou algo por estilo (aspas minhas - COUTINHO, 2002).

## **2 – A Constituição Republicana de 1891 – A ruptura do Estado com a Igreja e a laicidade na Educação**

Em 1891, foi promulgada a segunda constituição brasileira e a primeira republicana, elaborada com acentuado espírito nacionalista. Liberais, positivistas e latifundiários se colocam na arena, manifestando, assim, os interesses e as disputas entre esses grupos. Os elementos que guiam essa constituição dizem respeito à nova ordem jurídica, ao federalismo, ao presidencialismo, aos direitos civis plenos e à ampliação dos direitos políticos. No embate social, a “Constituição atende às aspirações da oligarquia de cafeicultores e cacauzeiros quanto ao Estado mínimo e laissez-faire” (CURY, 2005:79).

O termo cidadão permanece no texto constitucional e é a ele dedicado um capítulo que trata dos direitos civis e políticos, sem acrescentar nada de direitos sociais (CURY, 2005:77).

Em matéria de educação, a realidade se mostra complexa e permeada de tendências que se misturam; assim, as políticas da educação na velha república apresentam três vertentes: a liberal, que defende o federalismo com descentralização administrativa e unidade política centralizada; a positivista, ultrafederalista com descentralização política e administrativa; e a autoritária, na qual o papel político do Estado acopla centralização política com pouca descentralização administrativa (MARQUES JR., 1967; CUNHA, 1980 apud CURY, 2005: 85). O texto constitucional mantém a descentralização do ensino, omite a questão da gratuidade do ensino primário, esclarece o caráter público e leigo do ensino e rompe com o império, mesmo assim é considerada tímida e cautelosa por não incorporar às discussões que a doutrina política e educacional congregavam, como o federalismo educacional, a autonomia das províncias, a liberdade de ensino, a criação de imposto provincial, a taxa escolar e os famosos pareceres de Rui Barbosa que tratam sobre o ensino primário, secundário e superior (CURY, HORTA & FÁVERO, 2005).

A constituição de 1891 consolida o princípio da laicidade nos estabelecimentos públicos e sustenta a separação do Estado com a igreja. Discute-se sobre o voto das mulheres e dos analfabetos, depois o condiciona à exigência do saber ler e escrever. Resumidamente, pode-se dizer que a educação avança nas questões da organização do ensino no âmbito da união e das unidades federativas, reforçando a resistência quanto à abertura de escolas que atendam ao mercado; e da laicidade, que afirma o livre culto. Já

quanto à questão da obrigatoriedade/gratuidade, apesar de terem recebido várias emendas, foram rejeitadas, por serem vistas como demanda individual, e não do todo coletivo. Assim faz-se importante destacar esse texto: [...] Dos Cidadãos Brasileiros - Art.72: § 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos. § 7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados (grifos meus - BRASIL, 1891).

Em suma, não se pode dizer que o ensino não tenha sido tratado nessa constituição, no entanto a questão do federalismo e da autonomia dos Estados fez com que a educação, juntamente com outros temas de relevância social, sofresse os impactos de um “liberalismo excludente e pouco democrático”, sequer se conseguiu manter a gratuidade do ensino, legalizada na constituição anterior (CURY, 2005: 80).

Infere-se que, com relação à categoria da cidadania, essa serviu à classe abastada e proprietária da sociedade brasileira, como antes. Sustentada pelo discurso nacionalista e liberal de uma sociedade de “iguais” e por um Estado não interventor com liberdade e ampliação dos direitos civis e políticos, a Constituição de 1891 encobriu uma sociedade de desiguais que se espalhavam pelo território nacional em condições de miséria e desamparo econômico e social. Aqueles que tinham a cidadania apenas formal ou cidadania negada diretamente em sua concretude eram os escravos recém libertos, em 1888, os caboclos e índios, as mulheres, os analfabetos (que correspondiam 80% da população masculina), as pessoas pobres do campo e da cidade, mantendo em muitos aspectos as condições de cidadania e não-cidadania do período imperial. Não exerciam os direitos políticos, além dos não-cidadãos supracitados, os soldados, os membros das ordens religiosas e os mendigos.

### **3 – A Constituição de 1934 – O Estado responsável pela Educação**

Em 1934, o Brasil, embebido de nacionalismo, espírito revolucionário, com forte presença de uma classe operária urbana e idéias liberais, promulga sua terceira constituição com grandes avanços no quesito dos direitos e garantias individuais, como também no direito da aquisição e proteção da propriedade. O termo cidadão, para designar a nacionalidade ou os direitos do indivíduo, desaparece do texto constitucional e é substituído por brasileiros: art.106 - São brasileiros: a) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço do Governo do seu país; [...] (grifo meu – BRASIL, 1934).

No quesito educacional, cabe ressaltar que, anteriormente a essa constituição, a Revisão Constitucional de 1926 trouxe pelo menos dois pontos importantes: o esclarecimento do papel da União quanto à instrução básica, ressaltando a necessidade de se responsabilizar o Estado para solucionar as questões críticas da educação nacional e “antecipou em oito anos a concepção de educação como direito social, pelo qual o Estado dá uma resposta às pressões de vários movimentos civis, entre os quais as pressões populares” (CURY, 2005:104).

Assim, a constituição de 1934 trata a educação desde esse ponto e afirma que a educação é de competência da União e de incumbência da União, dos Estados e dos Municípios. O texto responsabiliza a União de traçar, pela primeira vez, as diretrizes da educação nacional e de estimular a educação eugênica.

Se, por um lado, esses princípios não foram suficientes para garantir a consolidação da educação como direito, por outro lado, levaram à organização, tramitação e elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, que não vigora neste período constitucional, mas incorpora os germes para a lei que vem organizar o ensino de forma efetiva, cobrindo o ensino primário, secundário e superior. Assim, o artigo 150 esclarece as competências da União de forma minuciosa, detalhada e precisa (ROCHA, 2005).

No tocante às competências dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, o texto no artigo 151 traz os temas que se referem à elaboração de um plano nacional pelo Conselho Nacional de Educação, a criação de conselhos estaduais e distritais, bem como a organização e a manutenção do ensino nas unidades federativas.

A questão da laicidade é retomada de forma efervescente pelo grupo católico e é consagrada a presença do ensino religioso nas escolas públicas de forma facultativa. Vale acrescentar que, mesmo antes dessa normatização, vários Estados já haviam permitido o retorno dessa disciplina às suas escolas. Quanto ao ensino livre, pode-se dizer que esse não se constituiu em motivo de polêmica desde a constituição imperial (CURY, HORTA & FÁVERO, 2005).

Outro ponto relevante é o que trata da contratação do pessoal para o magistério, sinalizando para a realização de concurso e para a formação específica para o ingresso à carreira do magistério, como também para a contratação temporária.

Resumidamente, na opinião de vários autores, a constituição de 1934 representou para a Educação uma vitória, não apenas no sentido de organizá-la, mas na inserção de princípios importantes como direito, obrigatoriedade e fundo educacionais. Sobre esse aspecto, comenta-se que a “Constituição de 1934 é uma carta plenamente realizada na história educacional do país, contrariamente ao que se possa imaginar em decorrência do seu curto período de vigência legal” (ROCHA, 2005: 138).

Sobre a questão da cidadania e seus múltiplos elementos constituintes, é possível perceber que, a respeito da participação, essa, se comparada às anteriores, foi mais democrática, para não dizer menos autoritária, pois se originou a partir da revolução de 1930, das eleições diretas para presidente da República e de movimentos “populares” frente às perspectivas de mudanças na ordem social do país. A Comissão de Educação da Constituinte contou com a participação não apenas dos partidários de Getúlio Vargas, mas também dos chamados “renovadores”, que eram uma espécie de educadores interessados em consolidar mudanças no campo educacional, no que diz respeito à educação como direito subjetivo e à obrigatoriedade de ensino, e que se contrapunham aos interesses do setor conservador, entre eles, “os católicos” do ensino, que lutavam para não perderem as ligações valiosas com o Estado (ROCHA, 2005). A respeito dos direitos educacionais, esses foram ampliados, ao menos legalmente, em quantificação e na forma de garanti-los, com a indicação constitucional da criação dos fundos no âmbito federal e estadual e do imperativo da elaboração da LDBEN.

Desse modo, os elementos que faziam parte da categoria de cidadania foram expandidos em decorrência da participação e das reivindicações por parte das classes populares, principalmente dos operários urbanos, que se organizavam na forma de sindicatos, e devido às garantias conquistadas no texto constitucional. A realidade, no entanto, revela-se contraditória entre a legalização e as formas ambíguas de interpretações, por exemplo: a obrigatoriedade de ensino recai na questão da frequência, garantia do direito à educação apenas daqueles que estão matriculados (HORTA, 2005). Nessa conjuntura, a não-cidadania apontava para a classe pobre, rural e urbana, os que não tinham trabalhos efetivos e os discriminados étnicos, como negros, índios e caboclos.

#### **4 – A Constituição de 1937 – Educação e religião como instrumentos do regime totalitário do Estado Novo**

No contexto constitucional, a palavra Cidadania aparece pela primeira vez na Constituição de 1937 – decretada em 10 de novembro de 1937, num clima que refletia o autoritarismo, o totalitarismo e as idéias nazi-fascistas, por ocasião da presidência de Getúlio Vargas e da ditadura denominada de Estado Novo. Essa revisão constitucional teve como fundamentos o aniquilamento do comunismo da sociedade política brasileira, a doutrina católica como forma de regulação social e o ensino como instrumento essencial para a concretização de idéias e comportamentos que traduzissem o pensamento político da época (HORTA, 2005). Nesse caso, nota-se, por meio do texto constitucional, que a cidadania é altamente regulada pelo Estado. Os direitos, na verdade, são concessões feitas pelos governantes em troca de apoio político.

O artigo 115 discorre sobre a nacionalidade e a cidadania. A cidadania, neste sentido, retrata as condições para a aquisição da nacionalidade brasileira.

Pode-se dizer que a educação, juntamente com a religião católica, no Estado Novo a partir de 1930, serviu para fortalecer o estado totalitário implantado. Nas palavras de Horta, o ensino religioso como disciplina curricular atendia o pensamento autoritário da época, era: [...] um instrumento de formação moral da juventude, um mecanismo de cooptação da Igreja católica e uma arma poderosa na luta contra o liberalismo e no processo de inculcação dos valores que constituíam a base ideológica desse regime (HORTA, 2005: 151)

Nesse sentido, compete à União sistematizar as diretrizes da educação da nação, porém, considerando para todos “os graus e ramos da educação, o conhecimento e a análise dos valores consagrados pela nossa formação política” (VARGAS, 1978 apud HORTA, 2005). A educação e a cultura recebem capítulo específico, no qual a família, vista como instituição conservadora, recebe a incumbência primeira do ensino, e o Estado aparece apenas como agente suplementar e regulador.

As condições sociais gerais da sociedade brasileira pareciam tão graves que o texto constitucional reconhece o ser miserável. Reza a constituição que os não-cidadãos são os miseráveis, os destituídos de recursos financeiros, incapazes de prover subsistência e educação para seus filhos: [...] Aos pais miseráveis assiste o direito de



invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole. (grifos meus – BRASIL, 1937).

O capítulo que se refere à educação e à cultura, artigos 128 e 129, trata de esclarecer detalhadamente as condições em que serão desenvolvidas as questões do ensino em todo o território nacional; a escola focaliza o ensino pré-vocacional e a preparação dos estudantes para o trabalho, com o objetivo de cumprir o seu dever com a economia e de defender a nação.

O princípio entre o público e o privado na educação aparece de forma ambígua, quando o Estado declara a gratuidade do ensino e abertamente fala do repasse de verba pública às instituições privadas de ensino. Mais uma vez, o texto faz referência os indivíduos economicamente incapazes e os discrimina, pó exemplo, na forma com que retrata a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, fazendo parecer que o Estado lhes presta favores, como se não houvesse a obrigação de garantir-lhes direitos (BRASIL, 1937).

O ensino religioso atrelado ao Estado ganha força e, na prática educacional, torna-se espaço privilegiado na condução de uma moral católica, cristã e cívica, possível de se observar a partir do discurso de Francisco Campos, deputado federal por Minas Gerais, em decorrência da reforma constitucional de 1926. O Deputado vincula o ensino aos princípios e valores da religião, da pátria e da família e iguala o catolicismo a tudo que é nacional. Esse pensamento é o mesmo para os regimes totalitários da época e é retratado na Constituição de 1937 (HORTA, 2005).

A cidadania regulada e assegurada pelo Estado pede uma contrapartida dos cidadãos, no sentido de não discordar da ordem política estabelecida. Pode-se, então, deduzir que a categoria dos não-cidadãos parece receber um enxerto dos comunistas e dos insatisfeitos que almejam por estabelecer uma outra ideologia política.

## **5 – A Constituição de 1946 – Elaboração da 1ª LDBEN/61**

A constituição de 1946, elaborada na 2ª fase do Governo de Getúlio Vargas, desta feita eleito pelo voto popular, representa uma nova faceta de nacionalismo e populismo político no Brasil. Ela mantém o capítulo que trata da nacionalidade e da cidadania, abrangendo as questões relativas à nacionalidade, aos direitos políticos e eleitorais. Ampliam-se consideravelmente os direitos trabalhistas e sindicais, porém eles estão vinculados diretamente à interferência estatal

À União compete a diretriz e base da educação nacional. O capítulo que trata da educação e da cultura refere-se à educação como direito de todos e de responsabilidade da família e do Estado (suplente); ao princípio da solidariedade humana e da liberdade; à eficiência escolar; à obrigatoriedade do ensino primário oficial e à gratuidade do mesmo, assuntos discorridos nos artigos 166,167 e 168. Os artigos 169 até 172 estabelecem os recursos aplicados à Educação para União, Estados, Municípios e Distrito Federal. (BRASIL, 1946)

Sobre essa constituição, pode-se dizer que a educação pouco avançou, “texto sem maiores inovações,” foi um retorno à constituição de 1934 com a possibilidade de um curto período democrático, até 1964 (BOAVENTURA, 2005:194). Na vigência desta constituição, elabora-se a primeira lei de diretrizes e bases de educação nacional, Lei nº 4.024/61, que, mais tarde, irá normatizar o ensino primário e secundário, como também servirá de base para a elaboração da Lei nº 5692/71, quanto aos fins da educação. O termo cidadania não consta nessa lei. No tocante ao termo cidadão, esse está presente no texto dessa lei e diz respeito ao indivíduo na compreensão de seus direitos e deveres, no entanto pode-se inferir desse texto uma certa distinção entre a pessoa humana e o cidadão: art. 1º A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim: a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade; [...] (grifo meu – Lei nº 4024/61).

A importância dessa lei reside no fato de ter sido a primeira a trazer um plano geral de educação nacional. Na vigência da LDBEN/61, ressalta-se a institucionalização dos sistemas de ensino, a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, a recriação dos conselhos de educação com função normativa; além da criação do salário-educação e da pós-graduação (BOAVENTURA, 2005).

## **6 – A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 – A Ditadura Militar e a Elaboração da Lei 5692/71**

O contexto nacional diz respeito a um período iniciado em 1964, com um golpe militar, e encerrado em 1980, com a nova república. Esse período foi caracterizado por governos ditatoriais e militares, por decretos e atos institucionais arbitrários que suspendiam os direitos de natureza civil, política e jurídica, por estado de sítio e por uma representação política arranjada e bipartidária entre a ARENA, o partido político da posição, e MDB, o partido opositor. Assim era a composição do Congresso Nacional,

que também se transformou na Constituinte de 66/67 e elaborou as leis que serviriam de sustentação para o regime recém implantado - com a nítida condução do Executivo no projeto constitucional, tanto que Afonso Arinos afirma que, na época, houve uma ‘Constituição-Instrumento’, que trazia erros significativos de linguagens, fragilidade nos preceitos filosóficos e do Direito além de contradições nas ações adotadas pelo Estado. “Na política, autoritário e centralizador, na economia, o modelo era liberal e privatizante. Outra, dizia respeito à democracia e ao poder civil e militar – que no fundo escondia a repressão que era a trama íntima do projeto” (apud, Horta, 2005b: 206-212).

Esse projeto foi rejeitado pelo MDB, mas, assim mesmo, o projeto mandado pelo Executivo ao Congresso foi aprovado, e a Constituição, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

A Constituição de 1967 e a Emenda de 1969 não citam os termos cidadão e cidadania. Esta constituição fala de “brasileiros” e, quando discorre sobre os direitos civis e políticos desses brasileiros em relação às conquistas anteriores, trata de suprimi-los.

O capítulo destinado à Educação não considera os princípios constitucionais já consagrados de gratuidade, organização em sistema e a vinculação de recursos. São desconsiderados: a Constituição de 1946 (excetuando a presença do ensino religioso nos estabelecimentos públicos de ensino) e o anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas. Houve reações por parte de alguns educadores dentro do próprio governo e propostas feitas pela Associação Brasileira de Educação, mas esses protestos não representaram modificações significativas no texto; o MEC conseguiu apenas impor algumas modificações, como a organização e o funcionamento do ensino e a gratuidade do ensino primário.

Na vigência dessa constituição, é elaborada a Lei nº 5.540/68, que discorre sobre o ensino superior, e a Lei nº 5.692/71, que reforma e organiza o ensino em 1º e 2º graus, estabelece o ensino técnico profissionalizante no 2º grau. Esta lei apresenta a cidadania como um dos fins da educação nacional, contraditoriamente à Constituição Federal, que não se refere ao termo em questão: art. 1º O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania (grifo meu - Lei nº 5.692/71).

Como observa Fávero (2005), a educação sofreu mudanças radicais e, para explicitá-las, Fávero diz que é necessário retomar a lei nº 4024/61 e seus desdobramentos relacionados à questão da educação como direito e à igualdade de oportunidades inscritas no Plano Nacional de Educação/62. Nesse Plano, princípios, diretrizes, discursos foram abandonados e esvaziados, pois os atores que podiam assumir e modificar o cenário educacional não se fizeram presentes nem no Congresso Nacional nem na Constituinte de 66/67, muito menos na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969.

O Legislativo, nesse sentido, serve para legitimar as mudanças ideológicas e autoritárias instituídas a partir de 1964. Do ponto de vista do autor, esses espaços supracitados estão sob um “poder discricionário”, anterior a eles, representados por uma concepção tecnicista de desenvolvimento econômico, iniciada no Brasil em meados de 1950, que vincula a educação ao desenvolvimento, coexistindo dois conceitos de educação. Um deles, logo abandonado, refere-se à educação para a formação da consciência nacional e instrumentalizadora, e no outro a educação é vista como investimento, ou seja, aplicação produtiva de capital para aperfeiçoar não o ser humano, mas o fator humano – postura assumida desde o governo de Juscelino Kubitschek. Este último conceito foi hegemônico na ditadura militar e teve na Constituição de 1967 a oportunidade de concretização dessa ideologia, propagada por OEA, UNESCO, CEPAL e FAO a todos os países da América Latina (FÁVERO, 2005: 253).

Nesse intento, os direitos civis, políticos e sociais são reduzidos em relação à cidadania. O princípio educacional com respeito à cidadania consciente, traçada na lei nº 5.692 é utópico e altamente contraditório, pois os currículos são manipulados; o ensino com caráter humanista, propedêutico, que poderia oferecer alguma base a essa conscientização, é posto em plano secundário em prol de um ensino tecnicista e profissionalizante, por excelência. A democracia “relativa” divulgada pelos órgãos governamentais perdeu-se em seu percurso, pois a representatividade partidária parece ser uma farsa, a participação popular é reprimida e os opositores são cassados para que uma maioria, controlada, dê legitimidade às ações autoritárias e arbitrárias do governo militar (HORTA, 2005b).

Pode-se dizer que o cidadão desse período não existia, em caso de considerar os elementos essenciais para a sua concretização, mas, se forem considerados apenas os indivíduos que tinham acesso aos bens públicos de forma privativa, esses se

encontravam ocupando os altos escalões do governo e barganhavam favores com os quais detinham o poderio econômico e a ideologia de plantão.

### **7 – A Constituição “Cidadã” de 1988 – A elaboração da LDBEN/96**

Novos pactos sociais e políticos, reformulação partidária, censura liberada, anistia, maior organização da classe de trabalhadores em sindicatos, associações e centrais de trabalhadores, sociedade civil mais organizada, demandando direitos sociais, grupos étnicos considerados minorias reivindicando mais direitos, eleições diretas para presidente. Como diz Eder Sader (1988), entram em cena, quando da elaboração da Constituição de 88, “novos personagens” da sociedade brasileira que demandam participação nas decisões e nos rumos das leis e em suas garantias, isso por um lado. Por outro lado, esses novos atores terão que contracenar, disputar e às vezes negociar os espaços de decisão, na elaboração da nova carta constitucional, com atores já consagrados da política nacional, como a classe conservadora, os representantes ligados aos grandes grupos empresariais, a igreja católica, que não querem perder espaço nem o protagonismo na história que se faz apresentar.

Diante desse novo contexto nacional, a Constituinte/97 é formada, não por representantes eleitos pelo povo, apesar das reclamações realizadas pela sociedade civil, por órgãos e figuras mais representativas do momento, como OAB, CUT, CONLAT, CNBB, Plenário nacional pró-participação popular na Constituinte, ANDES, ABI, comissão de juristas e outros. A formação oficial do Congresso Constituinte é composta por deputados e senadores eleitos em novembro de 1986 e em 1983. Cabe ressaltar que os 23 senadores eleitos em 1982 não receberam qualquer voto popular para legitimar a sua participação nesse processo (HERKENHOFF, 1987).

No âmbito da educação, destacam-se, inicialmente, os anteprojetos constitucionais – Afonso Arinos, PC do B, Pinto Pereira, OAB e Benedicto de Campos. Cada qual apresentava seus princípios norteadores e, assim, iniciava-se uma grande disputa de interesses. Outros movimentos importantes, dada a articulação que se propunham realizar entre sociedade civil e política, acompanharam as movimentações, pressionaram, fizeram “lobbys” e apresentaram propostas à Constituinte/87, entre eles, podem ser citados: a formação do Fórum Nacional de Defesa do Ensino Público e Gratuito, ligado ao grupo público; os encontros da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM) e as escolas confessionais, ambos vinculados ao setor privado. As polêmicas, os conflitos e as possíveis negociações para garantir

direitos, e não perdê-los totalmente, marcaram as suas presenças nos debates da subcomissão de educação. Assim, “a subcomissão de educação foi formada por 21 membros efetivos e 21 suplentes, distribuídos proporcionalmente entre os partidos” (PINHEIRO, 2005: 268).

Promulgada em 1988, a Constituição atual traz o termo cidadania, o qual esteve presente desde a sua elaboração, ultrapassou as discussões na sociedade civil, na constituinte e garantiu o seu espaço no texto final como um dos princípios fundamentais, citação já realizada no início desse trabalho.

A Constituição de 1988 é considerada como a Constituição Cidadã, por constar em seu conteúdo a inclusão e a ampliação de diversos direitos do cidadão. No entanto, no percurso de quase uma década, nota-se que a inclusão e a ampliação desses direitos não garantiram, na prática, muita das suas concretizações, e umas das dificuldades que se apresenta é a de que vários artigos da constituição necessitam de lei ordinária que regulamente cada questão.

No que diz respeito à educação, a Constituição de 1988 trouxe avanços e entraves. Quando tratou de contemplar, ao menos formalmente, os direitos demandados por diversos setores da sociedade brasileira, muitos foram discutidos exaustivamente pela Constituinte/87 e houve vários desafios; um dos maiores embates foi a temática do público-privado, que reapareceu com outra roupagem e foi motivo de disputas e negociações. A sociedade civil soube pressionar e participar nos momentos decisivos (PINHEIRO, 2005). O texto constitucional, primeiramente, decide que a educação é um direito e bem social: art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Mais uma vez, o tema da cidadania se apresenta no texto constitucional no capítulo que se refere à educação, cultura e desporto: art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifos meus – BRASIL, 1988).

A universidade é tratada no artigo 108, contemplando os princípios da autonomia e a vinculação entre ensino, pesquisa e extensão. O artigo 208 tem a sua relevância, pois trata das modalidades do ensino, da obrigatoriedade, da gratuidade e da

frequência escolar, como também da educação especial, educação infantil, supletivo e o princípio da educação como direito subjetivo. Em se tratando desses temas, havia uma certa concordância dos projetos apresentados em torno da gratuidade do ensino público fundamental. No entanto, a bolsa de estudo como proposta repôs a discussão entre os grupos públicos e privados (CURY, 2005).

O tema da laicidade projetou várias polêmicas e discursos emotivos. Pode-se dizer que o texto constitucional beneficiou o grupo das escolas confessionais, pois foi aprovada a presença do ensino religioso como disciplina obrigatória para os estabelecimentos públicos e facultativa para o aluno (CURY, 2005).

Quanto à organização educacional, resumidamente, a constituição garante os sistemas de ensino e responsabiliza a União pela função redistributiva e supletiva na educação nacional, garantindo a equalização de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade. Os recursos financeiros foi outro tema polêmico que trouxe vários conflitos na questão da destinação dos fundos e o enfrentamento entre aqueles que defendiam a verba pública para a educação pública e os que defendiam essa mesma verba para a iniciativa privada. Pode-se dizer que o tema público-privado foi o embate que mais se pronunciou de forma efusiva nesse processo constitucional. Assim, a Constituição apresenta um texto ambíguo por querer atender a dois grupos com distintos interesses, o público e o privado. A lei estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) com o objetivo de melhorar as situações graves e seculares da educação nacional, como analfabetismo, universalização e qualidade do ensino (BRASIL, 1988).

Nesse mesmo clima de disputas e decisões constitucionais, a Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional nº 9.394/96 foi elaborada. Essa Lei traz o tema da formação da cidadania, o qual compõe o artigo que discorre sobre princípios e fins da educação nacional, citado anteriormente.

A esse respeito, o que importa é compreender e definir qual fundamentação teórica e prática educacional alicerça a concretização dessa cidadania e como a escola se apresenta no cenário dessa construção. Entendendo-se que escola, como instituição social, constitui-se peça essencial para o desenvolvimento da cidadania.

### **III - Considerações Finais**

O tema educação - cidadania foi tratado a partir do pressuposto de que existe uma estreita vinculação entre ambos e a escola toma lugar de destaque na formação da

cidadania, pois se constitui em espaço privilegiado no campo do conhecimento e das relações sociais, não é a única instituição ou espaço, mas é na escola que acontece o saber sistematizado, tão importante para a formação da cidadania na sociedade do conhecimento.

Com o objetivo de contextualizar a cidadania, o Estado Brasileiro e a educação, foi realizado um estudo da legislação nacional enfocando as Constituições Federais e as Leis de Educação Nacional desde a Constituição de 1824 até a Constituição-88/LDBEN-96. Foi possível perceber que o desenvolvimento da cidadania no Brasil tem apresentado um caráter híbrido na elaboração das leis e dos direitos. De um modo geral, a tendência da legislação tem sido a de servir os interesses do mercado econômico, ao mesmo tempo em que tenta satisfazer algumas demandas populares. Assim sendo, a política de “boa vizinhança” em troca de “favores eleitorais” faz parte dessa história, legitimando, nas urnas, a perpetuação do poder estatal de uma elite minoritária e rica, que, dentre outros, constitui-se em entraves para a maioria da população brasileira, no sentido de conquistar e garantir direitos e participação nas coisas públicas em busca de inclusão social e emancipação de todos.

A educação, dentro desse contexto, seguiu o mesmo modelo. De uma forma geral, as políticas públicas educacionais seguiram as tendências do momento histórico e favoreceram as classes abastadas economicamente, seguindo um longo caminho para atender às demandas populares. Verifica-se que a participação popular nos rumos dessas políticas aconteceu em momentos específicos, mais expressivamente na elaboração da Constituição-88/LDBEN-96, por intermédio de lutas e de pressões por parte da sociedade civil, que se organizou em entidades representativas, como associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, fóruns, e pôde interferir de forma mais ou menos significativa em algumas ações do Estado Brasileiro.

Assim, o papel desempenhado pelos partidos políticos é de grande relevância, pois são eles os sujeitos coletivos que ocupam os cargos públicos nas esferas do Executivo e do Legislativo. No Legislativo: vereador, deputado distrital, federal e senador. No Executivo: prefeito, governador e presidente da república. No exercício de suas funções, elaboram e implementam políticas que podem criar instrumentos para o desenvolvimento de certa cidadania, contendo ou não os elementos que constituem uma cidadania emancipatória.

---



<sup>1</sup> Esse artigo é um recorte da **Dissertação de Mestrado** em Educação intitulada Educação e Partidos Políticos: análise da concepção de cidadania em Governos do Distrito Federal (1995-1998 e 2003-2006), e está vinculado à linha de pesquisa Educação e Partidos Políticos, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília realizada sob a orientação da Professora Dr<sup>a</sup>. Regina Vinhaes Gracindo e concluída em maio de 2007.

## Referência Bibliográfica

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, 1824.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1937.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1946.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1967.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1969.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil, 1988. Constituição Federativa do Brasil**.- Brasília: Horizonte.1988.

\_\_\_\_\_. Lei n° 4.024/61.

\_\_\_\_\_. Lei n° 5.540/68.

\_\_\_\_\_. Lei n° 5.692/71.

\_\_\_\_\_. Lei n° 9.394 de 20-12-1996.

CHIZZOTTI, Antonio. **A Constituinte de 1823 e a Educação**. In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 7<sup>a</sup> ed. – São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Educação na Revisão Constitucional de 1926**. In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).

\_\_\_\_\_; HORTA, José Silverio; FAVERO, Osmar. **A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional**. In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).

FAVERO, Osmar. **A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67**. In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: Educação e Partidos Políticos** – Campinas, SP: Papirus, 1994.

HERKENHOFF, João Batista. **Constituinte e Educação**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1987.

HORTA, José S. B. **A Constituinte de 1934: Comentários**. In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005a. – (Coleção memória da educação).

\_\_\_\_\_. **A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67.** In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005b. – (Coleção memória da educação).

MEC/CNE. **Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental Brasileiro (DCNEF)**, 1998.

PINHEIRO, Maria Francisca Pinheiro. **O Público e o Privado na Educação: Um Conflito Fora de Moda.** In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).

ROCHA, Marlos B. M da. **Tradição e Modernidade na Educação e o Processo Constituinte de 1933-34.** In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).

SUCUPIRA, Newton. **O Ato Adicional de 1934 e a Descentralização da Educação.** In: A educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988 / Osmar Fávero (org). – 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação).