

UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA,
EXTENSÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Greiciane de Oliveira Sanches

**CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
BRASILEIRAS A PARTIR DA SEGUNDA REPÚBLICA**

Sorocaba/SP

2022

Greiciane de Oliveira Sanches

**CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
BRASILEIRAS A PARTIR DA SEGUNDA REPÚBLICA**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em educação.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Sandano

Sorocaba/SP

2022

Ficha Catalográfica

Sanches, Greiciane de Oliveira

S19c Cidadania e direito à educação nas constituições democráticas
brasileiras a partir da Segunda República / Greiciane de Oliveira
Sanches. – 2022.

211 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Sandano

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Sorocaba,
Sorocaba, SP, 2022.

Elaborada por Regina Célia Ferreira Boaventura – CRB-8/6179.

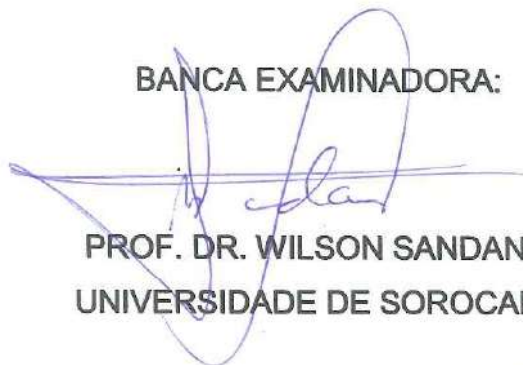
Greiciane de Oliveira Sanches

**CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
BRASILEIRAS A PARTIR DA SEGUNDA REPÚBLICA**


Tese aprovada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutora no Programa de
Pós-graduação em Educação da Universidade
de Sorocaba.

Aprovado em: 26/10/2022.

BANCA EXAMINADORA:




PROF. DR. WILSON SANDANO
UNIVERSIDADE DE SOROCABA




PROFA. DRA. VANIA REGINA BOSCHETTI
UNIVERSIDADE DE SOROCABA



PROF. DR. RAFAEL ÂNGELO BUNHI PINTO
UNIVERSIDADE DE SOROCABA



PROF. DR. WALTER CRUZ SWENSSON JUNIOR
UNIVERSIDADE DE SOROCABA



PROF. DR. WENCESLAU GONÇALVES NETO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

AGRADECIMENTOS

A pesquisa que originou esta tese se deu em meio a pandemia da COVID-19, o que faz dos “agradecimentos” um ponto ainda mais especial, por tudo o que este período significou. Agradeço a Deus pela dádiva da vida e pelas oportunidades que me proporciona.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Wilson Sandano que, desde 2016, nos tempos do mestrado, me permite compartilhar de sua companhia, sabedoria e conversas tão agradáveis, para além da orientação. Agradeço que tenha me suportado por tanto tempo, inclusive por tolerar as “piadas infames”.

À Prof^a. Dra. Vânia Regina Boschetti, que desde o seminário sobre “materialismo histórico” tem me ensinado e inspirado.

Ao Prof. Dr. Walter Swensson Junior, que desde o projeto para o ingresso no curso de mestrado tem, com toda a paciência que lhe é peculiar, compartilhado seus conhecimentos, me auxiliando nesta trajetória acadêmica.

Ao Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto pela leitura atenta e as considerações realizadas durante a banca de qualificação que, em sua maioria, foram adotadas no texto desta tese.

À Prof^a. Dr^a. Andreza Barbosa, pela leitura do trabalho na fase de qualificação e pelas considerações realizadas.

Ao Prof. Dr. Rafael Ângelo Bunhi Pinto por ter aceitado fazer parte de minha banca de defesa e pelas contribuições de grande relevância que trouxe à pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba pelos conhecimentos compartilhados desde o curso de Mestrado.

À Universidade de Sorocaba que, com muito orgulho, desde a graduação, faz parte da minha vida acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, pela concessão da bolsa de estudos.

Ao meu marido, Maurício, pela paciência, apoio e compreensão pelos momentos de ausência.

Aos meus pais e irmão, respectivamente, Gilson, Sandra e Jean, por serem a minha base e me permitirem chegar até aqui.

Às minhas amigas Patrícia, Silvana e Vanessa, que compartilharam comigo a fase de “doutoramento em meio à pandemia” e que tornaram este período mais leve.

Meus sinceros agradecimentos.

[...]. É óbvio que o ódio à democracia não é novidade. É tão velho quanto à democracia. Foi primeiro um insulto inventado na Grécia Antiga por aqueles que viam a ruína de toda ordem legítima no inominável governo da multidão. Continuou como sinônimo de abominação para todos os que acreditavam que o poder cabia de direito aos que a ele eram destinados por nascimento ou eleitos por suas competências. Ainda hoje é uma abominação por aqueles que fazem da lei divina revelada o único fundamento legítimo da organização das comunidades humanas.

(Jacques Rancière)

RESUMO

Esta tese, vinculada à linha de pesquisa de Políticas, Gestão e História da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, foi desenvolvida a partir da concepção de que a legislação representa os interesses da classe com maior representação política em determinado período histórico. Desta forma, para que ocorra a participação popular na elaboração legislativa é necessário que os direitos de cidadania sejam garantidos e efetivamente exercidos pelo povo. Considerando que a Constituição é a principal lei de um país e que a sua forma de tratar a educação norteia a legislação infraconstitucional, esta pesquisa problematiza em que medida a cidadania existente no Brasil se relacionou com o reconhecimento do direito à educação nas Constituições de 1934, 1946 e 1988. Seu objetivo geral foi compreender o processo histórico de elaboração da enunciação de que “a educação é um direito de todos” ante a garantia e o exercício dos direitos de cidadania no Brasil no momento de elaboração das referidas Constituições. Para a identificação da participação cidadã no momento da elaboração constitucional foi realizada pesquisa documental na legislação em vigor nos momentos de análise, bem como nos Anais e Diários das Constituintes em comento. Outrossim, foram utilizados os conceitos de “memória discursiva”, “sentido” e “condições de produção” da Análise do Discurso, em sua vertente francesa. Na análise da Constituição de 1934, a pesquisa constatou que, para a maioria da população brasileira da época, a declaração de que a educação seria um direito de todos representava o não-sentido, uma vez que tais pessoas vivenciavam as consequências da marginalização educacional, tais como o analfabetismo e a insuficiência de oferta. Neste caso, a mudança da lei visava uma mudança social projetada, posto que o direito à educação não representava, naquele momento, um efetivo direito de todos, apenas inserida no texto constitucional em razão do movimento decorrente dos educadores da Escola Nova. Quanto à Constituição de 1946, o resultado da pesquisa demonstrou que ocorreu a mudança da lei em decorrência de uma mudança política, permitindo que mais uma vez se tentasse a formação do sentido em um campo em que a educação pública ainda se mantinha como um não-sentido para boa parcela da população que, contudo, havia conquistado um maior espaço de exercício dos direitos de cidadania. Por fim, o processo de elaboração da Constituição de 1988 foi marcado por uma mudança social que tentava empreender uma mudança legislativa que sustentasse estabilidade democrática inédita no Estado brasileiro. A participação popular no processo constituinte pode ser visualizada pela não adoção de um anteprojeto oficial, a possibilidade de apresentação de emendas populares e a participação em audiências públicas, que representaram a ampliação de espaços de exercício dos direitos de cidadania. Apesar de tais avanços, ante a instabilidade democrática e o autoritarismo existente no país, não se pode concluir pela existência de uma memória discursiva de cidadania no Brasil quando da elaboração da “Constituição cidadã”, permitindo-se apenas a criação de um sentido possível onde outrora se constatou o não-sentido.

Palavras-chave: Direito à educação. Cidadania. Processo constituinte.

ABSTRACT

This thesis, concluded in the line of research Policies, Management and History of Education as part of the Postgraduate Program in Education at the University of Sorocaba, was established on the notion that legislation represents the interests of the class with the most political representation in any given historical period. Therefore, in order for there to be popular participation in drafting legislation, it is necessary that citizenship rights be guaranteed and effectively exercised by the people. Considering that the Constitution is the principal law of a country, and that the way in which it approaches education serves to guide all infra-constitutional legislation, this research questions to what extent the existing citizenship in Brazil was related to the recognition of the right to education as laid out in the Constitutions of 1934, 1946 and 1988. The general objective was to understand the historical process of elaborating the declaration that “education is a right for all” before the guarantee and exercise of citizenship rights in Brazil at the time of drafting the aforementioned Constitutions. As to identify citizen participation in the moment of drafting the constitutions, documentary research was carried out on the standing legislation at the times of analysis as well as relevant constituent archives. Likewise, the concepts of *discursive memory* (context)¹, *sense and production conditions*² from the French aspect of Discourse Analysis were used. In the analysis of the Constitution of 1934, it was discovered that, for the majority of the Brazilian population at the time, the declaration that education would be a right for all represented *non-sense*³, as these people were experiencing the consequences of educational marginalization, for example: illiteracy and the insufficiency of supply. In this case, the change in the law sought a projected social change, since the right to education did not represent, in that moment, an effective right for all and was merely inserted into the text of the constitution due to the New School movement. In relation to the Constitution of 1946, the research shows that a change in the law occurred as a result of a political change, allowing, once again, a try at forming sense in a field in which public education remained non-sense for a large portion of the population that, nevertheless, had achieved a larger space for the exercise of citizenship rights. Finally, the process of drafting the 1988 Constitution was marked by a social change which tried to undertake a legislative change that would sustain unprecedented democratic stability in Brazil. Popular participation in the constituent process can be seen by the non-adoption of an official draft, the possibility of presenting popular amendments, and the participation in public hearings which represented the expansion of spaces for the exercise of citizenship rights. Despite such advances, in the midst of democratic instability and existing authoritarianism in the country, one cannot conclude the existence of a *discursive memory* of citizenship in Brazil during the drafting of the “Citizen’s Constitution”, which allowed only the creation of a possible *sense* where, previously, *non-sense* was found.

Key words: Right to education. Citizenship. Constituent process.

¹ The sociopolitical and historical context which discursive practices are related to.

² Processes and conditions involved in the creation of discourse.

³ In relation to discursive memory, that which is not part of lived or realized experience.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** – As Reformas de base do governo João Goulart, 1963.....118
- Quadro 2** – Comparação entre os artigos que versavam sobre a educação como um direito nos anteprojetos da Constituição de 1988.....153
- Quadro 3** – Comparativo da declaração do direito à educação nas Constituições democráticas a partir da segunda república brasileira.....155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Representação proporcional por unidade federativa na Assembleia Constituinte de 1933.....	66
Tabela 2 – Representação partidária na Assembleia Constituinte de 1946.....	93
Tabela 3 – Índice de alfabetização dos brasileiros em 1945.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
AD	Análise do Discurso
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEC	Associação de Educação Católica
AI	Ato Institucional
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação.
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa
APCs	Associações de Professores Católicos
ART.	Artigo
CCBE	Confederação Católica Brasileira de Educação
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNEC	Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
FASUBRA	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
FENEN	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FENOE	Federação Nacional de Orientadores Educacionais

FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JK	Juscelino Kubitschek
JUC	Juventude Universitária Católica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LEC	Liga Eleitoral Católica
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MEB	Movimento de Educação de Base
MMDC	Martins, Miragaia, Dráusio e Camargo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Comunista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
SEAF	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundários
UNE	União Nacional dos Estudantes
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O QUE É CIDADANIA?	30
2.1 Estado, democracia e cidadania.....	39
2.2 A cidadania como o direito a ter direitos e a conquista de espaços.....	45
3 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1934	52
3.1 Contextualização histórica.....	52
3.2 Cidadania e o processo constituinte.....	60
3.2.1 Uma digressão histórica necessária quanto à cidadania brasileira	60
3.2.2 Cidadania a partir de 1930	64
3.3 O direito à educação no texto constitucional.....	73
3.3.1 A educação em debate: entre católicos e liberais	73
3.3.2 O direito à educação na Constituição de 1934.....	78
4 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946	81
4.1 Contextualização histórica.....	81
4.1.1 Breves notas sobre o Estado Novo	82
4.2 Redemocratização e o processo constituinte	92
4.2.1 Cidadania pré-Constituição de 1946 e o processo constituinte.....	94
4.3 O direito à educação no texto constitucional.....	104
5 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	107
5.1 Contextualização histórica.....	107
5.1.1 Entre 1946 e 1964: apontamentos sobre a cidadania neste tempo	107
5.1.1.1 Um aparte necessário: o processo de elaboração da primeira LDB.	123
5.1.2 Breves notas sobre o regime de 1964 e os direitos de cidadania	129
5.2 Redemocratização e o processo constituinte	135
5.2.1 Cidadania e processo constituinte.....	140
5.3 O direito à educação no texto constitucional de 1988.....	144
6 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS A PARTIR DA SEGUNDA REPÚBLICA	159
6.1 Cidadania e democracia no Brasil.....	159

6.2 Cidadania e direito à educação na Constituição de 1934.....	166
6.3 Cidadania e direito à educação na Constituição de 1946.....	169
6.4 Cidadania e direito à educação na Constituição de 1988.....	173
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS.....	182
APENDICE A – PANORAMA DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	199
APÊNDICE B – QUADRO COMPARATIVO: ANTEPROJETO E CONSTITUIÇÃO DE 1934 (CAPÍTULO DA EDUCAÇÃO).....	201
APÊNDICE C – QUADRO COMPARATIVO: PROJETO DE CONSTITUIÇÃO E CONSTITUIÇÃO DE 1946 (CAPÍTULO DA EDUCAÇÃO).....	204
APÊNDICE D - QUADRO COMPARATIVO: ANTEPROJETO DOS NOTÁVEIS E CONSTITUIÇÃO DE 1988 (CAPÍTULO DA EDUCAÇÃO).....	206

1 INTRODUÇÃO

Parte-se, nesta tese, da concepção de que a legislação representa, dentro da estrutura do poder e da organização do Estado, os interesses da classe com maior representação política, em determinado período histórico.

Como pontua Romanelli (2001, p. 29), “[...] quem legisla, sempre o faz segundo uma escala de valores próprios da camada a que pertence, segundo uma forma de encarar o contexto e a educação, forma que dificilmente consegue ultrapassar os limites dos valores inerentes à posição ocupada pelo legislador na estrutura social”.

Desta forma, “o poder político, vale dizer, a composição das forças nele representadas, tem atuação e responsabilidade direta na organização formal do ensino” (ROMANELLI, 2001, p. 29).

Neste cenário, a Constituição, como principal lei do país, tem um papel muito importante, uma vez que confere legitimidade ao Estado e à forma como será governado. Outrossim, os valores trazidos no texto constitucional se refletem nas demais leis do país, que devem guardar compatibilidade com a Magna Carta.

A maneira como a Constituição aborda a educação norteia, portanto, toda a legislação educacional infraconstitucional e, por esta razão, o estudo da educação no texto constitucional, considerando o contexto histórico de sua elaboração e os interesses em debate no momento de sua formação, se mostra de grande relevância.

É de se observar que a história constitucional brasileira foi marcada por avanços e retrocessos democráticos. Dos sete textos constitucionais pátrios, três foram outorgados ao povo⁴, enquanto quatro ganharam uma roupagem democrática⁵, escritos por representantes eleitos (Apêndice A).

Para se justique a escolha de trabalho pelas Constituições democráticas a partir da segunda República⁶ cabe nesta introdução indicar que, embora a

⁴ Constituições de 1824, 1937 e 1967. A Constituição é considerada outorgada quando “juridicamente, decorre de um ato unilateral da vontade soberana do governante” (NOVELINO, 2020, p. 101).

⁵ Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988. As Constituições democráticas também são chamadas de populares, votadas ou promulgadas (NOVELINO, 2020, p. 101).

⁶ Adota-se neste trabalho a periodização da República brasileira com base no trabalho do historiador Edgard Carone que, em sua obra, denominou de Primeira República o período entre a sua proclamação até a Revolução de 1930; de Segunda República o período compreendido entre 1930 e

Constituição de 1824, instituída após a declaração da Independência do Brasil, tenha sido outorgada⁷, em seu artigo 179, incisos XXXII e XXXIII, constavam as garantias de instrução primária e gratuita e de Colégios e Universidades⁸. Contudo, apesar desta previsão “[...] o quadro real não se alterava significativamente, pois de um lado, esta Constituição não apresenta meios a serem utilizados pelo governo para cumprir este dispositivo constitucional e, de outro, as condições históricas não permitiam a consecução desse objetivo” (SUANO, 1987, p. 171).

A Constituição imperial, criada dentro de uma estrutura escravocrata (CURY, 2019) definia como “cidadãos brasileiros” e, portanto, detentores de direitos – incluindo a instrução pública – apenas os nacionais, assim considerados por nascimento ou naturalização.

Dentre os direitos de cidadania mais importantes, a Constituição definia os direitos políticos e,

Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal. Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais ou que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente, não eram considerados cidadãos (CARVALHO, 2016, p. 35).

Embora a limitação de renda fosse considerada de pouca importância, tendo em vista que “a maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano” (CARVALHO, 2016, p. 35), não havia como se falar em cidadania para além do texto formal da Constituição. Isso porque, dentre os votantes,

mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo (CARVALHO, 2016, p. 37).

Além dos problemas relacionados à lisura do processo eleitoral, a exclusão do conceito formal de cidadão era notório, não apenas com relação às mulheres e

1937; como Terceira República o interstício entre os anos 1937 e 1945 e Quarta República, aquela que se deu entre 1945 e 1964.

⁷ A princípio, a Constituição imperial seria elaborada por meio de uma Assembleia Constituinte. No entanto, em razão de divergências havidas em decorrência dos desígnios autoritários do Imperador, esta foi dissolvida (SANCHES, 2016) e a primeira Constituição brasileira foi escrita sem qualquer espécie de debate público.

⁸ Já no discurso de instalação da Assembleia, Dom Pedro I “assinou a necessidade de uma legislação especial sobre instrução pública” (SAVIANI, 2014a, p. 11).

aos escravos, mas também diante da previsão constitucional de suspensão de direitos políticos e, portanto, do conceito de cidadão constitucional, em razão de “incapacidade física ou moral” (art. 8º, I), excluindo da cidadania do país as pessoas com deficiência⁹.

Uma reforma constitucional instituída pelo Ato Adicional de 1834 descentralizou o ensino no país, atribuindo à Coroa a função de legislar sobre o ensino superior enquanto que as províncias se tornariam responsáveis pela escola elementar e secundária. Tal ato, denominado por Aranha (1996, p. 152) de “golpe de misericórdia que prejudicou de vez a educação brasileira”, acabou por impedir a unidade orgânica do sistema educacional em razão das precárias condições das províncias, à época. Por não se tratar de Constituição democrática e não criar meios para garantir um efetivo direito à educação, a Constituição imperial não foi objeto da presente tese¹⁰.

O mesmo se diga com relação à Constituição republicana de 1891. Esta, a única Constituição tida por democrática que se optou por não analisar nesta tese, não garantiu, em seu texto, um efetivo direito à educação. Nas palavras de Suano (1987, p. 172):

Embora esta Constituição declare certos princípios já consagrados pelo liberalismo, como a igualdade de todos perante a lei e a liberdade, a Educação, considerada pelos republicanos como fator fundamental para a consagração do novo regime político, recebe pouca atenção.

De uma análise de seu texto se depreende que a primeira Constituição republicana foi absolutamente omissa quanto à gratuidade do ensino e sobre orientações acerca da educação, constando apenas no art. 72, § 6º a determinação de que o ensino religioso não estaria presente nos estabelecimentos públicos, denotando a preocupação entre a separação do Estado da Igreja, bem como

⁹ Holston (2013, p. 97) averigua que a cidadania nacional brasileira não era igualitária, pois a Constituição imperial de 1824 sequer mencionava o termo “igualdade” dentre os direitos dos cidadãos inscritos no art. 179: “Em vez disso, o Estado brasileiro formulou a cidadania, e os brasileiros a praticaram, como um sistema de distribuição diferenciada de direitos. Com base em diferenças sociais não inerentes à definição da cidadania nacional, o Estado discriminava cidadãos em diferentes categorias de direitos desiguais, privilégios, imunidades e poderes.”.

¹⁰ Segundo leciona Saviani (2014b, p. 17) “Ao longo do século XIX, o poder público foi normatizando, pela via legal, os mecanismos de criação, organização e funcionamento de escolas que, por esse aspecto, adquiriam o caráter de educação pública. Mas, de fato, essas escolas continuavam funcionando em espaços privados, a saber, as próprias casas dos professores. Foi somente com o advento da República, ainda que sob a égide dos estados federados, que a escola pública, entendida em sentido próprio, fez-se presente na história da educação brasileira”.

estabelecia, nos arts. 34, item 30 e 35, item 3º sobre a competência do Congresso Nacional em matéria de educação.

Era considerada qualidade do cidadão brasileiro, de acordo com o art. 70 da Constituição de 1891, a condição de ser eleitor, que era reservada para poucos. Somente votavam homens, maiores de 21 anos, excluindo-se mendigos, analfabetos, praças de pré e os religiosos. Ademais, mantinha-se a suspensão de direitos do cidadão brasileiro em razão de “incapacidade física ou moral” (art. 71, § 1º), denotando-se a exclusão da pessoa com deficiência do conceito de cidadão.

Holston (2013, p. 23), analisando a cidadania brasileira, reflete que no início da República nacional, “ela negava educação como um direito do cidadão e usava o alfabetismo e o gênero para restringir a cidadania política. Ao legalizar essas diferenças, ela consolida suas desigualdades e as perpetua em outras formas por toda a sociedade”.

Somente a partir da Constituição de 1934, já no período denominado de Segunda República, é que, além da inédita declaração constitucional de que a educação seria um direito de todos e um dever do Estado, se criam mecanismos – tais como a reserva orçamentária – para a garantia de tal direito às pessoas.

Ademais, do ponto de vista da democracia, a partir do governo de Getúlio Vargas, com a elaboração do Código Eleitoral em 1932 é que se passou a permitir o voto feminino, exercido pela primeira vez para a escolha da composição da Assembleia Constituinte de 1933, de forma a diminuir uma das desigualdades legisladas no Estado brasileiro.

As três constituições democráticas que se deram após este período, a saber: 1934, 1946 e 1988 foram marcadas, portanto, por um direito de sufrágio mais abrangente e, também por esta razão, escolheu-se como recorte temporal as Constituições democrática da segunda república em diante.

O direito ao sufrágio nestas Constituições, contudo, apresenta amplitude diferente, uma vez que a cidadania e a vida democrática, nestes três períodos, se desenvolveu de forma diversa.

Para que se possa realizar esta análise, importante se atentar ao alerta de Macpherson (1978, p.13) que orienta que:

[...] ao contemplar modelos de democracia - passados, presentes ou futuros - devemos ter claramente em consideração duas coisas: os pressupostos sobre os quais toda a sociedade em que o sistema político

democrático deve operar, e seus pressupostos quanto à natureza essencial das pessoas que deverão fazer funcionar o sistema (o que, evidentemente, para um sistema democrático, significa o povo em geral, e não uma classe governante ou dominante).

Para entender os pressupostos da sociedade brasileira buscou-se contextualizar historicamente os períodos de elaboração das três constituições democráticas em análise; por outro lado, para a concretização do segundo pressuposto, ou seja, a natureza essencial das pessoas que fazem funcionar o sistema democrático, a cidadania dos períodos em comento passou a ser objeto de discussão na presente tese.

Carvalho (2016, p. 14) pontua que “[...] o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido”. Geralmente relacionado à participação do indivíduo nas decisões políticas do Estado, o conceito de cidadania está intimamente relacionado com a educação, posto que

[...] Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política (CARVALHO, 2016, p. 17).

Sobre a relação entre educação e política, por sua vez, Gadotti (1979), prefaciando a obra “Educação e Mudança” de Paulo Freire, assim se manifestou:

Depois de Paulo Freire ninguém mais pode ignorar que a educação é sempre um ato político. [...] Pelo contrário, se a educação, notadamente a brasileira, sempre ignorou a política, a política nunca ignorou a educação. Não estamos politizando a educação. Ela sempre foi política. Ela sempre esteve a serviço das classes dominantes.

Da mesma forma, Romanelli (2001, p. 14) assim se posiciona:

[...] A forma como se organiza o poder também se relaciona diretamente com a organização do ensino, a princípio porque o legislador é sempre representante dos interesses políticos da camada ou facção responsável por sua eleição e nomeação e atua, naquela organização, segundo esses interesses ou segundo os valores da camada que ele representa.

Logo, identificar a cidadania existente nas diversas fases da democracia no país se faz essencial para que se compreenda, dentro da história da educação brasileira, como esta condição social se relacionou com o tratamento destinado ao

direito à educação no Brasil.

Para realizar esta análise, a presente pesquisa utilizou como referencial teórico, a princípio, a interpretação de Hannah Arendt (1989) no sentido de que a cidadania é “o direito a ter direitos”. Somente reconhecendo aos indivíduos a possibilidade de ter direitos é que se poderia falar em pertencimento de um povo em relação a determinado Estado.

A partir de então, surgiu o questionamento: quais direitos deveriam ser garantidos aos indivíduos para que estes pudessem ser considerados cidadãos? Para responder a esta questão, utilizou-se a teoria de T.H. Marshall (1967) para quem a cidadania se desdobraria em direitos civis, políticos e sociais.

Para Marshall (1967), o cidadão pleno seria aquele que possui estas três gamas de direitos, conquistadas sequencialmente e de forma paulatina. Isso significa que em um primeiro momento histórico, foram reconhecidos os direitos de ordem civil, posteriormente os de ordem política e, por fim, os de caráter social. A esta sequência, todavia, é de se observar que há uma exceção:

[...]. Trata-se da educação popular. Ela é definida como direito social, mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão de outros direitos. Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra, a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política (CARVALHO, 2016, p. 17).

A este respeito, já se constatou que para o desenvolvimento da consciência cidadã do povo de um Estado se faz necessário o reconhecimento do direito à educação, tratando-se, portanto, esta relação de uma via de mão dupla, uma vez que a garantia do direito à educação é fruto da cidadania que este ajuda a construir dentro de Estados democráticos.

A educação para a cidadania é tema da reflexão de Bobbio (2020, p. 55), para quem:

[...]. Nos últimos dois séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis*; com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.

Daí a importância de se analisar a cidadania brasileira nos três momentos históricos escolhidos como objeto da pesquisa, observando que

Em diversos países – e isso em maior ou menor grau -, o ideário da cidadania e a legislação correspondente foram se adaptando. A herança cultural, as novas idéias políticas, as novas realidades do mundo do trabalho, as novas definições de intercâmbio social foram os fermentos dessa mudança (SANTOS, 2007, p. 22-23).

Muito embora a busca dos direitos civis, políticos e sociais garantidos no Estado brasileiro ajude a identificar a dimensão da cidadania existente no país nos momentos em que se deu a elaboração das Constituições de 1934, 1946 e 1988, a pesquisa quase que quantitativa de tais direitos, tal como fez Marshall (1967), não se mostrou unicamente suficiente para que se fizesse uma análise satisfatória acerca do reconhecimento do direito à educação em tais documentos.

Isso porque, não raras vezes, identifica-se um distanciamento entre a letra da lei e a realidade fática. Como ressalta Santos (2007, p. 20):

[...]. Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções. Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. Para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido.

Logo, para além da letra fria da lei, com uma definição abstrata de direitos, a cidadania se revela um “estado de espírito, enraizado na cultura” (SANTOS, 2007, p. 20) e é ponderando também este aspecto que a pesquisa se desenvolveu.

Diante da interdependência que existe entre mudança social e mudança legislativa de um Estado (COMMAILLE, 1999) e, considerando que “toda pesquisa se inicia com algum tipo de problema ou indagação” (GIL, 2019, p. 39), este trabalho objetivou identificar de que maneira a cidadania existente no Brasil influenciou no tratamento destinado ao direito à educação nas Constituições democráticas a partir da Segunda República.

Tal como fez Cury (2018), com o objetivo de sopesar as mudanças ocorridas nos períodos de estudo, a pesquisa adotou o raciocínio de Commaille (1999) que, com base na teoria de Wróblewski, propôs quatro tipos de relações entre as mudanças ocorridas na sociedade e as mudanças operadas na legislação:

- (a) Mudança da lei e mudança social;
- (b) Mudança da lei sem mudança social;
- (c) Nenhuma mudança da lei e mudança social;
- (d) Nenhuma mudança da lei e nenhuma mudança social (COMMAILLE, 1999, p. 512).

Na situação (a) a mudança social operaria para a mudança da lei, numa concepção consagrada no brocardo romano “ubi societas, ibi jus”, ou seja, “onde está a sociedade, aí está no direito”, de forma que a legislação se modificaria de acordo com as mudanças sociais.

Na situação (b), por sua vez, a lei seria ineficaz para operar a mudança social ou, ainda, a lei seria alterada com a finalidade de evitar uma mudança social (CURY, 2018). Nas palavras de Commaille (1999, p. 512) a lei “é então efetiva na medida em que ela mantém o *status quo* (função homeostática da lei).”

Na situação (c) a lei não seria efetiva no Estado por não refletir a mudança social ou simplesmente não haveria qualquer relação de causalidade entre a lei e as mudanças da sociedade local.

Já na situação (d) haveria estabilidade, razão pela qual não haveria, a princípio, uma necessidade de mudança.

Analisar este quadro de situações proposto por Commaille (1999) se mostra oportuno e relevante, uma vez que as mudanças empreendidas nos textos constitucionais objetos da pesquisa são tidas por democráticas, baseadas no poder constituinte originário. Ora, se são democráticas devem conter a participação cidadã e refletir as mudanças sociais do período ou, ainda, as que se pretende projetar para o futuro. Daí a relevância da análise no intuito de contribuir com as reflexões relacionadas à mudança legislativa e social, especialmente no que se refere ao direito à educação.

Ante tais reflexões, escolheu-se como problema de pesquisa a seguinte indagação: em que medida a cidadania existente no Brasil se relacionou com o reconhecimento do direito à educação nas Constituições de 1934, 1946 e 1988?

A escolha por este problema de pesquisa se deu após o levantamento da literatura sobre o tema e a constatação de que esta relação entre cidadania e reconhecimento de direito à educação nas Constituições brasileiras não é comumente abordada pelos pesquisadores, bem como considerando que “um problema será relevante em termos científicos à medida que conduzir à obtenção

de novos conhecimentos” (GIL, 2019, p. 41).

O prisma sob o qual se pretendeu analisar o problema proposto demonstra relevância social, na medida em que busca difundir conceitos que podem auxiliar o cidadão a reconhecer o seu papel na sociedade em que vive.

Uma vez formulado o problema, se torna necessária a construção de hipóteses, ou seja, supostas respostas aos questionamentos que deram origem ao trabalho do pesquisador.

Nas palavras de Gil (2019, p. 47):

Hipótese é uma afirmação específica de previsão. Ela descreve o que se espera que ocorra na pesquisa. Apresenta-se, então, como uma proposição específica, clara e testável, ou como uma afirmação preditiva sobre o resultado da pesquisa científica.

Partindo deste conceito formulou-se como hipóteses da pesquisa que:

- Há direta correlação entre a cidadania e o direito à educação;
- A cidadania existente no Brasil influenciou diretamente o tratamento do direito à educação nas Constituições democráticas brasileiras a partir da Segunda República;
- Esta influência se deve à representação popular na formação das Constituintes responsáveis pela elaboração dos textos Constitucionais e a expansão dos espaços de exercício dos direitos do cidadão.

O questionamento e hipóteses levantados nortearam a definição dos objetivos da pesquisa. O objetivo geral foi compreender o processo histórico de elaboração da enunciação constitucional de que “a educação é um direito de todos” ante a garantia e o exercício dos direitos de cidadania no Brasil no momento de elaboração das Constituições de 1934, 1946 e 1988.

Por outro lado, para complementar o objetivo geral, a pesquisa teve como objetivos específicos:

- Identificar, com base nas teorias de Arendt e Marshall, os direitos de cidadania garantidos nos períodos de elaboração das três Constituições que a pesquisa se propôs a analisar;

- Contextualizar, do ponto de vista político e educacional, a sociedade brasileira nestes três períodos históricos para verificar a ocorrência de mudanças sociais;
- Verificar a correlação entre o reconhecimento destes direitos de cidadania, o contexto histórico da época e influência na formação do texto constitucional no que se refere ao direito à educação, utilizando alguns conceitos da Análise do Discurso (AD), em sua vertente francesa, notadamente a memória discursiva, as condições de produção e o sentido.

É importante salientar que o trabalho visa se debruçar tão somente sobre o reconhecimento do direito à educação nas Constituições pátrias destacadas. Não há a pretensão de se abordar todo o capítulo da educação nestes textos constitucionais, uma vez que os inúmeros temas relacionados demandariam mais tempo de pesquisa do que o próprio período do doutorado permite, tais como a tributação como forma de financiamento da educação, a responsabilidade e a competência dos entes federativos em matéria de educação, o ensino religioso, dentre outros¹¹.

Apresentado o tema, o problema e os objetivos da pesquisa, necessário se faz destacar que, para a realização da análise, foram utilizados alguns elementos da análise do discurso (AD), em sua vertente francesa, representada pela teoria de Michel Pêcheux e Eni Orlandi, em especial quanto às condições de produção do discurso, a memória discursiva e o sentido.

A AD, enquanto teoria do conhecimento, parte do pressuposto de que a linguagem não é algo transparente e, por isso, busca trabalhar com a opacidade do texto, ou seja, considerando que seu funcionamento é baseado “na relação estrutura/acontecimento”. (ORLANDI, 2007)

Conforme leciona Orlandi (2020, p.62) um dos primeiros pontos a se considerar para realizar a análise de um discurso é a constituição do *corpus*, delimitado nesta pesquisa à análise textual das Constituições democráticas a partir da segunda República no que se refere a garantia do direito à educação. Para a

¹¹ Frise-se que esta escolha se deu em razão de uma opção metodológica-acadêmica, reconhecendo-se a importância de tais assuntos para a consecução prática do direito à educação. O tema “financiamento da educação”, inclusive, foi um dos mais debatidos durante a Assembleia Constituinte de 1988.

constituição do *corpus* da pesquisa houve a delimitação do tema (o direito à educação e a cidadania no Brasil), o espaço discursivo (os textos das Constituições democráticas a partir da Segunda República) e o tempo (1934, 1946 e 1988).

Parte-se do princípio discursivo de que “não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia” (ORLANDI, 2007, p. 296), de forma que é possível afirmar que a “materialidade específica da ideologia é o discurso e a materialidade específica do discurso é a língua” (ORLANDI, 2007, p. 296).

O discurso, portanto, é produzido a partir de condições de produção, isto é, por uma determinação externa, formado com base em uma estrutura de poder; bem como considerando que “o laço que une as ‘significações’ de um texto às suas condições não é meramente secundário, mas constitutivo das próprias significações” (PÊCHEUX; HAROCHE; HENRY, 2020).

Pêcheux, ao exemplificar as circunstâncias de produção do discurso assim esclarece:

Um discurso é sempre pronunciado a partir de *condições de produção* dadas: por exemplo, o deputado pertence a um partido político que participa do governo ou a um partido da oposição; é porta-voz de tal ou tal grupo que representa tal ou tal interesse, ou então está ‘isolado’, etc. Ele está, pois, bem ou mal, situado no interior da *relação de forças* existentes entre os elementos antagonistas de um campo político dado. O que diz, o que anuncia, promete ou denuncia, não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz. Um discurso pode ser um ato político direto ou um gesto vazio, para ‘dar o troco’, o que é uma outra forma de ação política. (PÊCHEUX, 1993, p. 77)

Desta forma, é possível concluir que o discurso possui uma maior relação com aquilo que nos constitui – as estruturas de poder que envolvem a produção do discurso, a memória discursiva e o sentido - do que com a realidade concreta.

Acerca do sentido na formação de um discurso, Vinhas (2020, p. 258) leciona que “para que exista sentido deve-se olhar para aquilo que a língua (não) mostra, já que a relação entre a palavra e a significação é opaca”. Assim, “os processos de significação são referidos às condições em que são produzidos” (VINHAS, 2020, p. 258).

Sendo assim, foram utilizados estes três elementos da AD, quais sejam, as condições de produção, a memória discursiva e o sentido, para realizar a análise da presente pesquisa.

No campo da história da educação, no dizer de Melo (2010, p. 15), “o entendimento de fonte histórica inclui toda e qualquer peça que possibilite a obtenção de notícias e informações sobre o passado histórico-educativo”. Desta forma, como fontes para a realização da pesquisa, optou-se pela utilização de documentos escritos, notadamente a legislação que permeia o período histórico que constitui a pesquisa, o texto das três Constituições objeto de estudo – e os arquivos constantes do arquivo legislativo federal, em especial, os Anais das Assembleias Constituintes correspondentes.

Ao se analisar a legislação como fonte para a pesquisa em história da educação, Nascimento e Padilha (2015, p. 124) traçam duas possibilidades: “[...] descrever de maneira simples e integral o conteúdo contido nessas fontes; ou procurar refletir historicamente a fim de compreender e tentar reconstruir as intenções contidas nessas fontes”. Os Anais das Assembleias Constituintes se mostram como ricas fontes de análise para alcançar esta segunda etapa, uma vez que descrevem os debates parlamentares até a aprovação do texto final da legislação. Por meio dos debates e apartes realizados ao longo das sessões legislativas é possível identificar quais grupos de interesses o parlamentar visa agraciar com a aprovação legislação e de se as mudanças sociais alavancam a mudança legislativa.

Como fontes bibliográficas, buscou-se a leitura de livros, periódicos, teses e dissertações e anais de eventos científicos. Quanto aos livros, para pautar o estudo sobre história do Brasil e identificar o contexto de cada um dos períodos analisados, a pesquisa se pautou especialmente nas obras de Fausto (2019) e Carone (1965). Na análise da cidadania, Arendt (1989), Carvalho (2016), Holston (2013), Marshall (1967) e Schwarcz (2019) foram as obras escolhidas. Quanto à história da educação, por sua vez, foram considerados, principalmente, Aranha (1996), Cury (1988; 2018), Nagle (2001), Romanelli (2001) e Saviani (2007).

Demonstradas as fontes de pesquisa utilizadas, com a finalidade de responder o problema de pesquisa e alcançar os objetivos almejados, esta tese foi construída seguindo os tópicos de abordagem adiante descritos.

Após a presente introdução, para que se pudesse alicerçar de forma teórica e lógica as análises das Constituições brasileiras de interesse da pesquisa, no capítulo denominado “*O que é cidadania?*”, buscou-se identificar as bases históricas do conceito ocidental de cidadania, bem como analisar a sua relação com o Estado

democrático de Direito utilizando-se, para tal, da concepção de cidadania de Arendt (1989), da teoria da cidadania de Marshall (1967), bem como da concepção de apropriação de espaços por parte de cidadãos trazida por Manzini-Covre (2001) e Bobbio (2020).

Com os conceitos norteadores da pesquisa já delimitados, o capítulo denominado “*Cidadania e direito à educação na Constituição brasileira de 1934*”, buscou reconstruir o contexto histórico-político de elaboração da Constituição de 1934, analisando a cidadania existente à época, com base na teoria de T.H. Marshall, com a constatação dos direitos fundamentais (de cunho civil, político e social) reconhecidos às pessoas em território nacional no período. Com vistas a observar se as mudanças sociais decorrentes do exercício dos direitos de cidadania influenciaram o reconhecimento do direito à educação, foi realizada pesquisa nos Anais da Assembleia Constituinte de 1933, em seus 22 (vinte e dois) volumes, além do Regimento Interno da referida Assembleia.

Na sequência, no capítulo denominado “*Cidadania e direito à educação na Constituição brasileira de 1946*”, buscou-se contextualizar o cenário histórico-político do pós-Guerra e a redemocratização do país que havia acabado de sair do período do Estado Novo. Não obstante o país estivesse sob regime ditatorial, a Era Vargas teve papel importante no reconhecimento de direitos sociais, e, conseqüentemente, da cidadania. Após esta contextualização histórica elaborada por meio da pesquisa bibliográfica e análise documental, mais uma vez os Anais da Constituinte serviram de parâmetro para verificar as condições de produção do texto Constituição.

Foram analisados os 26 (vinte e seis) anais da Assembleia Constituinte de 1946. Considerando que cada um dos volumes possuía em torno de 500 (quinhentas) páginas, a pesquisadora optou por buscar palavras-chave que pudessem orientar a leitura: “alfabetização”, “analfabetismo”, “instrução”, “escolas”, “ensino”, “cidadania” e “educação”.

No capítulo seguinte, “*Cidadania e direito à educação na Constituição brasileira de 1988*”, mais uma vez, buscou-se a contextualização histórica e política da elaboração da Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, com a análise dos documentos constantes na base de dados dos “Diários da Câmara dos Deputados”. Diferentemente do que ocorreu nas Constituições de 1934 e 1946 não foram os Diários de reunião organizados em “Anais”. A página eletrônica da Câmara dos Deputados permite apenas a pesquisa nos diários da assembleia mediante a

escolha do dia e mês que se pretende buscar¹², de forma a garantir o acesso às atas dos dias correspondentes. No total estão disponibilizadas 308 (trezentas e oito) atas das reuniões da Assembleia Constituinte, sendo 161 (cento e sessenta e uma) correspondentes ao ano de 1987 e 147 (cento e quarenta e sete) referentes ao ano de 1988.

Mais uma vez, foram utilizadas palavras-chave para a orientação de leitura. Em cada uma das atas houve a busca pelos termos “alfabetização”, “analfabetismo”, “instrução”, “escolas”, “ensino”, “cidadania” e “educação”.

Ademais, auxiliaram a pesquisa na constituinte de 87/88 o anteprojeto da Subcomissão nº VIII, responsável por iniciar os debates sobre educação e apresentar o texto à Comissão de Sistematização, destinada a encaminhar o texto para votação em plenário; bem como o trabalho realizado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, que realizou um quadro histórico dos dispositivos constitucionais, interessando à presente pesquisa o desenvolvimento do art. 205 da Constituição de 1988.

Outrossim, houve a busca, também perante o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados das emendas populares apresentadas durante a Constituinte de 87/88 por meio das palavras-chave: “cidadão”, “cidadania” e “educação”.

Amparado nos conceitos de “memória discursiva”, “condições de produção” e “sentido” desenvolvidos pela AD, o seguinte capítulo, que possui o mesmo título da presente tese, “*Cidadania e direito à educação nas Constituições democráticas brasileiras a partir da segunda república*”, visou contextualizar a cidadania e a democracia no Brasil, trazendo elementos que demonstram os retrocessos democráticos havidos no país com base nos trabalhos de Schwarcz (2019) e Holston (2013) para que, então, se pudesse proceder a análise da influência da cidadania brasileira no reconhecimento do direito à educação nas Constituições de 1934, 1946 e 1988, considerando ainda a relação entre mudança da lei e mudança social proposta por Commaille (1999).

¹² A pesquisa pode ser realizada acessando o seguinte endereço eletrônico: https://imagem.camara.leg.br/constituente_principal.asp.

2 O QUE É CIDADANIA?

O significado de uma palavra se depreende da relação que ela estabelece com outras palavras em determinado texto, carregando consigo, no momento em que inserida em uma enunciação, a memória de suas enunciações anteriores (OLIVEIRA, 2005).

Desta forma, quando se busca o significado de uma palavra, o contexto de sua utilização, de quais valores deriva, quem a pronuncia e para quem se pronuncia são alguns dos elementos que devem ser levados em consideração. Com o termo “cidadania” isso não é diferente.

Oliveira (2005, p. 420) esclarece que:

A semântica da palavra *cidadania* está fortemente ligada à do seu étimo *cidadão*, como indica a paráfrase “condição de cidadão”, presente nos nossos dicionários atuais e facilmente aceita pelo senso comum. Mas, enquanto *cidadão* é encontrada desde os primeiros registros escritos da língua portuguesa, no século XII, *cidadania* aparece no início do século XX. Que conjuntura, então, permite a derivação morfológica de *cidadania* oito séculos depois do registro de *cidadão*? *Cidadania* deriva, na verdade, de um sentido específico de *cidadão* – aquele que se constitui na França revolucionária do século XVIII e que significa o *citoyen* francês pela igualdade de direitos em relação ao Estado. É a França que irradia não só o novo sentido de *cidadão*, mas também, a partir de *citoyenneté*, palavra surgida no século XVIII para designar esta nova condição, um conjunto de equivalentes nas línguas ocidentais, dentre os quais o português *cidadania*.

Por se tratar de uma construção histórica complexa, definir o que é cidadania não é uma tarefa fácil, pois conforme destaca Karnal (2018, p. 135) “Se alinhássemos numa discussão hipotética clássicos defensores da cidadania como Péricles de Atenas, o Barão de Montesquieu, Thomas Jefferson e Robespierre, possivelmente eles discordariam em itens fundamentais”.

Parte-se da concepção que a “ideia” de cidadania aqui analisada advém da civilização ocidental. Conforme pontua Carvalho (2016, p. 15):

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

Antes que se realize uma análise da cidadania no Brasil dentro do recorte teórico que o trabalho se propõe é necessário analisar os seus alicerces na modernidade.

A partir do momento em que o primado da fé recuou diante do conhecimento científico e o indivíduo se conscientizou de suas capacidades racionais, difundiu-se a visão de um “novo mundo”. Mondaini (2018, p. 116) destaca que um “dos momentos mais significativos dessa passagem deu-se justamente com o desenvolvimento de uma consciência histórica de desigualdade”.

Esta contextualização do reconhecimento da desigualdade acabou por servir “de pano de fundo para uma das mais importantes transformações levadas a cabo na trajetória da humanidade: a do cidadão/súdito para o cidadão/cidadão” (MONDAINI, 2018, p. 116).

O homem, consciente de sua desigualdade, substituiu a postura passiva que outrora ocupava para bradar por conquistas em face do Estado, requerendo o reconhecimento de direitos. A partir deste momento inaugurou-se o que Bobbio denominou de “Era dos Direitos” (2004). Esta nova era se iniciou no século XVII, com a Revolução Inglesa, sendo seguida por outros movimentos no decorrer dos séculos.

Neste cenário, três momentos históricos podem ser apresentados como bases do que se costuma denominar “cidadania”, sob o aspecto liberal: a Revolução Inglesa, a Independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa. De acordo com Orlandi (2007, p. 301) tais eventos marcam “profundamente a formação discursiva que constitui o discurso dos direitos humanos. Eles se estruturam e funcionam em torno dos princípios desses movimentos: propriedade privada, direitos dos cidadãos etc.” e, por esta razão, sua análise se faz essencial para que se possa desenvolver o tema da pesquisa.

A Revolução Inglesa se iniciou em 1640 e se concluiu em 1688, ficando conhecida como a “primeira revolução burguesa da história” (MONDAINI, 2018, p.116). Seu intento era a reformulação da estrutura política do Estado inglês, à época monárquico-absolutista.

O processo revolucionário inglês foi longo e marcado por um início violento e um final conciliatório. Leciona Mondaini (2018, p. 120) que:

[...]. Ao término de quase um século de lutas entre rei e Parlamento, com a solução monárquica constitucional, foi criada a condição primordial para o crescimento econômico de orientação capitalista – a estabilidade política sob nova direção de uma classe burguesa que toma para si o poder estatal, fortalecendo-o nas suas relações internas com outras classes sociais e nas suas relações externas com outras nações.

Inicialmente, o conflito inglês possuía uma preocupação nitidamente financeira, o que trazia, por conseguinte, a necessidade de conciliação da política externa aos novos interesses. Havia uma grande preocupação em “enfrentar a concorrência francesa no campo do comércio marítimo” (COMPARATO, 2019, p. 107). Além disso, um conflito relacionado à liberdade religiosa entre católicos e anglicanos, também acirrava os ânimos na região.

Para justificar as mudanças, era necessária a superação das tradições que legitimavam o governo então existente, tais como as teorias que defendiam a ideia do direito divino dos reis¹³. Estas “não tinham mais o fôlego necessário para sustentar o cerco imposto pela razão” (MONDAINI, 2018, p. 128).

A ideia de que o poder do Estado deveria pertencer ao povo (ou ao menos a uma parte dele), representado pelo Parlamento e não a alguém calcado em “proteção divina” passou a ser recorrente. O homem, dentro de seu racionalismo, poderia, portanto, tomar parte das decisões do Estado e isso ficou claro quando da elaboração do texto denominado “Bill of Rights” ou “Declaração de Direitos”.

Elaborado em 1689, este texto legal teve o mérito de pôr fim ao absolutismo na Inglaterra, garantindo poder ao Parlamento e definindo uma separação de poderes ainda não vista em solo inglês¹⁴.

A “Bill of Rights” é apontada como um marco na história da cidadania, pois “abriu a possibilidade histórica de um Estado de direito, um Estado dos cidadãos,

¹³ As teorias teocráticas predominaram no fim da Idade Média, bem como no período absolutista do Estado Moderno. Conforme leciona Dallari (2016, p. 88) “seu ponto de partida é o princípio cristão, externado por São Paulo, *omnis potestas a Deo*, ou seja, todo poder vem de Deus. Essas teorias se apresentavam como de direito divino sobrenatural quando afirmavam que o próprio Deus concedera o poder ao príncipe, e de direito divino providencial, quando sustentavam que a soberania vem de Deus, como todas as coisas terrenas, mas que diretamente, ela vem do povo, razão pela qual apresenta imperfeições. Mas, em ambos os casos, o *titular da soberania* acaba sendo a pessoa do monarca”.

¹⁴ Diferentemente do que ocorre no Brasil, em que as leis são comumente alteradas, o sistema jurídico inglês possui uma estrutura diferenciada, razão pela qual este texto ainda permanece em vigor, com importância singular. Nas palavras de Comparato (2019, p.106): “O Bill of Rights, enquanto lei fundamental, permanece ainda hoje como um dos mais importantes textos constitucionais do Reino Unido”.

regido não mais por um poder absoluto, mas sim por uma Carta de Direitos” (MONDAINI, 2018, p.129).

Assim como toda conquista relacionada à garantia de direitos, a cidadania, neste momento histórico, ainda engatinhava seus primeiros passos. Mondaini (2018, p.131) destaca que neste período, o que se tinha era uma cidadania liberal “excludente”, uma vez que diferenciava “cidadãos com posses” de “cidadãos sem posses”, a exemplo do texto do art. 11 da Bill of Rights que determinava que os jurados que decidiriam sobre “a sorte das pessoas” deveriam ser “livres proprietários de terras”¹⁵.

Quase um século após a Revolução que deu origem à cidadania liberal, outro evento é citado pela doutrina como responsável por uma transformação importante no conceito de cidadania: a independência dos Estados Unidos da América, em 1776.

A independência das treze colônias inglesas inaugurou no continente americano a primeira nação independente, calcada nos ideais iluministas sob um modelo republicano e federalista.

Três características socioculturais da região são aptas a demonstrar a predisposição à criação de um novo Estado (COMPARATO, 2019). Em primeiro, a não reprodução da sociedade estamental europeia em solo americano:

[...]. Desde o início do século XVII, o núcleo colonial que acabou moldando a futura nação norte-americana – a Nova Inglaterra – constituiu-se como sociedade tipicamente burguesa, isto é, como um grupo organizado de cidadãos livres, iguais perante a lei, e cuja diferenciação interna só podia existir em função da riqueza material (COMPARATO, 2019, p.111).

Dentre os homens livres, portanto, pregava-se a igualdade perante a lei. Ademais, somavam-se a esta característica, “a defesa das liberdades individuais e a submissão dos poderes governamentais ao consentimento popular” (COMPARATO, 2019, p. 113).

As outras duas características que caracterizaram o Estado americano decorreram, nas palavras de Comparato (2019, p. 112), “naturalmente dessa

¹⁵ “Os Lords espirituais e temporais e os membros da Câmara dos Comuns declaram, desde logo, o seguinte: [...]. 11. que a lista dos Jurados eleitos deverá fazer-se em devida forma e ser notificada; que os jurados que decidem sobre a sorte das pessoas nas questões de alta traição deverão ser livres proprietários de terras”.

cidadania igualitária: a defesa das liberdades individuais e a submissão dos poderes governamentais ao consentimento popular (*government by consent*)”.

Manacorda (1992, p.249-250) ressalta que, na seara da educação,

Tanto Franklin quanto Jefferson, em nome dos direitos naturais do homem, e convictos de que a liberdade exige um povo com um certo grau de instrução, solicitavam uma ‘cruzada contra a ignorância, voltada para a promoção das faculdades intelectuais e morais dos jovens.

Aponta Karnal (2018, p. 138) que a tradição de liberdade em solo americano “foi reforçada ao longo de todo o século XVII pela quase ausência total da Inglaterra”. Preocupados com os levantes internos, os ingleses acabaram por dispensar pouca atenção às colônias e “essa ‘negligência salutar’, como foi definida muitas vezes, implicava uma relativa liberdade de comércio” (KARNAL, 2018, p.138).

Ocorre que:

[...] A partir da metade do século XVIII existe, entretanto, uma visível mudança no comportamento colonial inglês. As razões são complexas, mas usualmente atribuídas às dívidas contraídas pelo governo de Londres durante a chamada Guerra dos Sete Anos com a França (1756-1763) e às novas necessidades ditadas pela Revolução Industrial. A face visível da mudança está na imposição de legislação de caráter mercantilista, reduzindo a liberdade que predominara no período anterior (KARNAL, 2018, p. 138).

Com a mudança de comportamento britânico, os colonos passaram a se levantar, inicialmente por meio de petições demonstrando sua insatisfação e, posteriormente, por meio de conflitos armados, que se iniciaram antes mesmo da Declaração de Independência de 1776 (KARNAL, 2018, p. 138).

A Declaração de Independência americana deixou claro que os seus idealizadores entendiam que a submissão ao império inglês violava direitos inerentes ao homem, dentre eles a liberdade, que deveria ser privilegiada.

Cidadania e liberdade, portanto, eram conceitos que caminhavam juntos, pois o que se buscava com a independência americana era que os povos das treze colônias pudessem escolher como organizar o governo em seu território.

Neste sentido, proclamava a Declaração de Independência:

Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da

felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade.

Com este texto, seguido pela Constituição americana de 1787, “Os Estados Unidos da América tinham criado a mais ampla possibilidade democrática do planeta na época de sua independência” (KARNAL, 2018, p. 143).

A cidadania americana da época, a exemplo da inglesa, possuía cunho liberal, de forma que privilegiava determinados grupos sociais em detrimento de outros. Excluía-se da participação popular, mulheres e homens brancos que fossem pobres e, apesar de os ideais que aguilhoaram a revolução pregassem a liberdade, mantinha-se a escravidão, abolida oficialmente apenas em 1865, com a 13ª emenda à Constituição dos Estados Unidos.

A fim de evitar-se anacronismo, analisando o passado com as lentes do presente, importante se faz o alerta de Karnal (2018, p. 144) de que:

[...] o termo cidadania foi criado em meio a um processo de exclusão. Dizer quem era cidadão – ao contrário de hoje, em que supomos se tratar da maioria – era uma maneira de eliminar a possibilidade de a maioria participar, e garantir os privilégios de uma minoria. Admitir o conceito de cidadania como um processo de inclusão total é uma leitura contemporânea.

Pela importância que teve à época em que ocorreu, a Independência americana inspirou outros movimentos, a “própria França, que tanto ajudara na guerra contra a Inglaterra, começava a viver um movimento revolucionário, que teve a influência da Guerra na América” (KARNAL, 2018, p. 143).

A Revolução Francesa, ocorrida em 1789 e chamada por Bobbio de “Grande Revolução” (2004)¹⁶ é o terceiro grande alicerce do que se conhece hoje por cidadania ao assinalar “o fim último de uma época e o princípio primeiro de outra” (BOBBIO, 2004, p. 49).

¹⁶ Hobsbawm (2020, p. 99) endossa o coro ao apontar que, embora a Revolução Francesa não tenha sido um fenômeno isolado “foi muito mais fundamental do que os outros fenômenos contemporâneos e suas consequências foram portanto mais profundas”. São três os motivos que levam o autor a esta conclusão: em primeiro, o fato de que a França era, à época, o país mais populoso e poderoso da Europa (excetuando-se a Rússia); em segundo lugar, o fato de que a Revolução Francesa foi uma revolução social de massa e, em terceiro, o fato de ter sido a única das revoluções contemporâneas considerada ecumênica, pois dispersou suas ideias por diversos países e através dos tempos.

Ao contrário do processo ocorrido nos Estados Unidos da América, em que se buscava a independência das Treze Colônias com relação ao Estado inglês, o intuito da Revolução Francesa era a substituição de um regime político até então existente na França.

É significativo o fato apontado por Hobsbawm (2020, p. 53) de que, apesar da ocorrência da Revolução Americana, o Estado inglês permaneceu estável e dinâmico, o que acirrou uma rivalidade internacional entre Grã-Bretanha e França. Este conflito, para além de uma rusga relacionada a poder e economia, se tratava também, nas palavras do autor (HOBSBAWM, 2020, p.53) de um “conflito entre velhos e novos regimes”.

Nos diversos conflitos ocorridos entre estas duas nações entre 1689 e 1815 “a Inglaterra não só venceu, com variados graus de determinação, todas as guerras, com exceção de uma, como ainda suportou o esforço de organizá-las, financiá-las e desencadeá-las com relativa facilidade” (HOBSBAWM, 2020, p. 54).

E foi neste momento histórico que a relação entre a independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa se fez presente. Nas palavras de Hobsbawm (2020, p. 54):

[...] A monarquia francesa, por seu turno, embora muito maior, mais populosa e, em termos de potencial de recursos, mais rica do que a britânica, achou o esforço grande demais. Após sua derrota na Guerra dos Sete Anos (1756-1763), a revolta das colônias americanas deu-lhe a oportunidade de virar a mesa sobre o adversário. A França aceitou o desafio. E, de fato, no subsequente conflito internacional, a Grã-Bretanha saiu duramente derrotada, perdendo a parte mais importante de seu império americano; e a França, aliada dos novos Estados Unidos, saiu conseqüentemente vitoriosa. Mas o custo foi excessivo e as dificuldades do governo francês levaram o país inevitavelmente a um período de crise política interna, da qual, seis anos mais tarde, surgiria a Revolução.

A Revolução Francesa, portanto, ocorreu em um momento no qual o país observava o seu governo em crise e em que a monarquia sofria problemas financeiros, agravados pelo envolvimento na independência americana, de forma que a “vitória contra a Inglaterra foi obtida ao custo da bancarrota final, e assim a Revolução Americana pôde proclamar-se a causa direta da Revolução Francesa (HOBSBAWM, 2020, p. 104).

Com a Revolução substituiu-se o regime monárquico pela República em solo francês, com a modificação das estruturas de poder naquele país.

Apesar das notórias diferenças quanto à Independência dos Estados Unidos, o exemplo americano foi seguido na França em pelo menos duas questões: primeiramente, tanto nos Estados Unidos da América quanto na França, “a questão central da cidadania era garantir liberdade individual contra a falta de igualdade social (caso da França) ou contra uma potência externa (caso dos EUA)” (KARNAL, 2018, p. 148). Logo, o âmago inicial de ambos os movimentos se cingia ao valor liberdade.

Ademais, se assemelham no que se refere à elaboração de um documento que demonstrava estes valores. Enquanto nos Estados Unidos é citada a Declaração de Independência, na França tem-se a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, tido como um “manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres” (HOBBSAWM, 2020, p. 106). Leciona Bobbio (2004, p. 49) que o “primeiro a apresentar um projeto de declaração foi o marquês de La Fayette, herói da independência americana, com um texto elaborado ‘sob o olhar e com os conselhos’ de Jefferson, então embaixador dos Estados Unidos em Paris”.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto dos pleitos revolucionários, é reconhecida como um “passo significativo no processo de transformar o homem comum em cidadão” (KARNAL, 2018, p. 166). Em primeiro, pelo momento de sua elaboração: sua criação se deu antes mesmo do texto constitucional francês. Em segundo, pois pretendia extrapolar os limites territoriais e abranger todas as nações.

Odalía (2018, p. 164) ressalta que:

O primeiro traço que distingue a Declaração francesa da americana é o fato de a primeira pretender ser universal, isto é, uma declaração dos direitos civis dos homens, repetimos e enfatizamos, sem qualquer tipo de distinção, pertençam não importa a que país, a que povo, a que etnia. É uma declaração que pretende alcançar a humanidade como um todo. É universal e por isso sensibiliza a seus beneficiados e faz tremer, em contrapartida, em toda a Europa, as monarquias que circundavam a França.

Já em seu art. 1º, referida Declaração proclamava que todos os homens eram iguais em direitos, em que se destacavam liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão (art. 2º). Conforme Tocqueville (1997, p.59):

[...] A Revolução Francesa não teve um território próprio, mais do que isso, teve por efeito por assim dizer apagar do mapa todas as antigas fronteiras. Aproximou ou dividiu os homens a despeito das leis, das tradições, dos

caracteres, da língua, transformando às vezes compatriotas em inimigos e irmãos em estranhos, ou melhor, formando acima de todas as nacionalidades uma pátria intelectual comum da qual os homens de todas as nações podiam tornar-se cidadãos.

Esta expressão de cidadania, para além da declaração de igualdade entre todos os homens, também se consagrava pela previsão de que a soberania do Estado residiria no povo (art. 3º) e na garantia de que todos os cidadãos poderiam concorrer, pessoalmente ou por meio de mandatários, para a elaboração das leis, que expressariam a vontade geral (art. 5º).

Mais uma vez, o que se via, era uma grande inovação para a época, não sendo demais apresentar o alerta feito por Hobsbawm (2020, p. 107), de que se tratava de uma faca de dois gumes, uma vez que a maioria dos camponeses e trabalhadores pobres eram analfabetos e politicamente simples ou imaturos, de forma que dos 610 cargos em disputa para representação popular, a “maioria da assembléia era de advogados que desempenhavam um papel econômico importante na França provinciana; cerca de 100 representantes eram capitalistas e homens de negócios”.

Apesar das limitações naturais oriundas do momento histórico em ocorrerem tais eventos, a Revolução Francesa e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão acabaram por alcançar o seu objetivo de extrapolar fronteiras, pois até os dias atuais servem de referência quando se trata de abordar os direitos dos indivíduos em face do Estado.

Analisando este evento histórico, Orlandi (2007, p.309) faz um contraponto importante ao que se pretende analisar neste trabalho:

No caso da Revolução Francesa, os direitos do homem e do cidadão, que foram promulgados, faziam parte da experiência da própria revolução. Estavam incorporados no povo que a conduziu. Não era uma questão de aprendizado. Estavam incorporados na memória revolucionária do povo francês. O exercício do que está presente nos artigos, é parte da vida comum desse cidadão. Claro que pode haver desrespeito. Mas trata-se de uma falta de alguém que “sabe” mas que não respeita. E “saber” aqui não tem o sentido do saber enquanto conhecimento, mas saber enquanto experiência histórica, saber discursivo, vivência de sentidos. *Está* na história deles.

Especificamente quanto ao direito à educação, pontua Orlandi (2007, p. 302) que é “com a Revolução Francesa que [se] muda a forma de encarar a educação. O

ideal de um ensino público é dar a todos as mesmas oportunidades (decorrentes dos direitos do cidadão”.

A Revolução Francesa, que em sua Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 postulou pela igualdade de todos os cidadãos perante o Estado teve como um de seus líderes ideológicos o marquês de Condorcet, que “sustentava a necessidade de uma instrução para todo o povo, aos cuidados do Estado e inspirada num laicismo absoluto: uma instrução, enfim, ‘única, gratuita e neutra’”. (MANACORDA, 1992, p. 250).

Suas ideias acerca da educação constavam em um relatório e projeto de decreto sobre a instrução pública apresentado ao parlamento francês no ano de 1792, em que defendia que

[...]. O conhecimento traria uma característica emancipatória posta na formação da consciência livre; do sujeito capaz de pensar por si mesmo, sem o recurso à razão alheia. Nesse esquadro, a instrução pública seria estratégia dos poderes seculares dirigida a promover a eqüidade, a razão autônoma e o primado da diferença de talentos sobre a diferença de fortunas (BOTO, 2003, p. 741).

Logo, a igualdade de oportunidades e a equidade se dariam por meio da educação, tida como um dever estatal. O Estado, portanto, deveria atuar em prol da educação para permitir a emancipação de seu povo e constituir uma sociedade democrática (BOTO, 2003) e é a partir de então que a relação entre cidadão e Estado deve ser analisada.

2.1 Estado, democracia e cidadania

O termo “Estado” deriva do latim “status”, que significa “estar firme”. Sua indicação enquanto sociedade política, independente e organizada apareceu pela primeira vez na obra clássica “O Príncipe”, de Maquiavel, datado de 1513,

[...]. passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. De qualquer forma, é certo que o nome Estado, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII (DALLARI, 2016, p. 59).

É por esta razão que alguns autores, tais como Karl Schmidt, Balladore Pallieri e Ataliba Nogueira, dentre outros, não admitem a figura do Estado antes do século XVII, considerando-o “um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a ideia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII” (DALLARI, 2016, p. 60).

É a partir deste momento que surge a denominação “Estado moderno”, após o período da Idade Média e o início da modernidade. O marco histórico que denotou a criação deste modelo de Estado foi a celebração dos tratados de Westfália (1648), responsáveis pelo término da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e em que os signatários dos tratados, quais sejam “Império Germânico, França, Províncias Unidas e Espanha, reconheceram os limites territoriais de cada um dos outros, comprometendo-se a respeitá-los e a reconhecer a supremacia dos respectivos governos dentro daqueles limites” (DALLARI, 2016, p. 77).

Estes tratados, para além de sua importância histórica diante da celebração da paz na região, tiveram como notoriedade, documentar a existência deste novo modelo de Estado a que se denominou de “Estado moderno”, considerado como “unidade territorial dotada de poder soberano” (DALLARI, 2016, p. 77).

Desta concepção de Estado extraem-se os seus “elementos”, de forma que, desde então, considera-se Estado aquele que detém território bem delimitado, povo e soberania¹⁷.

Sem pretender esgotar o estudo dos elementos do Estado – o que faria fugir do tema primordial deste trabalho – faz-se necessário analisar, ainda que brevemente, estes elementos para que, assim, se possa compreender a relação entre Estado e cidadania.

A principal característica do Estado, que o diferencia de outros agrupamentos humanos - como a família, por exemplo - é a chamada soberania. Nas palavras de Dallari (2016, p. 80) “o conceito de soberania é uma das bases da ideia de Estado Moderno”. A soberania está intimamente relacionada com a concepção de poder,

¹⁷ Esta classificação acerca dos chamados “elementos do Estado” se iniciou na doutrina como forma de diferenciá-lo de outros agrupamentos humanos. No entanto, da doutrina esta ideia tomou corpo e foi adotada pelos próprios Estados que, no ano de 1933, celebraram a Convenção Internacional sobre Direitos e Deveres dos Estados que, em seu artigo 1º prevê que o Estado, para ser considerado como tal, deve reunir os seguintes elementos: “I. População permanente. II. Território determinado. III. Governo. IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados”. O Brasil é um dos membros signatários da referida Convenção, tendo-a ratificado por meio do Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937, ainda em vigor.

uma vez que é o que permite ao Estado impor a sua vontade de forma coercitiva, seja com relação aos seus integrantes, seja com relação a outros Estados.

A soberania, portanto, se subdivide em duas concepções. Em uma concepção interna, está relacionada à auto-organização do Estado, permitindo que este se organize internamente com relação aos seus jurisdicionados, criando sua estrutura de governo. Externamente, por sua vez, a soberania refere-se à capacidade que o Estado possui de se relacionar com os demais Estados em patamar de igualdade, de forma que se tem como regra de convivência na sociedade internacional a não ingerência de um Estado nos negócios de outro, como representação de independência. A soberania externa permite que os Estados sejam considerados juridicamente iguais entre si, desfrutando dos mesmos direitos e deveres na sociedade internacional.

Para o objeto de estudo a que se pretende esta pesquisa, destaca-se a soberania interna, pois é por meio dela, considerada a “expressão do poder jurídico mais alto” (DALLARI, 2016, p. 89), que o Estado, dentro dos limites de seu território, cria suas leis e regula a sua relação para com o seu povo.

Diversas são as fontes que orientam a soberania de um Estado. Alguns se constituem em si mesmos, de forma que o poder derivaria do próprio Estado, uma característica típica de um autoritarismo muito comum em determinados momentos históricos, em que se enxergam os integrantes do povo enquanto súditos que devem tão somente obedecer as ordens de seus superiores; outros Estados têm como fonte de sua soberania certos poderes sobrenaturais, em que determinada “entidade divina” escolheria quem seria o governante em prejuízo de seus governados¹⁸. E outros Estados são instituídos sob o conceito de soberania popular, em que o poder emana do povo que o exerce diretamente, ou por meio de seus representantes eleitos.

As teorias que defendem a soberania popular têm a sua consolidação com a Revolução Francesa, “influindo sobre as concepções políticas do século XIX e início do século XX” (DALLARI, 2016, p. 88), o que acaba por afetar a cidadania, conforme se analisará mais adiante.

Ainda quanto aos elementos que compõem a figura estatal, território é o espaço geográfico sobre o qual o Estado exerce o seu poder soberano, o que

¹⁸ As teorias teocráticas tiveram predominância no fim da Idade Média, tendo como ponto de partida o princípio cristão de que todo o poder vem de Deus (DALLARI, 2016).

significa que sobre ele, o Estado pode erigir sua legislação e emanar suas ordens ao povo.

O povo, considerado enquanto elemento pessoal do Estado, é o agrupamento de indivíduos que está sujeito à sua jurisdição. Neste ponto, leciona Dallari (2016, p. 100) que a atual concepção de povo é “uma conquista bastante recente”, pois foi com a “ascensão política da burguesia, através das revoluções do século XVIII, (que) apareceria, inclusive nos textos constitucionais, a ideia de povo [...]” (DALLARI, 2016, p.101-102).

Este Estado, portanto, dotado de um povo, agrupado sob determinado território bem delimitado e detentor de soberania, passa a adquirir um caráter democrático a partir do século XVIII, com o ideal iluminista que culminou nas Revoluções burguesas. A burguesia, ao suplantar a monarquia e a nobreza, fez com que se exigisse a participação popular nos negócios do Estado, trazendo à tona o ideal de democracia.

Para Rousseau (1996, p. 22-23), enquanto que o agrupamento de pessoas em determinado Estado recebe coletivamente o nome de “povo”, se denomina “em particular, *cidadãos*, enquanto participantes da autoridade soberana”.

O termo “cidadão”, como visto, sofreu uma série de modificações ao longo dos anos, não havendo consenso, hodiernamente, do que seria propriamente cidadania. O que se tem é que, diante da soberania do Estado, este pode “estabelecer determinadas condições objetivas, cujo atendimento é pressuposto para que o cidadão adquira o direito de participar da vontade do Estado e do exercício da soberania” (DALLARI, 2016, p. 103-104).

Logo, a aquisição do status de cidadão pressupõe o preenchimento de requisitos fixados pelo próprio Estado e que variam conforme o tempo, sendo um conceito em constante evolução.

Exemplo disso é a concepção que se tinha de cidadão à época da Grécia Antiga. Ao definir cidadão no Livro III de sua clássica obra “Política”, Aristóteles, deixando claro não haver uma definição única do que seria cidadão (1998, p. 185), entende como cidadania em um regime democrático a “capacidade de participar na administração da justiça e no governo” (1998, p. 187), alertando que “não podemos considerar cidadãos todos os que são indispensáveis à existência da cidade” (1998, p. 203). Para ele “como existem vários regimes, devem também existir várias espécies de cidadãos, em particular de cidadãos governados, visto que em nenhum

regime será necessário que os artesãos e trabalhadores não qualificados sejam cidadãos” (1998, p. 205).

Esta concepção de cidadão claramente se choca com o cenário obtido a partir do século XVIII e a instauração do Estado moderno.

Barreto (1993) aponta que a mudança de concepção de cidadania possui uma íntima relação com a evolução do Estado e as revoluções burguesas tratadas anteriormente demonstram esta correlação, uma vez que o discurso dos direitos humanos reforça a noção de povo e impõe o privilégio deste contra qualquer governo (ORLANDI, 2007).

Nas palavras de Dallari (2016, p. 146):

É através de grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por Locke e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de Rousseau.

Com a eclosão destes três movimentos históricos consolidou-se o Estado democrático, calcado em três pilares: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 2016).

A participação do povo na organização do Estado passou, então, a nortear as mudanças no Estado tanto no século XIX, quanto no século XX, trazendo contribuições importantes ao conceito de cidadania.

A respeito da consolidação do Estado democrático, tem que, etimologicamente, democracia significa “governo do povo” ou “governo da maioria” (ROSENFELD, 1989). Segundo Rosenfield (1989, p. 8), tomando por base a democracia ateniense, esta maioria: “[...] possui aqui um significado restrito, pois ela denota apenas aqueles cidadãos reconhecidos politicamente como tais, à exclusão de todos aqueles que se dedicavam às tarefas de reprodução física e material.”

Isso porque apesar de o modelo da democracia moderna ter sido o modelo ateniense (BOBBIO, 2020), acabou por se desenvolver de forma diferenciada: se em Atenas o povo se reunia na ágora para a adoção de decisões coletivas, de forma

direta, a democracia atual se baseia na representação e “é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia” (BOBBIO, 2020, p. 47-48).

Macpherson (1978), em sua obra destinada a analisar as origens da democracia liberal identifica que esta somente foi possível a partir do século XIX. Em suas palavras:

O conceito de democracia liberal só se tornou possível quando os teóricos - a princípio uns poucos, e depois a maioria dos teóricos liberais - descobriram razões para acreditar que “cada homem um voto” não seria arriscado para a propriedade, ou para a continuidade das sociedades divididas em classes. Os primeiros pensadores sistemáticos a pensarem assim foram Bentham e James Mill, em princípios do século XIX (MACPHERSON, 1978, p. 17).

O mesmo autor, ao apresentar seu estudo sobre os modelos de democracia, identifica que as diferenças conceituais criadas pelos pensadores dos diversos períodos históricos se relacionam diretamente ao papel dos cidadãos no Estado¹⁹. Isso porque, no dizer do autor, um dos ingredientes necessários à democracia liberal é que esta, “para ser plausível, não deve estar muito além das necessidades e capacidades dos seres humanos destinados a pô-lo em execução; daí, o modelo de democracia deve conter (ou admitir) um modelo de homem” (MACPHERSON, 1978, p.14), ou seja, para cada modelo de democracia que se institui em um Estado deve-se levar em consideração o cidadão e os seus anseios.

Bobbio (2020, p. 35) afirma que “o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia [...] é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”.

Ainda segundo o autor, caracteriza-se o regime democrático quando as decisões coletivas podem ser tomadas por um número “muito elevado” de indivíduos, uma vez que “estabelecer o número dos que têm direito ao voto a partir do qual se pode começar a falar em regime democrático é algo que não pode ser

¹⁹ Macpherson (1978) defende a existência de quatro modelos historicamente sucessivos de democracia que, a grosso modo, podem ser sintetizados da seguinte forma: a democracia protetora, de Bentham e James Mill, que teria a finalidade primordial de proteger os governos da opressão do governante; a democracia desenvolvimentista, inicialmente desenvolvida por John Stuart Mill, em que a democracia, sob o ponto de vista ético, seria um meio de desenvolvimento individual das pessoas do povo, que passariam a se interessar pelos assuntos do Estado; a democracia de equilíbrio, que visualiza uma concorrência entre elites com pouca participação popular efetiva – entendida por Macpherson como a vigente no momento da escrita de sua obra (1978, p.28); e a democracia participativa, com origens na década de 60, com a inserção de mecanismos de participação direta dos indivíduos nas decisões do Estado.

feito em linha de princípio, ou seja, sem a consideração das circunstâncias históricas e sem um juízo comparativo [...]” (BOBBIO, 2020, p. 36).

Bobbio ressalta que para uma definição mínima de democracia são necessárias três condições: a atribuição do direito ao voto a um número elevado de indivíduos, a existência de regras de procedimento (decisões por maioria ou unanimidade, por exemplo) e

É preciso que aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc (BOBBIO, 2020, p. 37-38).

Assim, para que se observe uma verdadeira democracia, é necessário que os direitos de cidadania sejam garantidos e, mais do que isso, sejam exercidos pelas pessoas que compõem o povo de determinado Estado, sob pena de a democracia “vir a significar uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos” (ROSENFELD, 1989, p. 13).

As Constituições que são objeto de análise da presente tese são chamadas de “democráticas”, vez que foram elaboradas por meio da representação e não uma mera imposição do texto pelo governante. Nos três casos, ressalvadas as peculiaridades dos períodos que serão analisadas adiante, precedeu-se uma eleição e, posteriormente, houve a reunião daqueles que elaborariam o texto constitucional pátrio.

2.2 A cidadania como o direito a ter direitos e a conquista de espaços

A premissa de que o ser humano é detentor de direitos faz parte de um ideário já consolidado. Não parece haver discussão sobre o fato de que as pessoas possuem ou devam possuir certos direitos. A discussão existente a respeito fica a cargo da origem de tais direitos: se decorrem da própria natureza humana, sendo considerados inatos - doutrina esta afeita ao chamado Direito natural – ou se teriam surgimento na lei, a partir do momento em que positivados na legislação – referindo, portanto, ao chamado Direito positivo; para além desta discussão, também é motivo de debate quais os direitos do ser humano e qual sua extensão.

À princípio, tais direitos, chamados comumente de “direitos humanos” possuiriam características, tais como a inalienabilidade e a universalidade que lhes tornariam independentes de qualquer governo ou estrutura estatal.

Hannah Arendt (1989, p. 324) ressalta a importância histórica da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 como um marco decisivo que “significava que doravante o Homem, e não o comando de Deus nem os costumes da história, seria a fonte da Lei”. No entanto, ressalta também a perplexidade destes direitos ao identificar que

[...] mal o homem havia surgido como ser completamente emancipado e isolado, que levava em si mesmo a sua dignidade, sem referência a alguma ordem superior que o incorporasse, diluía-se como membro do povo. Desde o início, surgia o paradoxo contido na declaração dos direitos humanos inalienáveis: ela se referia a um ser humano abstrato, que não existia em parte alguma, pois até mesmo os selvagens viviam dentro de algum tipo de ordem social. E, se uma comunidade tribal ou outro grupo “atrasado” não gozava de direitos humanos, é porque obviamente não havia ainda atingido aquele estágio de civilização, o estágio da soberania popular e nacional, sendo oprimida por déspotas estrangeiros ou nativos. Toda a questão dos direitos humanos foi associada à questão da emancipação nacional; somente a soberania emancipada do povo parecia capaz de assegurá-los – a soberania do povo a que o indivíduo pertencia (ARENDR, 1989, p.324-325).

A identificação dos direitos do ser humano como direitos dos povos trazia consigo um problema: a partir do momento em que o indivíduo não estivesse sob a tutela de um governo, não estaria igualmente protegido por qualquer direito. Logo,

Nenhum paradoxo da política contemporânea é tão dolorosamente irônico como a discrepância entre os esforços de idealistas bem intencionados, que persistiam em considerar “inalienáveis” os direitos desfrutados pelos cidadãos dos países civilizados, e a situação de seres humanos sem direito algum. (ARENDR, 1989, p.312).

A autora ressalta, como objeto de seu estudo, a situação dos refugiados e dos apátridas como aqueles que estariam tangenciados de direitos básicos, mesmo nos Estados democráticos, de forma que os direitos inalienáveis se mostraram inexecutáveis em vários momentos (ARENDR, 1989, p.312).

Para a autora,

[...]. o Estado-nação não pode existir quando o princípio de igualdade perante a lei é quebrado. Sem essa igualdade legal, que originariamente se destinava a substituir as leis e ordens mais antigas da sociedade feudal, a nação se dissolve numa massa anárquica de indivíduos super e

subprivilegiados. As leis que não são iguais para todos transformam-se em direitos e privilégios, o que contradiz a própria natureza do Estado-nação (ARENDR, 1989, p. 323-324).

Se a autora identificava nos refugiados e apátridas a condição de indivíduos subprivilegiados dentro de um Estado, também é possível transportar esta reflexão às pessoas que, mesmo nacionais de um Estado, não são incluídas como cidadãs. É a partir de então que as reflexões de Arendt passaram a nortear esta tese, vez que a autora identifica que a cidadania é o direito a ter direitos, pois, em suas palavras “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é o que o expulsa da humanidade” (ARENDR, 1989, p. 331).

A este respeito, Lafer (1988, p.22), valendo-se das reflexões de Arendt assim exarou sobre a cidadania enquanto “direito a ter direitos”:

[...] a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. Neste sentido, a reflexão arendtiana em *The Origins of Totalitarianism* mostra a inadequação da tradição, pois os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um meio (o que já seria paradoxal, pois seria o artifício contingente da cidadania a condição necessária para assegurar um princípio universal) mas como um princípio substantivo, vale dizer: o ser humano, privado de seu estatuto político, na medida em que é apenas um ser humano, perde as suas qualidades substanciais, ou seja, a possibilidade de ser tratado pelos Outros como um semelhante, num mundo compartilhado.

Como visto anteriormente, Aristóteles já identificava na Antiguidade Grega quem seria cidadão dentro de um Estado. Da mesma forma, sabe-se que o Estado escolhe aqueles que irão exercer a cidadania dentro de seu território, ao menos formalmente, ao garantir a estes “super privilegiados”, - utilizando a expressão de Arendt -, direitos que aos demais não são garantidos.

Assim, inicialmente, cabe identificar quais são os direitos que, se garantidos formalmente, configuram o cidadão dentro de um Estado e, especificamente, o Estado brasileiro.

Foram muitos os autores que buscaram traçar requisitos comuns que pudessem caracterizar a cidadania. Dentre as definições trazidas pelos estudiosos, escolheu-se como referencial a teoria de cidadania de T.H Marshall, por considerar

estágios ou dimensões da conquista cidadã, o que permitiria aferir, do ponto de vista quantitativo, a cidadania no Brasil nos períodos históricos objetos da pesquisa.

É importante observar que a teoria de Marshall é desenvolvida tendo por parâmetro a evolução das conquistas de direitos obtida no Estado inglês. Em sua teoria, originariamente, o que se observa são etapas em que os ingleses, diante da conquista de direitos, deixaram de ter uma postura passiva em relação ao Estado e assumiram a consciência de sua participação na comunidade.

T.H. Marshall (1967, p. 63), realizando uma análise histórica do fenômeno da cidadania, a dividiu em três elementos: civil, política e social. Desde então, tornou-se “costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos.” (CARVALHO, 2016, p.15). Sob este aspecto, a cidadania incluiria várias dimensões que podem – ou não – estar presentes.

O elemento civil seria aquele composto dos direitos de liberdade, que se desdobram entre outros tantos direitos de não intervenção, em que o indivíduo luta para que o Estado não intervenha em sua esfera privada.

O elemento político, por sua vez, diria respeito à participação do indivíduo no exercício do poder político, nas decisões do Estado, seja quanto à escolha de seus governantes, seja nas decisões tomadas por estes.

Já o elemento social seria aquele relacionado a um mínimo bem-estar econômico e participação no que Marshall denominou de “herança social”, calcado em um ideal de justiça e redução de desigualdades.

Estes elementos da cidadania coincidem com o que ficou conhecido como gerações ou dimensões de direitos fundamentais, que também levam em consideração os eventos históricos considerados por Marshall para ordenar seu estudo.

A proposta de se analisar os direitos do ser humano em “gerações” ou “dimensões” é atribuída a Karel Vasak que, em conferência ministrada em Estrasburgo, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, no ano de 1979, inspirou-se no lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade (MAZZUOLI, 2016). Sob esta inspiração, os direitos de liberdade seriam direitos de primeira geração ou dimensão – tais como os direitos civis de Marshall; os direitos de igualdade, que visassem atenuar as desigualdades naturalmente existentes entre os indivíduos seriam direitos de segunda geração e dimensão; e, por fim, os direitos

de fraternidade – que muito se assemelha ao parâmetro de “herança social” trazido por Marshall – seriam os direitos de terceira geração ou dimensão²⁰.

Para Marshall, além de seu tratar de uma sequência cronológica, seria também lógica, pois “foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país” (CARVALHO, 2016, p. 17).

É preciso alertar que Marshall se dedicou ao estudo do desenvolvimento da cidadania inglesa, mas como visto anteriormente, os países seguiram caminhos diferentes para o alcance da cidadania – ou ao menos a tentativa de seu alcance. Sobre isso, ressalta Carvalho (2016, p. 17-18) que:

houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa.

Logo, ao se analisar a cidadania brasileira sob a ótica da cidadania de Marshall, é preciso alertar desde o início sobre esta diferenciação, uma vez que o cidadão brasileiro possui peculiaridades em sua formação.

Outrossim, levando em conta a memória discursiva e o sentido do discurso é importante registrar o alerta de Orlandi (2007, p.309) de que “Para nós, assim como para muitas sociedades que viveram o regime da colonização e não tiveram um gesto de ruptura em que a experiência da cidadania se colocava como um objetivo de luta, de conquista, de reconhecimento e identificação”, o texto de documentos internacionais garantidores de direitos, tais como as Declarações de direitos, são textos importados que representam um padrão a seguir; “não são sentidos conquistados e incorporados em nossa memória social e política” (ORLANDI, 2007, p. 309).

Assim, “se temos dizeres que não se enraízam em condições concretas, eles são incompreensíveis. É preciso, então, trabalhar os modos de sua produção e elaboração” (ORLANDI, 2007, p. 309).

²⁰ Na teoria dos direitos fundamentais existem novas gerações ou dimensões de direitos que foram criadas pela doutrina mais recentemente. Todavia, considerando que não se referem diretamente ao tema desta pesquisa optou-se por manter apenas a classificação clássica dos direitos dos indivíduos.

Não se ignora, nesta pesquisa, que, em que pese a concepção liberal de cidadania se atenha à garantia de direitos perante a lei, a cidadania efetiva pressupõe a “prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão” (MANZINI-COVRE, 2001, p.10), no entanto, é preciso alertar que “o primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento deste se estenda cada vez mais a toda a população” (MANZINI-COVRE, 2001, p.10).

Partindo da concepção de que esteja assegurado o direito a ter direitos na legislação do Estado, o desenvolvimento da cidadania está atrelado ao exercício democrático por parte das pessoas que constituem o povo.

Nas palavras de Sandano (1997, p. 31):

A cidadania é, pois, uma qualidade do nosso modo de existir histórico. O homem só é plenamente cidadão se compartilha efetivamente dos bens que constituem os resultados de sua tríplice prática, isto é, das efetivas mediações de sua existência: os bens materiais, os bens simbólicos e os bens políticos.

A este conceito de cidadania está ligada a ideia de democracia, que é uma modalidade de convivência social onde as relações existentes entre os homens não são de dominação, opressão, exploração ou alienação. É somente através da democracia que a sociedade poderá assegurar a cidadania como usufruto efetivo dos bens materiais, simbólicos e políticos.

Bobbio (2020) defende que a democracia se desenvolve quando se permite um maior espaço de exercício deste direito pelos indivíduos. Em suas palavras:

[...]. Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social – não tanto na resposta à pergunta “Quem vota?”, mas na resposta a esta outra pergunta: “Onde se vota?”. (BOBBIO, 2020, p. 50).

O voto mencionado na citação não necessariamente está relacionado ao exercício do direito de sufrágio, mas sim com princípios participativos. Como ilustração deste pensamento, o autor traz como exemplo de desenvolvimento da democracia na Itália a reforma que instituiu “os conselhos escolares com a participação de representantes dos pais” (BOBBIO, 2020, p. 93).

Logo, o espaço em que se permite a atuação do ser humano deve ser considerado quando se aborda o tema da cidadania e o desenvolvimento

democrático de um dado país. Isso porque a cidadania é algo a “ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no Universo” (MANZINI-COVRE, 2001, p. 11).

Com base neste postulado, nas três dimensões de cidadania propostas por Marshall (civil, política e social) e nas características que circundam a cidadania brasileira é que se pretende analisar a cidadania nos momentos históricos em que as três últimas Constituições democráticas foram elaboradas no país, considerando suas condições de produção e de que maneira esta cidadania influenciou o reconhecimento do direito à educação nos textos constitucionais.

3 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1934

O presente capítulo tem a finalidade de inaugurar a análise da cidadania brasileira existente no momento da elaboração das Constituições democráticas a partir da Segunda República e seu reflexo no tratamento destinado ao direito à educação.

Para isso, inicialmente o capítulo busca contextualizar como foi elaborada a Constituição brasileira de 1934, destacando as características políticas do período que antecederam sua criação. Após, visa identificar a cidadania em que se encontrava a sociedade brasileira da época com base na proposta de cidadania de Marshall (1967), analisando os direitos de natureza civil, política e social garantidos ao povo.

Por fim, após a análise dos Anais da Assembleia Constituinte de 1933 e o texto final da Constituição de 1934, busca verificar como foi tratado o direito à educação neste texto constitucional, como forma de subsidiar a análise objeto da pesquisa.

3.1 Contextualização histórica

A Constituição da República dos “Estados Unidos do Brasil” promulgada em 16 de julho de 1934 foi a primeira Constituição de um período da história do país denominado de “Segunda República” ou, como o então presidente Getúlio Vargas preferia exclamar, da “República Nova”.

O país havia sofrido um golpe de Estado e o seu governante, Vargas, necessitava legitimar seu governo instituído por meio de um levante armado que se denominou “Revolução de 1930”. Antes de se analisar, no entanto, como se deu esta revolução e os impactos para o texto constitucional de 1934, necessário regredir alguns anos para a compreensão do contexto que culminou em tais eventos.

Com a proclamação da República no Brasil no ano de 1889, a estrutura política do país se modificou. Seguindo em parte o modelo dos Estados Unidos da América, adotou-se o sistema federalista de Estado, com a finalidade de descentralizar o poder.

No Brasil, no entanto, o que se observou foi a imposição de regiões que possuíam maior poder político-econômico sobre outras. Nas palavras de Fausto (2019, p. 225) “embora a aparência de organização do país fosse liberal, na prática o poder foi controlado por um reduzido grupo de políticos de cada Estado”, razão pela qual a República brasileira deste período passou a ser denominada de oligárquica.

À época permitia-se a criação de partidos políticos estaduais como forma de expressão dos interesses locais. Destaca Fausto (2019, p. 225) que:

[...] As tentativas de organizar partidos nacionais eram transitórias ou fracassaram. Controlados por uma elite reduzida, os partidos republicanos decidiam os destinos da política nacional e fechavam acordos para a indicação de candidatos à presidência da República.

Não é por outra razão que ficou conhecida a expressão “política do café com leite” no período da Primeira República, em alusão à influência que os estados de São Paulo e de Minas Gerais possuíam na escolha dos comandantes do país.

O estado de São Paulo encontrava-se em um momento de expansão econômica, calcada em uma economia diversificada, porém com grande enfoque no mercado cafeeiro; o estado de Minas Gerais, por sua vez, não possuía o mesmo potencial econômico de São Paulo, mas contava com força política, dispondo de 37 representantes na Câmara dos Deputados, em comparação a 22 paulistas (FAUSTO, 2019, p. 230).

Destaca Fausto (2019, p. 231) que:

Além disso, os políticos de Minas controlaram o acesso a muitos cargos federais e tiveram êxito em um de seus objetivos prioritários: a construção de ferrovias em território mineiro. Nos anos de 1920, quase 40% das novas construções de estradas de ferro federais aí se concentraram. Ao mesmo tempo, buscaram a proteção dos produtos de Minas consumidos no mercado interno e apoiaram, de acordo com as circunstâncias, a valorização do café.

Ocorre que não somente de dois estados se compunha a federação brasileira: os estados do Nordeste, que apenas esporadicamente conseguiam uma coalizão de suas forças políticas, notoriamente em decorrência de guerra fiscal²¹, possuíam

²¹ Nas palavras de Fausto (2019, p. 232): “[...] uma coalizão de Estados do Nordeste era muito dificultada, entre outras razões, pelos escassos recursos obtidos pelo imposto de exportação de cada Estado. Desse modo, os Estados competiam uns com os outros pelos favores do governo federal;

significativa representação na Câmara dos Deputados, destacando-se a Bahia, com 22 representantes e Pernambuco, com 17 (FAUSTO, 2019, p. 232). Por outro lado, o estado do Rio Grande do Sul demonstrava grande participação militar, pois desde a época do Império “concentrava os maiores efetivos do Exército, variando, na Primeira República, entre um terço e um quarto dos efetivos nacionais” (FAUSTO, 2019, p. 231).

São Paulo e Minas Gerais foram responsáveis, durante parte da Primeira República, pela eleição dos Presidentes do país: entre 1894 e 1902 São Paulo elegeu, seguidamente Prudente de Morais, Campos Sales e Rodrigues Alves. A partir da eleição de Campos Sales, em 1898, passou a vigorar o acordo entre São Paulo e Minas Gerais, que perdurou até 1909.

Nas palavras de Fausto (2019, p. 233):

[...] Nesse ano, abriu-se a dissidência entre os dois Estados, que facilitou a volta provisória dos militares e a volta permanente do Rio Grande do Sul à cena política nacional. A campanha para a presidência da República, em 1909-1910, foi a primeira efetiva disputa eleitoral da vida republicana. O marechal Hermes da Fonseca, sobrinho de Deodoro, saiu candidato com o apoio do Rio Grande do Sul, de Minas e dos militares. São Paulo, na oposição, lançou a candidatura de Rui Barbosa, em aliança com a Bahia.

O Marechal Hermes da Fonseca foi eleito, “produzindo grandes desilusões na restrita intelectualidade da época” (FAUSTO, 2019, p. 233), atraída pelos princípios democráticos, a luta pelas liberdades públicas e o voto secreto defendido por Rui Barbosa.

Narra Fausto (2019, p. 233) que, a partir do governo de Hermes, o Rio Grande do Sul “passou a brilhar como estrela de terceira grandeza, na constelação do ‘café com leite’”, sendo associada a sua participação à atuação do senador Pinheiro Machado, grande articulador político da época, mas que viu seu prestígio ruir, tendo sido assassinado em setembro de 1915.

Com a finalidade de evitar novos problemas, São Paulo e Minas Gerais concluíram um pacto não escrito no ano de 1913 em Ouro Preto, “pelo qual mineiros e paulistas tratariam de se revezar na presidência da República” (FAUSTO, 2019, p. 234).

A - até então - única exceção a este pacto se deu por força maior quando, em 1918 faleceu Rodrigues Alves antes mesmo de sua posse, oportunidade em que se escolheu o paraibano Eptácio Pessoa para o exercício do mais alto cargo administrativo do país. Destaca Fausto (2019, p. 234) que “apesar das tentativas de mostrar independência, Eptácio acabou se curvando aos dois grandes Estados”, mantendo íntegra a política oligárquica da Primeira República.

É de se observar, entretanto, que o estado do Rio Grande do Sul, apesar de alheio à escolha presidencial, passou a ser cada vez mais presente na política nacional. Conforme narra Fausto (2019, p. 234):

[...] Um indicador deste ato são os anos de permanência dos políticos paulistas e gaúchos nos ministérios fundamentais da Fazenda, Viação e Obras Públicas e Justiça. Entre 1889-1910, São Paulo esteve por 7,29 anos à frente desses ministérios e o Rio Grande do Sul, por apenas 1,51 ano. No período de 1910-1930, o Rio Grande do Sul saltou para 15,14 anos e São Paulo caiu para 6,71.

Este dado mostra sua relevância quando da ocorrência dos acontecimentos que fizeram ruir a Primeira República, notadamente em 1929 quando o presidente Washington Luís, rompendo a regra de revezamento da política do “café com leite” optou por apoiar à eleição presidencial vindoura o paulista Júlio Prestes em detrimento de um candidato mineiro.

A oligarquia mineira, inconformada com a intransigência de Washington Luís, articulou uma candidatura de oposição em conjunto com o ascendente Rio Grande do Sul. A propósito disso “[...] Para lançar o Rio Grande em uma contenda que representaria uma ruptura na acomodação com o governo federal e a perda das vantagens que isso significava, era preciso oferecer aos gaúchos a própria presidência” (FAUSTO, 2019, p. 273).

Com o acordo instituído entre mineiros e gaúchos, a eleição presidencial de 1930 tinha, de um lado, o candidato paulista Julio Prestes e seu vice Vital Soares e, de outro, apoiado pela oligarquia mineira, o candidato gaúcho Getúlio Vargas com seu vice João Pessoa, então governador da Paraíba.

Enquanto que Prestes representava a continuidade do governo de Washington Luís, Vargas e seus aliados formavam a chamada “Aliança Liberal”, em que seu programa de governo “refletia as aspirações das classes dominantes

regionais não associadas ao núcleo cafeeiro e tinha por objetivo sensibilizar a classe média” (FAUSTO, 2019, p. 273).

É de importância ressaltar que durante a campanha eleitoral de 1929, ocorreu a quebra da bolsa de Nova Iorque, fato que gerou uma grave crise mundial que também atingiu o Brasil, em especial a cafeicultura paulista. Narra Fausto (2019, p. 274) que:

[...] A defesa permanente do café gerara a expectativa de lucros certos, garantidos pelo Estado. Em consequência, as plantações se estenderam no Estado de São Paulo. Muita gente tomou empréstimos a juros mensais de 2% - uma taxa na época muito alta – para plantar café. A safra de 1927-1928 chegou a quase 30 milhões de sacas, sendo quase duas vezes superior à média das últimas três. Esperava-se que 1929 fosse um ano de produção reduzida, dada a alteração de boas e más safras. Mas provavelmente as boas condições climáticas e a melhora do trato dos cafezais fizeram com que isso não acontecesse. Com a crise, os preços internacionais caíram bruscamente. Como houve retração do consumo, tornou-se impossível compensar a queda de preços com a ampliação do volume de vendas. Os fazendeiros que tinham se endividado, contando com a realização de lucros futuros, ficaram sem saída.

Isso fez gerar descontentamento entre o setor cafeeiro e o governo federal, abrindo espaço para a diversificação da economia do país e para desconfianças para com o candidato apoiado pelo governo.

Apesar dos pesares, as eleições de 1º de março de 1930 deram vitória tranquila a Júlio Prestes que obteve 1.091.000 (um milhão e noventa e um mil votos) contra 783.000 (setecentos e oitenta e três mil) de Getúlio Vargas. Com a votação expressiva de Prestes, parte da Aliança Liberal acusou o pleito eleitoral de ser fraudulento e se recusou a aceitar o resultado, iniciando uma conspiração revolucionária.

O evento considerado estopim da Revolução foi o homicídio de João Pessoa em 26 de julho de 1930, em uma confeitaria do Recife, tendo por autor João Dantas, seu adversário político e inimigo pessoal²².

²² Os motivos que levaram João Dantas a assassinar João Pessoa dizem respeito, além de questões políticas, a uma motivação pessoal: Anayde Beiriz, uma professora, com quem possuía relacionamento afetivo. Dantas era advogado e opositor político de João Pessoa. Diante de conflitos existentes em Princesa, na Paraíba, Dantas precisou buscar refúgio em Recife, quando começou a se comunicar com Beiriz por meio de cartas. Por ordens dadas por Pessoa, o escritório de Dantas, na Paraíba, fora invadido e as cartas com Beiriz, com trechos de cunho íntimo, foram divulgados na imprensa. Ao saber da divulgação, Dantas foi ao encontro de Pessoa em uma confeitaria do Recife e lá o assassinou (FAUSTO, 2019; FGV CPDOC, 1997).

A morte de João Pessoa, vice de Getúlio Vargas nas eleições presidenciais foi explorada politicamente como forma de impulso à Revolução, que se iniciou em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, em 03 de outubro de 1930, sendo deflagrada no Nordeste no dia seguinte.

O movimento revolucionário era heterogêneo, tanto em sua formação social, quanto com relação aos seus anseios políticos. Narra Fausto (2019, p. 279):

[...]. Eles tinham se unido contra um mesmo adversário, com perspectivas diversas: os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país, desejavam apenas maior atendimento à sua área e maior soma pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associaram transitoriamente com os tenentes, formando o grupo dos chamados “tenentes civis”; o movimento tenentista – visto como uma ameaça pelas altas patentes das Forças Armadas – defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o Partido Democrático – porta-voz da classe média tradicional – pretendia o controle do governo do Estado de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente asseguraria seu predomínio.

Os revolucionários preparavam-se para invadir o estado de São Paulo, quando em 24 de outubro, os generais do Exército Tasso Fragoso, Mena Barreto e Leite de Castro em conjunto com o almirante representante da Marinha, Isaías Noronha, depuseram o Presidente na República no Rio de Janeiro, então capital do país.

Getúlio Vargas precedido de três mil soldados gaúchos chegou ao Rio de Janeiro, fazendo questão de fazer transparecer seus traços regionais, desembarcando “em uniforme militar, ostentando um grande chapéu dos pampas” (FAUSTO, 2019, p. 278). Sua posse na presidência se deu em 03 de novembro de 1930, o que “marcou o fim da Primeira República e o início de novos tempos” (FAUSTO, 2019, p. 278).

Com a Revolução de 1930 o país viu ruir as bases da Primeira República e o início de um novo tempo, com novas posturas governamentais.

Tão logo assumiu a presidência, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional, bem como os legislativos estaduais e municipais e passou a legislar por meio de decretos. Sua política centralizadora também se denotou pela deposição dos governadores de estado – à exceção do de Minas Gerais - e nomeação de interventores federais, que se subordinavam ao presidente.

Getúlio contou ainda com o apoio da Igreja Católica que, nas palavras de Fausto (2019, p. 284) “[...] levou a massa da população católica a apoiar o novo governo. Este, em troca, tomou medidas importantes a seu favor, destacando-se um decreto, de abril de 1931, que permitiu o ensino da religião nas escolas públicas”.

Ocorre que o país ainda sofria com os efeitos da crise econômica mundial e, em decorrência disso, a questão operária se tornou delicada, aumentando-se o desemprego e a carga horária de trabalho com redução salarial de 20% a quem conseguia se manter empregado (CARONE, 1965, p. 100). As greves e comícios deflagrados pelos trabalhadores eram “dissolvidos brutalmente pela polícia em São Paulo e Rio” (CARONE, 1965, p. 100).

Este fator contribuiu para o desencantamento com o governo provisório, medida observada também em outros setores sociais. Ademais, os anos pós Revolução foram se passando e o desejo centralizador do governante se mostrava permanente, criando suas próprias normas mediante a expedição de decretos, que mais se assemelhavam a uma ação ditatorial²³.

O movimento pró-constituente passou a mobilizar as oligarquias descontentes com o governo provisório, sensibilizando setores variados. “Cresce o clamor pela convocação imediata da Assembléia Constituinte, que é apresentada como panacéia para os males que afetam a nação e que não estão sendo enfrentados pelo Governo” (PRESTES, 2008, p. 29).

Destacou-se São Paulo que, contrapondo-se à política federal, em especial com a nomeação de interventores militares à oligarquia, viu suas ruas tomadas por manifestos e comícios que pregavam uma Revolução (FAUSTO, 2019). As ideias revolucionárias também eram observadas em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul²⁴.

Em março de 1932, Getúlio Vargas nomeou interventor de São Paulo, o Sr. Pedro de Toledo, oriundo da carreira diplomática, estando certo “da compassividade de seu delegado” (LEITE, 1962, p. 142). Todavia, à revelia do interesse presidencial, Toledo se mostrou fiel à sua região, o que fez com que Getúlio o depusesse em meados de maio daquele ano.

²³ E que posteriormente se mostraram uma tendência, no período do Estado Novo.

²⁴ A Frente Única Gaúcha, formada por partidos regionais, rompeu com Getúlio Vargas em março de 1932, o que “levou os grupos que já conspiravam em São Paulo [...] a acelerar os preparativos para uma revolução” (FAUSTO, 2019, p. 293).

A partir de então “houve lutas mortíferas nas vias públicas, culminando na Praça da República, onde em combate com a Legião Revolucionária, tombaram quatro moços paulistas: Martins, Miragaia, Dráusio e Camargo” (LEITE, 1962, p. 143).

Das iniciais dos nomes destes quatro rapazes formou-se o MMDC, organização secreta que, ao lado de outros agrupamentos, concretizou o movimento que ficou conhecido como a Revolução Constitucionalista de 1932, deflagrado às 23h59 de 09 de julho de 1932.

Ocorre que:

O esperado apoio do Rio Grande do Sul e de Minas não veio. O interventor gaúcho, Flores da Cunha, que hesitava, decidiu apoiar Getúlio e enviar tropas contra São Paulo. Houve apenas uma rebelião no Sul, logo derrotada. Em Mato Grosso, o general Bertoldo Klinger envolveu-se na articulação revolucionária, prometendo uma significativa ajuda em homens e munição. Mas chegou a São Paulo com apenas algumas centenas de soldados, assumindo o comando das operações militares a partir de 12 de julho (FAUSTO, 2019, p. 293).

São Paulo acabou por ficar praticamente isolado no conflito com o governo federal que, por sua vez, possuía evidente superioridade militar: enquanto “no setor sul, as forças do Exército contavam com 18 mil homens, além da Brigada Gaúcha e outros contingentes menores. Os paulistas não passavam de 8.500 homens” (FAUSTO, 2019, p. 299).

O conflito sangrento perdurou por quase três meses até que, em 1º de outubro de 1932, os revolucionários decidiram se render, num fim “trágico, com fugas e prisões” (CARONE, 1965, p. 315).

Apesar do término do conflito, a constitucionalização do país se mostrava necessária e em 05 de abril de 1933, por meio do decreto nº 22.621, Getúlio Vargas convocou eleições para a Assembleia Nacional Constituinte com vistas à elaboração de uma nova Constituição para os Estados Unidos do Brasil.

Em conjunto a este decreto foi publicado o regimento interno da Constituinte, traçando os passos que esta deveria percorrer até a aprovação de seu texto final. Logo em sua abertura, previa o regimento que o chefe do Governo provisório discursaria, apresentando um projeto de Constituição, que deveria servir de base ao trabalho da Assembleia. Após esta apresentação, caberia aos deputados se dividirem em comissões, debater e apresentar emendas ao projeto originário, o que

se deu no período de oito meses, até a apresentação do texto final da nova Constituição.

3.2 Cidadania e o processo constituinte

Como este tópico é o primeiro que este trabalho propõe quanto à análise do estágio de cidadania no Brasil, necessário se faz, ainda que brevemente, realizar uma digressão histórica para que se possa identificar os elementos que compunham a cidadania brasileira prévia à Revolução de 1930, considerada “divisor de águas na história do país”, com “aceleração de mudanças sociais e políticas” (CARVALHO, 2016, p. 91).

3.2.1 Uma digressão histórica necessária quanto à cidadania brasileira

Tendo o Brasil se tornado independente de Portugal em 1822, deu-se início os preparativos para a legitimação do novo governo, por meio da elaboração de uma Constituição para o país. A Constituição imperial de 1824, outorgada pelo Imperador, destinava o seu Título VIII às “*Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros*”, reservando seu artigo 179 à previsão de tais direitos.

Dentre os direitos regulados pela Carta imperial destacavam-se os de natureza política, pois além da previsão genérica do referido Título VIII, ainda possuíam um capítulo específico para regulamentação das eleições, dos artigos 90 a 97 do texto constitucional.

Permitia-se o voto a todos os homens com 25 anos ou mais e que possuíssem renda mínima de 100 mil-réis. Consoante destaca Carvalho (2016, p. 35), “para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal”. Isso porque, além de permitir o voto de pessoas analfabetas, “a maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano. Em 1876, o menor salário do serviço público era de 600 mil-réis. O critério de renda não excluía a população pobre do direito de voto” (CARVALHO, 2016, p. 35).

A curiosidade ficava a cargo da forma em que as eleições se realizavam. Inicialmente, a grande massa elegia os eleitores, que deveriam ter renda de, no mínimo, 200 mil-réis, para que pudessem eleger Deputados e Senadores. Logo, a

eleição era indireta. Além disso, o processo eleitoral excluía mulheres e escravos, que não eram considerados cidadãos.

Apesar de ser um processo “liberal” em comparação com demais países do mundo²⁵, destaca Carvalho (2016, p. 37-38) que o exercício da cidadania, à época, era incipiente, uma vez que:

[...]. Os brasileiros tornados cidadãos pela Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os três séculos de colonização [...]. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo.

Tais dados demonstram que o simples fato de possuírem o direito de voto não tornava, na prática, tais pessoas efetivamente participantes das decisões do Estado, pois, na imensa maioria das vezes, se desconhecia o conceito de democracia representativa, que fundamenta a própria eleição. Isso sem citar as diversas fraudes e violência que circundavam o pleito eleitoral e distanciavam a teoria da prática em matéria de democracia.

Em 1881 aprovou-se o Decreto nº 3.029, conhecido como “Lei Saraiva”, por ter sido apresentado pelo Gabinete de mesmo nome, que exercia função de Ministério no governo imperial. Esta norma reformou o processo eleitoral, tornando eleitor todo cidadão que possuísse renda anual não inferior a 200 mil-réis, mediante comprovação pelos documentos expressamente listados na referida lei. Ademais, passou a proibir o voto de analfabetos e tornava o escrutínio facultativo.

Como a maioria da população era analfabeta, o número de votantes no país caiu consideravelmente: “em 1872, havia mais de 1 milhão de votantes, correspondentes a 13% da população livre. Em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total. Houve um corte de quase 90% do eleitorado.” (CARVALHO, 2016, p. 45).

Ao invés de corrigir o problema do analfabetismo, o que se viu foi um retrocesso em matéria de direitos políticos, na contramão do que ocorria em outros países, notadamente os europeus, que visavam ampliar o seu eleitorado²⁶.

²⁵ Estima-se que antes de 1881 votavam em torno de 50% da população masculina brasileira. Em meados de 1870 o número de votantes era de 7% da população total da Inglaterra, 2% na Itália, 9% em Portugal e 2,5% na Holanda (CARVALHO, 2016, p. 36).

Com a proclamação da República e o novo texto constitucional de 1891 pouca coisa se alterou neste cenário de exclusão. A nova Constituição apenas eliminou a exigência econômica para que alguém pudesse ser eleitor, estabelecendo a idade de 21 anos e mantendo a proibição do exercício do voto aos analfabetos e mulheres, além de mendigos, soldados e religiosos (artigo 70).

Dados trazidos por Carvalho (2016, p. 45-46) demonstram que as poucas mudanças do primeiro período republicano do país mantiveram baixo o número de eleitores que foram às urnas: “[...]. Na primeira eleição popular para a presidência da República, em 1894, votaram 2,2% da população. Na última eleição presidencial da Primeira República, em 1930 [...] votaram no Brasil 5,6% da população”.

A Primeira República introduziu no Brasil uma federação que se assemelhava à norteamericana e os presidentes dos estados (hoje governadores) passaram a ser eleitos por voto popular. Esta descentralização de poder “facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais” (CARVALHO, 2016, p. 46-47).

Os grandes latifúndios permitiam a chamada política dos coronéis, que possuía características que lembravam o período de Colônia. Ressalta Fausto (2019, p. 226) que do “ponto de vista eleitoral, o ‘coronel’ controlava os votantes em sua área de influência. Trocava votos por ele indicados por favores tão variados como um par de sapatos, uma vaga no hospital ou um emprego de professora”.

Sobre isso, destaca Carvalho (2016, p. 61) que:

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele.

Sobre a configuração da sociedade política brasileira da época, Nagle (2001, p. 14) ressalva que o sistema coronelista fazia com que o voto se reduzisse “a um instrumento de vassalagem e as eleições a uma luta com resultados estabelecidos no mesmo momento em que o situacionismo escolhia os candidatos”.

O mesmo autor ainda ressalta que

²⁶ Detalha Carvalho (2016, p. 45) que a Inglaterra, que servia de parâmetro às elites brasileiras havia realizado reformas eleitorais em 1832, 1867 e 1884 para ampliar o seu eleitorado de 3% para 15%.

O voto era um instrumento “sem compromisso ideológico” – interpretação válida para toda a história da Primeira República. O descompromisso refletia-se no feitio da mentalidade política brasileira, autorizando a afirmação de que o “povo político”, propriamente falando, inexistia no Brasil. Em primeiro lugar, o número de eleitores (corpo eleitoral) era reduzido em relação ao número de habitantes em condições de participar dos prélios eleitorais. Segundo, a maioria dos que votavam estava presa ao “compromisso coronelista”, o que significava a inexistência de vínculos políticos entre votantes e votados. Terceiro, não havia “grupos separados por pontos-de-vista diferentes”. (NAGLE, 2001, p. 15).

Não havia, portanto, consciência política por parte dos brasileiros que, quando podiam exercer direitos políticos, não o faziam de forma plena e sim vinculados à estratificação da sociedade brasileira do período.

Em matéria de direitos sociais, o destaque do período diz respeito à mobilização do proletariado e suas consequências. O movimento operário “entre 1917 e 1921 abalou as principais cidades brasileiras, como Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Recife, com greves e sublevações” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 84). Com tais levantes, o governo Arthur Bernardes iniciou o delineamento da legislação trabalhista, instalando o Conselho Nacional do Trabalho em 1926, embora criado por decreto em 1923²⁷.

Moniz Bandeira (2010, p.90 e 96) indica duas situações que levaram ao início da legislação trabalhista brasileira, tanto no governo de Arthur Bernardes, quanto no governo de Vargas:

[...]. De um lado, o Tratado de Versalhes impunha ao Brasil a obrigação de integrar-se ao Direito Internacional do Trabalho, uma vez que nenhuma nação devia conquistar vantagem na concorrência mundial, produzindo manufaturas a custos mais baixos, devido à ausência de encargos sociais. De outro lado, a pressão do proletariado brasileiro intensificava-se cada vez mais e a única maneira de bloquear a expansão do comunismo e impedir a revolução, apregoada por Luís Carlos Prestes, seriam implementar a legislação trabalhista (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 96).

O nascimento da legislação trabalhista e previdenciária, portanto, se deu antes da Revolução de 1930, muito embora seu desenvolvimento tenha se dado em tal período, conforme se observará a seguir, na seção 3.2.2.

²⁷ MONIZ BANDEIRA (2010, p. 90) aponta que o Conselho Nacional do Trabalho nasceu de um projeto apresentado pelo deputado socialista Maurício de Lacerda em 1917, mas que, à época, “não encontrou um ambiente favorável. Os interesses do empresariado obstaculizaram sua tramitação na Câmara Federal. Em 1926, porém, a situação se modificara. A revolução socialista, que abateu na Rússia o império dos tzares e ameaçava alastrar-se por toda a Europa, levava as nações industrializadas a reconhecerem os direitos trabalhistas”.

Especificamente no que tange aos direitos civis, embora fossem previstos na legislação, na prática eram destinados a poucos. A abolição da escravatura, no Brasil, só se deu em 1888, de forma que não há que se falar em garantia de liberdade em solo nacional. A parca cidadania que se possuía, à época, era excludente, com parcela da população subjugada à outra.

3.2.2 Cidadania a partir de 1930

O governo provisório se instituiu no Brasil, no ano de 1930, sob o argumento de que as eleições presidenciais haviam sido fraudadas. Sendo assim, as eleições para a Assembleia Constituinte de 1933 foram as primeiras realizadas no país após a edição do Código Eleitoral de 1932 e tinha por objetivo escolher 254 deputados que teriam por atribuição debater e redigir o texto da nova Constituição brasileira.

É de se frisar que desde o início da República brasileira se rechaçava a centralização de poder, de forma que os partidos políticos se organizavam em caráter regional, “sob o argumento de fortalecer a economia e os interesses locais” (MAYER, 2018, p. 66). Portanto, nas eleições para a Constituinte de 1933, a participação partidária se deu por meio de legendas regionais, trazendo como novidade a representação das associações profissionais²⁸ e o lançamento de candidaturas avulsas, independente dos partidos políticos até então existentes.

Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, transcrita no periódico Correio do Povo, de 20 de janeiro de 1932, o jurista Sampaio Doria, que trabalhou na construção do anteprojeto do Código, descreveu os anseios com a aprovação do novo instrumento jurídico no país:

[...] Com o código eleitoral, que vae ser promulgado, a Constituinte e os futuros congressos legislativos serão a expressão real da vontade popular. Não a vontade da população anarchica e inconsciente. Mas do povo consciente, que pensa e quer. Ora, se a finalidade da revolução foi, como não podia deixar de ser, e não pode deixar de continuar a ser, a reivindicação pelos governados do direito de se governarem a si mesmos, a nova lei eleitoral é o instrumento com que a revolução triumphante vae realizar a sua finalidade legitima (CORREIO DO POVO, 1932, p. 7).

²⁸ Por meio do Decreto nº 22.696, de 11 de maio de 1933 regulamentou-se a participação das associações profissionais na Constituinte de 1933. Todos os sindicatos reconhecidos pelo Estado, associações de profissões liberais e de funcionários públicos delegados-eleitores que, por sua vez, puderam eleger quarenta representantes das associações perante a Assembleia Nacional Constituinte.

O primeiro Código Eleitoral brasileiro, instituído pelo Decreto nº 21.076 de 1932 teve o mérito de criar a Justiça Eleitoral, com vistas a tornar o processo eleitoral mais transparente. Ademais passou a permitir, pela primeira vez, o voto feminino no Brasil, ao declarar em seu artigo 2º que “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo [...]”. O alistamento eleitoral feminino, no entanto, era facultativo, assim como as demais obrigações do serviço eleitoral. Para os homens era obrigatório, salvo aos maiores de 60 anos de idade (art. 121).

O alistamento eleitoral se dividia em duas modalidades: se daria de ofício para determinadas pessoas ou a requerimento do cidadão.

Se consideravam alistados de ofício, nos termos do art. 37 do Código Eleitoral de 1932:

Art. 37. São qualificados ex-officio:

- a) os magistrados, os militares de terra e mar, os funcionarios públicos efetivos;
- b) os professores de estabelecimentos de ensino oficiais ou fiscalizados pelo Governo;
- c) as pessoas que exerçam, com diploma científico, profissão liberal;
- d) os comerciantes com firma registrada e os socios de firma comercial registrada;
- e) os reservistas de 1ª categoria do Exercito e da Armada, licenciados nos anos anteriores.

Em não se tratando de alguma das pessoas elencadas no art. 37 do Código Eleitoral, o alistamento se daria por requerimento, mediante a prova de que fosse pessoa maior de 21 anos, nacional nato ou naturalizado, em caso de estrangeiro. É importante ressaltar que naquele período a pessoa era considerada capaz para exercer os atos da vida civil a partir dos 21 anos de idade, razão pela qual se justifica a escolha da idade no Código Eleitoral.

Em 05 de abril de 1933 foi editado o Decreto nº 22.651 convocando a Assembleia Nacional Constituinte, bem como aprovando o seu Regimento Interno. Nos termos do seu art. 3º, a Assembleia seria composta de 254 deputados, sendo 214 eleitos de acordo com as regras previstas pelo Código Eleitoral e 40 eleitos pelos sindicatos e associações profissionais.

Em instruções aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em 26 de abril de 1933 sobre os registros de candidatos à Assembleia Constituinte definiu-se, entre outros critérios, como condição de elegibilidade para a Assembleia a necessidade de que os candidatos possuíssem “mais de quatro anos de cidadania” (item I, “b”),

assim entendida a naturalização de estrangeiros, enquanto brasileiros (item III) (BRASIL, 1933, p. 2.064). Logo, a cidadania, até então, - ao menos no texto legal - era considerada sinônimo de naturalização.

Em termos numéricos, assim se observava a eleição para a Constituinte de 1933:

Tabela 1 – Representação proporcional por unidade federativa na Assembleia Constituinte de 1933

Ente Federativo	Número de eleitores registrados	Vagas disponíveis na Assembleia
Acre	1.946	2
Amazonas	4.380	4
Pará	28.990	7
Piauí	10.426	4
Maranhão	12.432	7
Ceará	30.478	10
Rio Grande do Norte	18.959	4
Paraíba	29.664	5
Pernambuco	69.318	17
Alagoas	23.742	6
Sergipe	23.460	4
Bahia	91.118	22
Espírito Santo	28.474	4
Distrito Federal	84.756	10
Rio de Janeiro	69.522	17
Minas Gerais	311.374	37
São Paulo	273.251	22
Paraná	34.120	4
Santa Catarina	36.187	4
Rio Grande do Sul	231.194	16
Mato Grosso	8.788	4
Goiás	16.114	4

Elaboração própria - Fonte: TSE. Boletim Eleitoral de 1933, p. 2.066.

Em 2 de maio de 1933, portanto, os eleitores somavam o montante de 1.438.729 (um milhão, quatrocentos e trinta e oito mil, setecentos e vinte e nove), conforme dados existentes na Secretaria do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, que os publicou com a ressalva de que “[...] o número do eleitorado não pode ser considerado definitivo, devendo ultrapassar, por faltar outros municípios” (TSE, 1933, p. 2.066).

Ocorre que, segundo dados do IBGE (2007, p.221), no ano de 1920, a estimativa da população brasileira era de 30.635.605 (trinta milhões, seicentos e trinta e cinco mil, seicentos e cinco), o que demonstra a pouca representatividade quanto ao número de eleitores registrados perante a Justiça Eleitoral para a Assembleia Constituinte de 1933²⁹.

Visando a eleição da constituinte, a Igreja católica, que desejava retomar a influência política que possuía no período imperial, buscou aumentar o número de representantes que pudessem interceder sobre os interesses da Igreja e, para tal, criou a chamada Liga Eleitoral Católica (LEC) no ano de 1933. Em cada estado da federação, foi fundada uma sede da LEC, que possuía representação local em cada paróquia, ligada à respectiva diocese.

Esta instituição possuía caráter suprapartidário e objetivava apoiar candidatos que defendiam os seus ideais, independentemente do partido político a que fossem filiados. Dentre os candidatos apoiados pela LEC, destacou-se Plínio Corrêa de Oliveira, que venceu como o candidato mais votado da Constituinte, com 24.714 (vinte e quatro mil, setecentos e catorze) votos. A soma de seus votos, equivalente a 9,5% de toda a eleição, era suficiente para eleger 2 deputados e representava mais que o dobro do segundo mais votado, o jurista Alcântara Machado (DE MATTEI, 1997).

Para além dos representantes que se alinhavam aos ideais da Igreja, o próprio Governo Provisório alinhou sua força política em todos os entes federativos, criando bases aliadas para que os seus interesses fossem representados no pleito eleitoral. Segundo dados tabulados por Silva (2019, p.80-81), dos 214 assentos originários, a base aliada do governo compunha 66% da Constituinte (143 cadeiras),

²⁹ Referencia-se o ano de 1920, pois não constam índices oficiais referentes ao ano de 1930. Por outro lado, a estatística oficial aponta que em 1940 a população brasileira era estimada em 41.236.315 (quarenta e um milhões, duzentos e trinta e seis mil, trezentos e quinze) de pessoas (IBGE, 2007, p. 221).

enquanto que a oposição detinha 31% das vagas (67 vagas), observando-se apenas 3% de candidaturas independentes.

A Assembleia, ainda, contou com a chamada “representação classista”. Dentre as 40 vagas destinadas a esta categoria, por meio do decreto 22.653 de 1933, fariam parte deste grupo representantes de associações profissionais, incluindo empregados, empregadores, profissionais liberais e funcionários públicos. Para a escolha de tais representantes, que se daria em momento apartado das eleições gerais, poderiam votar “os sindicatos que houverem sido reconhecidos pelo Ministerio do Trabalho, Industria e Comercio até o dia 20 de maio de 1933 e as associações de profissões liberais a de funcionarios públicos que estiverem organizadas legalmente até a mesma data” (art. 3º).

É de se destacar que, para a eleição classista, o decreto 22.696, de 11 de maio de 1933 passou a exigir que somente poderiam ser eleitos brasileiros maiores de 25 anos, que fossem alfabetizados, estivessem na posse dos direitos civis e políticos e exercessem a respectiva profissão há mais de dois anos (art. 18). Curiosamente, na prática, a eleição para a Assembleia Constituinte exigia idades diversas: para as eleições gerais 21 anos, enquanto que para representantes classistas, 25.

A apuração das eleições teve início em 4 de maio e se encerrou em 22 de junho, sob críticas a respeito da demora na apuração. Em pesquisa realizada por Karawejczyk (2010, p. 208), destaca a autora:

O novo *mapa eleitoral* do Brasil é publicado em 17 de março de 1934, na primeira página do *Correio do Povo*, em uma pequena notícia sem destaque. [...] atente-se para o fato de que essa notícia foi apresentada em março de 1934, portanto, quase um ano depois das eleições, de modo que o novo mapa eleitoral brasileiro mostra dados mais completos sobre as eleições de 1933. Através de sua leitura, ficamos a par de que o Brasil foi dividido em 753 zonas eleitorais, com 1400 cartórios. Nas eleições para deputado constituinte inscreveram-se 1.466.700 eleitores, dos quais compareceram 1.222.624, sendo considerados válidos 1.157.761 votos. Das 5.411 mesas receptoras de votos, funcionaram efetivamente 5.365. Concorreram às eleições 1040 candidatos, incluídos neste número os candidatos avulsos (sem partido). A percentagem de comparecimento foi de aproximadamente 80% em todo o território nacional, segundo informações dadas ao jornal pelo secretário do Supremo Tribunal Eleitoral. (grifos da autora).

Com a publicação do resultado das eleições, Silva (1969, p. 29-30) ressalta que “[...] Não houvera, de fato, renovação apreciável nos quadros representativos,

nem na mentalidade daqueles que se dividiram em 1929, na sucessão de Washington Luís”.

A constituinte iniciou seus trabalhos para a elaboração do novo texto constitucional em 15 de novembro de 1933 em uma cerimônia grandiosa de abertura, a ponto de ser chamada por Silva (1969, p. 21) de o “Momento Supremo”. Destaca o autor (SILVA, 1969, p. 21) que o ufanismo daquele momento não mais se repetiu, pois: “[...] O Momento Supremo nunca se repete. Porque naquela primeira data longínqua, todo um povo, a nação inteira, *acreditava* na restauração da democracia (como se alguma vez tivesse sido instaurada)” (grifo do autor).

Durante oito meses a Assembleia Constituinte debateu o anteprojeto de Constituição entregue pelo Presidente da República em sua sessão inaugural e apresentou substitutivos ao texto originário, até a aprovação do texto final. Este período marcava “uma fase de transição em que existia um Governo Provisório, a ditadura de fato, ao mesmo tempo que os constituintes, eleitos pelo povo, se arrogavam o direito de examinar, aprovando ou condenando, os atos dessa ditadura” (SILVA, 1969, p. 21).

Na tríade proposta por Marshall (1967) quanto aos direitos civis, políticos e sociais, pode-se destacar, no Brasil, a seguinte situação:

Quanto aos direitos civis, após a abolição da escravatura, as previsões existentes acerca de liberdade passaram a abranger o maior número de pessoas, não obstante, pouco se garantisse na prática. Carvalho (2016) indica que o movimento operário, que se reergueu após 1930, teve papel importante em sua conquista: “Do ponto de vista da cidadania, o movimento operário significou um avanço inegável, sobretudo no que se refere aos direitos civis. O movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve” (CARVALHO, 2016, p. 65)

Quanto aos direitos políticos, por sua vez, observa-se um avanço em comparação com a Primeira República, mas aquém de se considerar aceitável. Com a edição do Código Eleitoral de 1932, que passou a permitir voto feminino e criou a Justiça Eleitoral com o fito de trazer mais confiança ao processo democrático, houve progresso considerável em termos de legislação. As eleições para a Constituinte também se realizaram com número recorde de participação, no entanto, a impossibilidade de alistamento de analfabetos prejudicou o processo democrático,

diante do fato de que a imensa maioria da população não possuía acesso à escola, naquele período.

Quanto a isso, Carvalho (2016, p. 67) destaca o retrocesso que o país vivenciara alguns anos antes “A Constituição republicana de 1891 retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária, constante da Constituição de 1824. Predominava então um liberalismo ortodoxo, já superado em outros países”. Com isso, a população era tangenciada da educação, uma vez que, desobrigado de fornecer educação pública, poucas medidas eram adotadas pelo Estado para a sua garantia.

Este fato, inclusive, não era ignorado pelo Governo Federal. Getúlio Vargas, em seu discurso de apresentação do anteprojeto de Constituição na abertura dos trabalhos da Constituinte, em 1933, destacou que, no que se refere à educação:

até agora, nada temos feito de orgânico e definitivo. Existem iniciativas parciais em alguns Estados, embora incompletas e sem sistematização. Quanto ao mais, permanecemos no domínio ideológico das campanhas pro-alfabetização, de resultados falhos, pois o simples conhecimento do alfabeto não destrói a ignorância nem conforma o caráter. (ANAIS..., 1933, v. I, p. 105).

Com a ausência de um direito efetivo à educação, a maior parte da população brasileira ficava excluída do exercício de direitos políticos, seja pela regra de impedimento de analfabetos, seja pela pouca participação e entendimento do que significavam as eleições.

Por fim, quanto aos direitos sociais, tem-se que “a assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares” (CARVALHO, 2016, p. 66). Não havia, à época, uma organização estatal para garantia social, ficando à cargo de instituições privadas de caridade ou, ainda, entidades religiosas.

Em matéria trabalhista, a Constituição Republicana de 1891 originariamente impedia que o Estado intervisse na temática, sob pena de violar a liberdade de exercício profissional. Esta autorização somente foi dada pela Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926 (art. 34, item 28), após o ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919.

A partir de então, muitos avanços nesta seara puderam ser observados, tais como a criação do Departamento Nacional do Trabalho e a instituição de uma estrutura sindical oficial em 1931, a introdução da jornada de trabalho de 8 horas

diárias no comércio e indústria, a regulamentação do trabalho feminino e a criação da Carteira de Trabalho, em 1932. Observou-se, ainda, neste mesmo ano, a criação das Comissões de Juntas de Conciliação e Julgamento, uma espécie de embrião do que hoje se conhece como a Justiça do Trabalho (criada com a Constituição de 1934), com o fito de resolver os conflitos entre empregadores e empregados “integrantes do sindicalismo oficial” (Decreto n. 22.132, de 25.11.1932)

Entre os anos de 1933 e 1934 regulamentou-se, ainda, direito a férias e a criação de um salário mínimo.

Em matéria previdenciária, buscou-se a ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, criadas em 1923 pela Lei Eloy Chaves e que eram administradas pelas empresas, que concediam benefícios aos seus empregados. No entanto, “[...] a primeira crise do sistema previdenciário ocorreria em 1930. Diante de inúmeras fraudes e denúncias de corrupção, o governo de Getúlio Vargas suspendeu, por seis meses, a concessão de qualquer aposentadoria”. (LAZZARI; DE CASTRO, 2016, p. 32).

A partir deste momento, mais especificamente, no ano de 1931 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, de âmbito nacional, abrangendo categorias profissionais específicas.

Ressalta Delgado (2019, p.131) que:

A última das direções seguidas pela política oficial tendente a implantar o modelo trabalhista corporativista e autocrático da época traduzia-se nas distintas ações voltadas a sufocar manifestações políticas ou operárias autonomistas ou simplesmente adversas à estratégia oficial concebida. O primeiro marco dessas ações combinadas residiria na Lei de Nacionalização do Trabalho, reduzindo a participação de imigrantes no segmento obreiro do País (Decreto n. 19.482, de 12.12.1930, estabelecendo um mínimo de 2/3 de trabalhadores nacionais no conjunto de assalariados de cada empresa). A essa medida estrutural se seguiram os diversos incentivos ao sindicalismo oficial (monopólio de ação junto às Comissões Mistas de Conciliação; exclusivismo de participação nos Institutos de Aposentadorias e Pensões, etc.), incentivos que seriam transformados, logo após, em expresse monopólio jurídico de organização, atuação e representação sindical. Finalmente, por quase todo o período getulista, uma contínua e perseverante repressão estatal sobre as lideranças e organizações autonomistas ou adversas obreiras.

Este comportamento do governo provisório revestiu o que Santos (1979) denominou de “cidadania regulada”, em que o reconhecimento de direitos estaria atrelado à ocupação profissional. Neste sentido:

Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei (SANTOS, 1979, p. 75).

O Brasil pré-Constituição, portanto, era ainda formado por uma cidadania de caráter excludente que, em matéria de direitos sociais, era regulada pelo Estado, que decidia quem seria inserido ou não em sua cidadania.

Moniz Bandeira (2010, p. 99), ao abordar o desenvolvimento da legislação social na Era Vargas pela perspectiva da luta do proletariado por sua conquista, assim se manifestou:

[...]. Na verdade, afora a necessidade de cumprir as resoluções do Bureau Internacional do Trabalho, Vargas atendeu às reivindicações do proletariado contra o Regime configurado na República Velha. Se não o fizesse, agravaria a agitação social, radicalizaria a crise política e, perdendo o comando dos acontecimentos, abriria o caminho para que outra insurreição o derrubasse do poder e o processo revolucionário prosseguisse em uma direção cada vez mais à esquerda, conforme as condições políticas daquela época.

Em razão de tais circunstâncias, Vargas teria realizado reformas sociais na legislação e, de outro lado, organizou uma estrutura sindical de forma a vincular o movimento operário ao Ministério do Trabalho (MONIZ BANDEIRA, 2010)³⁰.

Em 16 de julho de 1934, a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada, em sessão solene, contando com 187 artigos e disposições transitórias com mais 26 artigos.

O texto constitucional, inspirado em documentos internacionais que já garantiam direitos sociais desde final dos anos de 1910, tais como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, foi considerado um marco na garantia de tais direitos no Brasil, instituindo um capítulo próprio para tratar da

³⁰ A consolidação da vinculação da estrutura sindical ao Ministério do Trabalho se deu após a decretação do Estado Novo e a proibição de greves (MONIZ BANDEIRA, 2010).

“Ordem econômica e Social” (arts. 115 a 140). Os direitos trabalhistas também foram constitucionalizados, pela primeira vez, em 1934, entre os arts. 120 a 123, bem como destacam-se o direito à saúde, à previdência social e à educação, que será melhor detalhado adiante.

Não é demais lembrar que, conforme assinalado na Introdução deste trabalho, Carvalho (2016) destaca a inversão na ordem de reconhecimento de direitos fundamentais no Brasil em comparação com o processo inglês: os direitos sociais, até mesmo em razão da política getulista – que necessitava do apoio popular para legitimar o golpe de 1930 – precederam os demais direitos em seu reconhecimento. A Constituição de 1934 se mostrou importante neste processo, uma vez que foi a primeira a trazê-los em seu texto.

3.3 O direito à educação no texto constitucional

Esta seção tem a finalidade de abordar a construção da enunciação de que a “educação é um direito de todos” na Constituição brasileira de 1934.

3.3.1 A educação em debate: entre católicos e liberais

A Constituição de 1934 foi a primeira, na história do Brasil, a reconhecer o direito à educação em território nacional. Embora a Constituição imperial de 1824 reconhecesse o dever estatal de garantia do que se chamava de instrução pública, nem esta, nem a Constituição republicana de 1891 mencionaram expressamente tratar-se de um direito do povo, tampouco criaram mecanismos para a sua concretização.

Decerto, o período em que a Constituição foi elaborada corroborou esta constitucionalização do direito à educação. Não apenas tendo como exemplo os textos constitucionais de outros países, mas também pelos movimentos internos que antecederam à Constituição.

O início do século XX “caracterizou-se pelo debate das idéias liberais sobre cuja base se advogou a extensão universal, por meio do Estado, do processo de escolarização considerado o grande instrumento da participação política” (SAVIANI, 2007, p. 177). Foi neste momento, que se desenvolveu o ideal, de que a transformação de indivíduos sem qualquer conhecimento, tidos por ignorantes, em pessoas esclarecidas, cidadãos, se daria por meio da escola.

A escolarização era considerada problema vital, instrumento de progresso histórico, apta a combater o sistema oligárquico, fundamentado na “ignorância popular, de maneira que só a instrução pode superar este estado e, por consequência, destruir aquele tipo de formação social” (NAGLE, 2001, p. 145).

No Brasil, esse movimento se observava desde 1915, quando se inaugurou a chamada “Liga Brasileira contra o Analfabetismo”. A falta de letramento, à época, abrangia cerca de 80% da população (ARANHA, 1996, p. 198). Desde então, passou a fazer parte do Brasil a defesa da reconstrução nacional por meio da educação.

Chama a atenção neste período o debate entre católicos e liberais, que disputavam espaço ideológico quanto aos fins da educação. Sobre isso, discorre Saviani (2007, p. 193):

[...] parece claro que foi no clima de ebulição social característico da década de 1920 que, no campo educacional emergiram, de um lado, as forças do movimento renovador, impulsionado pelos ventos modernizantes do processo de industrialização e urbanização; de outro lado, a Igreja católica procurou recuperar terreno organizando suas fileiras para travar a batalha pedagógica. Essas duas forças desempenharam um papel de relativa importância como dispositivos de sustentação do “Estado de compromisso”, concorrendo, cada uma à sua maneira e independentemente de seus propósitos explícitos, para a realização do projeto de hegemonia da burguesia industrial.

Com a Revolução de 1930 e a renovação da classe política dominante, o debate educacional ganhou impulso, pois “a conversão da estrutura econômica, social e política e a própria conversão da mentalidade de vários setores da população, implicavam na reconversão da estrutura educacional, a fim de valorizar as novas aspirações e na medida do possível concretizá-las”. (CURY, 1988, p. 10).

O governo provisório demonstrou desde cedo sua preocupação com a questão educacional. Em novembro de 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde, chefiado por Francisco Campos que, entre os anos de 1930 e 1932 dedicou-se especialmente aos ensinos superior e secundário. Com relação a este último foi realizada verdadeira reforma (que levou o nome de seu idealizador), em que se instituiu o ensino seriado, com frequência obrigatória e em dois ciclos, necessários para o ingresso no ensino superior.

Como pontua Fausto (2019, p. 289):

A ação do Estado no setor educativo relacionou-se intimamente com movimentos na sociedade, envolvendo educadores e a elite cultural, como a fundação da USP bem exemplifica. Esses movimentos vinham da década de 1920 e ganharam maior ressonância após a Revolução de 1930. Podemos falar de duas correntes básicas opostas: a dos reformadores liberais e a dos pensadores católicos.

A laicidade da educação, a institucionalização da escola e sua expansão e a igualdade de gêneros no acesso à educação (ROMANELLI, 2001, p. 143) foram os pontos que opuseram de um lado, o grupo católico e, de outro, o grupo liberal.

A Igreja Católica, que havia perdido espaço com a proclamação da República e a instituição do Estado laico aproximou-se de Getúlio Vargas e, no período prévio à elaboração da Constituição de 1934, realizava

pressão para o restabelecimento do ensino religioso nas escolas públicas e a difusão de seu ideário pedagógico mediante a publicação de livros e artigos em jornais e, em especial, na forma de livros didáticos para uso nas próprias escolas públicas assim como na formação de professores, para o que ela dispunha de suas próprias Escolas Normais (SAVIANI, 2007, p. 179).

A educação, portanto, passou a receber tratamento prioritário por parte da Igreja, uma vez que sua finalidade seria a formação de um verdadeiro e perfeito cristão, de caráter, nobre, útil à sociedade e, sobretudo, com razão iluminada pelo sobrenatural, inscrito na vontade de Cristo explicitada pela Igreja.

Conforme este entendimento, a missão de educar caberia primordialmente à Igreja, seguida da família e, subsidiariamente ao Estado.

As aulas de ensino religioso deveriam ser ofertadas na escola pública e, como docentes destas aulas de religião, deveriam estar “educadores católicos, com reais valores morais e religiosos, cujo entusiasmo fascine os alunos” (CURY, 1988, p. 62). Por este motivo, desde o ano de 1928 vinham sendo formadas em vários estados do país, Associações de Professores Católicos (APCs), que congregavam os princípios doutrinários da Igreja, posteriormente aglutinadas na Confederação Católica Brasileira de Educação.

A nova Constituição era vista pelos intelectuais eclesiásticos como a possibilidade concreta de “re Cristianização” do país e superação da crise econômica e moral que se atravessava, de forma que a atuação da LEC perante a Assembleia Constituinte era justificada.

Se de um lado se tinha o grupo católico, tido por conservador, de outro se observava o grupo dos liberais, representado pelos escolanovistas.

Diante do período de inquietação social que se observava no país a ideia de “Reconstrução social pela Reconstrução educacional” (CURY, 1988, p. 19) se difundiu pelo país. Os educadores da escola nova foram responsáveis por introduzir, no país, “o pensamento liberal democrático, defendendo a escola pública para todos, a fim de se alcançar uma sociedade igualitária e sem privilégios” (ARANHA, 1996, p. 198).

A defesa de que o Estado deveria arcar com investimentos em prol do desenvolvimento da educação nacional foi um marco no movimento liberal que, apesar de não ser unânime³¹, tinha objetivos em comum, além de se contrapor aos ideais católicos.

Entre os dias 13 e 20 de dezembro de 1931 realizou-se a IV Conferência Nacional de Educação, em âmbito da Associação Brasileira de Educação (ABE), uma sociedade civil criada em 1924, com a finalidade de ampliar os debates acerca da educação no país.

Logo na abertura do evento, Vargas

exortou os educadores inscritos nessa IV Conferência a definir as bases da política educacional que deveria guiar as ações do governo em todo o país [...]. O governo buscava na ABE a legitimação para a sua política educacional; e o grupo que dirigia a ABE buscava, por sua vez, abrir espaço no aparelho do Estado para consolidar sua hegemonia sobre o campo educacional (SAVIANI, 2007, p. 230).

Desta solicitação derivou o documento denominado “A Reconstrução Educacional no Brasil”, que ficou mais conhecido como “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, que, embora não tenha congregado um grupo homogêneo de educadores liberais, foi subscrito por 26 intelectuais³².

³¹ Dentro do grupo de educadores liberais destacavam-se duas correntes denominadas de “liberalismo elitista” e “liberalismo igualitarista”. Enquanto que a primeira, liderada por Fernando de Azevedo, defendia que o aparelho de ensino deveria ser utilizado como instrumento de coesão social, de forma que o ensino universitário teria a finalidade de aperfeiçoamento da elite, enquanto que o ensino secundário seria responsável se preocupar com as camadas medianas da população; a segunda, que teve como principal expoente Anísio Teixeira, defendia ser a educação um direito de todos e não um privilégio e que deveria ser focada na autonomia e na individualização do sujeito, de forma a traduzir verdadeira liberdade de escolhas.

³² Foram signatários do manifesto: Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânio Peixoto, Paschoal Lemme, Roquete Pinto, Cecília Meirelles, Hermes Lima, Nóbrega da Cunha, Edgar Sússekind de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Vênancio Filho, C. Delgado de Carvalho, Frota Pessoa, Raul Briquet, Sampaio Dória, Noemy Silveira, Atílio Vicacqua, Júlio de Mesquita Filho, Mario

Este manifesto se tornou conhecido por bradar que a concepção de educação no país deveria ser reformada, pois “na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação” (1932). Defendia, ainda que:

[...] A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar "a hierarquia democrática" pela "hierarquia das capacidades", recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação.

Destacavam-se ainda ao menos dois pontos em que as posições liberais se contrapunham radicalmente às católicas: em primeiro, na defesa de que a educação seria uma obrigação do Estado e não primordialmente da família; num segundo momento, ao defender que a educação deveria se dar longe de crenças e disputas religiosas, de forma a respeitar o que chamou de “integridade da personalidade em formação” do educando. Logo, não haveria espaço para o ensino religioso.

Como reação ao Manifesto, os educadores católicos resolveram se retirar da ABE e, no ano seguinte, foi fundada a Confederação Católica Brasileira de Educação (CCBE), realizando em 1934 o I Congresso Nacional Católico de Educação. Segundo dados trazidos por Saviani (2007, p. 256), apenas em 1934, a CCBE coordenava 40 Associações de Professores Católicos (APCs), com mais de 300 colégios católicos espalhados pelo país, tendo mais de 60 mil alunos e 6.200 professores.

Em meio a este intenso conflito ideológico quanto aos fins da educação houve a realização das eleições de 1933, com vistas à formação da Constituinte. Enquanto que os católicos se organizaram por meio da LEC, os educadores liberais não se fizeram presentes diretamente. Todavia, seus ideais apareceram ao longo dos meses de debate do texto constitucional por meio dos republicanos liberais e esquerdistas³³, de forma que o resultado foi uma Constituição conciliadora em matéria de educação, uma vez que buscava conciliar os ideais católicos e liberais.

Cassanata, A. Almeida Júnior, J.P.Fontenelle, Roldão Lopes Barros, Paulo Maranhã, Garcia de Rezende e Raul Gomes.

³³ De acordo com Cury (1988, p. 113), no que se refere ao grupo dos educadores liberais “estava praticamente garantido na sua representação, já que como “técnicos”, desempenhavam importante papel na burocracia estatal e conseqüentemente nos projetos e ante-projetos enviados à ANC. Além disso, tinham a seu favor, direta ou indiretamente, republicanos com o espírito de 1891, anticlericais, católicos liberais, representantes de outros credos, da maçonaria e mesmo os de esquerda”.

3.3.2 O direito à educação na Constituição de 1934

A Constituição de 1934 foi elaborada em um momento histórico que sofria os efeitos das grandes transformações havidas pelo término da Primeira Grande Guerra e a crescente industrialização.

No Brasil, a Constituição legitimava um governo que, de forma antagônica, sob a alegação de garantir poder ao povo, retirou à força do poder o candidato eleito pelo voto nas eleições de 1930 e inaugurava o ordenamento jurídico da Segunda República.

Em matéria de educação, a Constituição de 1934 destinou um capítulo específico, denominado de “educação e cultura”, para tratar sobre o tema. A denominação do capítulo traduzia o entendimento que se tinha acerca da educação, como “um dos elementos do subsistema cultural” (NAGLE, 2001, p. 133).

Da comparação entre o texto originário apresentado pelo governo provisório e o aprovado na Constituição de 1934 (Apêndice B) observa-se que a relação entre “educação” e “cultura” é comum em ambos os casos, substituindo-se, apenas, a palavra “ensino” por “educação”. Observa-se, também, que a Constituinte substituiu o texto originário, com apenas dois artigos, por onze artigos destinados à temática no texto final.

Ao longo dos debates realizados pela Assembleia Constituinte acerca do texto encaminhado pelo Governo Provisório, foram apresentadas mais de 60 (sessenta) emendas sobre o capítulo da Educação, permeadas de discursos polêmicos e constantemente aparteados.

Para Getúlio Vargas a educação deveria ser considerada o “corolário da riqueza” e forma de “salvação do país”, devendo ser voltada à “preparação do homem para a vida”, atendendo as necessidades regionais da nação:

De acôrdo com as tendências de cada região e o regime de trabalho dos seus habitantes, devemos adotar os tipos de ensino que lhes convêm: nos centros urbanos, populosos e industriais - o técnico profissional, em forma de institutos especializados e liceus de artes e ofícios; no interior- rural e agrícola, em forma de escolas, patronatos e internatos (ANAIS..., 1933, v. I, p. 107).

O próprio governo provisório já havia apresentado à Assembleia Constituinte, a necessidade de criação de novas escolas de ensino primário no país, defendendo a reforma realizada por Francisco Campos em matéria do ensino secundário.

Da análise dos Anais da Constituinte, observa-se que nas discussões, vários foram os argumentos utilizados para defender a aprovação das “emendas católicas”. Por outro lado, as propostas que “se opuseram *contra* as ‘emendas religiosas’, foram mais na defesa da laicidade que no reforço às propostas concretas dos ‘Pioneiros” (CURY, 1988, p.117).

Seu texto final buscou conciliar os debates existentes a respeito da educação. Pode-se dizer que, de certa forma, atendeu aos reclamos católicos e liberais sem, no entanto, deixar tais grupos totalmente satisfeitos.

Do grupo católico, fez-se menção ao dever da família em prover a educação lado a lado com o Estado, bem como constitucionalizou-se o ensino religioso em escolas públicas, que deveria ser “ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis” (art. 153). Obviamente, em sendo católica a maioria da população brasileira, a lei demonstrava um destinatário certo.

Por outro lado, dos ideais liberais, a vitória veio em forma do reconhecimento do direito social à educação (art. 149) e do seu financiamento por parte do Estado. Pela primeira vez, o Estado chamou para si a obrigatoriedade da expansão da educação (art. 150), reservando parte das receitas tributárias decorrentes de impostos, para seu investimento (arts. 156 e 157).

A visão de que a educação seria um novo direito que deveria ter inscrito no texto constitucional teve espaço pelo aparte de Prado Kelly, que ao discursar durante os debates, assim se manifestou:

Quando se trata de estabelecer distinções indispensáveis entre o Estado liberal que produziu a decadência da Primeira República e o Estado moderno, sob as inspirações mais avançadas da cultura contemporânea é que se há de ver o problema da educação, não exclusivamente do ponto de vista da pedagogia, senão da compreensão indispensável do complexo de normas de ordem pública e de ação administrativa, de modo que, ao mesmo tempo, se consagrem um dever de Estado e um novo direito individual, que vem completar aqueles já previstos e enunciados na clássica “declaração de direitos” da Revolução Francesa (ANAIS..., 1935, v. VIII, p. 300).

O raciocínio implantado vinha no sentido de que “uma coisa é dizer-se que haverá escolas públicas e outra que todos terão escolas públicas” (ANAIS..., 1933, v. VIII, p. 301). Sob a crítica de que as declarações de direitos seriam eficazes tão somente em sua parte negativa – não ser preso injustamente, não violar domicílio -, Kelly (1933) observou que o mesmo não ocorria em sua parte positiva, em que o Estado se via obrigado a atuar em prol do cidadão.

O direito à educação, para além de uma mera declaração no texto da lei, se representaria pelo aparte de recursos públicos destinados a ela. O financiamento estatal da educação é consequência da característica dos direitos sociais em geral: como se tratam de direitos que buscam igualar pessoas naturalmente desiguais, estes exigem um “fazer” estatal, representado, inicialmente, pelo gasto público.

A Constituição, em seu art.156 passou a prever a reserva de 10% (dez por cento) dos orçamentos da União e dos Municípios, bem como de 20% (vinte por cento) dos orçamentos estaduais e distrital para a “manutenção e desenvolvimento do sistema educativo”. Já com relação às escolas rurais, haveria uma reserva de ao menos “vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual” (art. 156, parágrafo único).

Outrossim, em seu art. 157, previu que os entes federativos reservariam uma parte de seus patrimônios para a formação de fundos de educação, que também colaborariam com a oferta deste direito à população em geral.

Ocorre que para se chegar ao ponto de o Estado optar por investir o seu dinheiro na garantia de um direito ao povo, há um longo caminho percorrido em matéria de conscientização acerca da importância deste direito.

Os movimentos culturais e sociais que precederam a década de 1930 somados aos intentos da Revolução e os debates realizados pelos grupos idealizadores do que deveria representar a educação na Constituição contribuíram para este avanço. Além disso, os interesses econômicos do governo federal também se mostravam alinhados a uma população mais qualificada, o que contribuiu para o seu reconhecimento enquanto tal.

4 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946

Este capítulo, em sequência ao anterior, visa contextualizar como foi elaborada a segunda Constituição democrática brasileira após o período do Estado Novo e a Carta de 1937. Este interregno histórico, embora não seja o objeto direto da pesquisa, merece considerações, uma vez que teve um papel importante na construção da cidadania no Brasil, tendo em vista que a Era Vargas representou grande avanço na esfera dos direitos sociais no país.

Não obstante, é de se destacar que a transição do período autoritário para a redemocratização a partir de 1945 representou a continuidade de aspectos político-institucionais no Brasil. Nas palavras de Souza (1990, p.105-106):

[...]. O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, na quadra histórica a que nos referimos, de uma ideologia autoritária de Estado.

Sendo assim se faz imprescindível, ainda que breve, a análise do período, para que, com esta contextualização, seja possível identificar a cidadania da época, bem como verificar como foi tratado o direito à educação no texto constitucional de 1946, como forma de subsidiar a análise objeto da pesquisa.

4.1 Contextualização histórica

A Constituição de 1946 foi elaborada em um período pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em que internacionalmente se bradava pelo reconhecimento de direitos humanos – datando, inclusive, deste período, a criação de diversos tratados internacionais que reconheceram direitos às pessoas, celebrados perante as Nações Unidas, organização instituída com a finalidade de evitar novos conflitos mundiais³⁴.

³⁴ Podem ser citados como exemplos de tratados importantes para o reconhecimento de direitos aos seres humanos a própria Carta de São Francisco (1945), responsável pela criação da ONU (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, mais adiante, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Terminada a Grande Guerra e com a derrota dos governos nazifascistas, “surge um novo ciclo constitucional marcado pela redemocratização e preocupação com a proteção dos direitos humanos” (NOVELINO, 2020, p. 126).

Deste cenário de mudanças o Brasil não conseguiu se desvencilhar e o Estado Novo perdeu forças, de forma que Getúlio Vargas foi deposto, abrindo margem para eleições no país e posterior convocação de Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, em substituição à Carta do Estado Novo.

Entretanto, antes de se abordar propriamente o processo de elaboração da Constituição de 1946 é necessário recuar no tempo e compreender o contexto histórico em que esta foi criada.

4.1.1 Breves notas sobre o Estado Novo

Indubitavelmente, a Constituição possui papel muito importante na legitimação de um Estado, de forma que se justificavam as lutas pela elaboração de um documento consolidando o então governo provisório iniciado em 1930. Além de estruturar propriamente o Estado, a Constituição também cria limites à figura do governante, que fica adstrito às suas diretrizes.

Com a elaboração da Constituição de 1934 “parecia enfim que o país iria viver sob um regime democrático” (FAUSTO, 2019, p. 301). Não foi, porém, o que aconteceu, pois pouco mais de três anos após o início da vigência da Constituição de 1934, o Brasil passou por um novo golpe de Estado, tendo o autoritarismo como marco em sua política.

As eleições presidenciais estavam previstas para ocorrer em janeiro de 1938 e “em fins de 1936 e nos primeiros meses de 1937, definiram-se as candidaturas à sucessão presidencial” (FAUSTO, 2019, p. 309). Todavia, em 10 de novembro de 1937 tropas militares cercaram o Congresso Nacional, impedindo a entrada dos parlamentares e à noite, Getúlio anunciou a entrada em vigor de uma nova Constituição, escrita por Francisco Campos³⁵ (FAUSTO, 2019, p. 311), e que deu origem ao “Estado Novo”. A Carta de 1937, inclusive, era fortemente inspirada na Constituição Polonesa, tendo sido apelidada de “Polaca”, em alusão àquele documento.

³⁵ Francisco Campos foi Ministro da Educação e Saúde Pública. Quando escreveu a Carta de 1937 era Ministro da Justiça, cargo em que permaneceu até 1942.

Em seu preâmbulo, a Carta de 1937 justificava a sua existência a um estado de “apreensão criado no país pela infiltração comunista” e na iminência de uma guerra civil, de forma que o novo texto constitucional asseguraria “[...] à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade”.

Conforme assinala Cabral (2011, p.139):

O golpe de 10 de novembro de 1937 inaugurou um regime autoritário no Brasil. Apesar do centralismo e do autoritarismo do governo de Floriano Peixoto, entre 1891 e 1894, e de Artur Bernardes, entre 1922 e 1926, eles não foram, tecnicamente falando, ditaduras. Os oito anos do Estado Novo não podem ser desqualificados como tal.

A centralização do poder e o autoritarismo foram marcas características da Carta de 1937, que continha dispositivos que, na prática, nunca foram aplicados.

Souza (1990, p.85) faz interessante comparação entre o Estado Novo e a Primeira República brasileira:

[...]. Como a Primeira República, o Estado Novo é também um sistema elitista, mas seu **modus operandi** é inteiramente diverso: enquanto aquela se baseara no princípio da autonomia estadual e no mecanismo da política dos governadores, este procura a unificação, intervindo nos estados e implantando extensa rede de órgãos burocráticos, ao mesmo tempo que suspende o funcionamento de todas as organizações partidárias. (grifos do original)

Entre 1937 e 1946 o Presidente governou por meio de decretos-leis, fazendo as vias do Legislativo, uma vez que as eleições para o Congresso Nacional não foram convocadas no período e a Justiça eleitoral, criada em 1932, foi extinta.

Francisco Campos, defendendo o regime instituído, justificou a mudança de regime político no Brasil alegando ser esta a concretização dos ideais proclamados na Revolução de 1930:

Mas, a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937.

[...].

Apenas iniciada, porém, a Revolução foi captada pela política, que a fez abortar mediante seus processos emolientes e ditatórios [...].

Quando quiseram reagir os chefes da Revolução, já a política se havia instalado no poder, precipitando a reconstitucionalização do País no sentido de consolidar a sua restauração. Foi esse o papel da Constituição de 1934,

que frustrou a Revolução da sua oportunidade, canalizando-lhe os impulsos nos mesmos condutos que ela visara romper e inutilizar. Permanecia, assim, o problema político na equação estabelecida antes de 30 e que o movimento de outubro procurara resolver (CAMPOS, 2001, p.41).

Além disso, justificava a mudança de estrutura do governo sob o argumento de que teríamos “vivido, durante mais de quarenta anos, em regime constitucional teórico e em estado de inconstitucionalidade crônica, mal dissimulado por instituições que já haviam caducado antes de viver” (CAMPOS, 2001, p.45).

Interessante contrastar esta afirmação ao fato de que a própria Constituição de 1937 previa a sua aprovação pelo crivo popular³⁶ naquilo que o art. 187 chamou de “plebiscito”³⁷, mas que nunca fora realizado, de forma a permitir a perpetuidade do mandato do Presidente da República, na forma do art. 175, em sua redação original³⁸:

Art 175 - O primeiro período presidencial começará na data desta Constituição. O atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição.

Os governadores de estado, por sua vez, foram transformados em interventores e “na maioria dos casos foram substituídos” (FAUSTO, 2019, p. 312), sendo controlados por um departamento administrativo do governo federal, criado por um decreto-lei de abril de 1939 (FAUSTO, 2019, p. 312).

³⁶ A Carta de 1937 é conhecida como “bonapartista” ou “cesarista”, uma vez que foi elaborada sem a participação popular, cabendo ao povo apenas sua posterior ratificação. Novelino (2019, p. 101) parafraseando Silva (2005) adverte que “a participação popular sobre um projeto elaborado por um Imperador (plebiscitos napoleônicos) ou um Ditador (plebiscito de Pinochet, no Chile) não pode ser considerada democrática, pois visa apenas ratificar a vontade do detentor do poder”.

³⁷ O plebiscito é uma modalidade de participação popular nas decisões do Estado. Trata-se de consulta popular quanto a decisões tomadas pelo governo. As aspas foram utilizadas no corpo do texto, uma vez que tecnicamente há uma diferença conceitual hodierna que difere da denominação dada pela Carta de 1937: atualmente, entende-se como plebiscito a consulta prévia realizada ao povo sobre alguma decisão que o governo pretenda adotar; por outro lado denomina-se referendo a consulta posterior ao ato já adotado. Sendo assim, considerando que a Carta de 1937 foi outorgada ao povo e havia a previsão de uma consulta popular posterior, pelos parâmetros atuais, deveria ser realizado um referendo sobre a sua concordância ou não.

³⁸ O art. 175 foi posteriormente alterado pela Lei Constitucional nº 9, de 1945.

No que se refere à garantia de direitos aos cidadãos, o período do Estado Novo trouxe avanços interessantes em matéria de direitos sociais, em que pese a desolação quanto aos direitos civis e políticos, típica de governos autoritários³⁹.

Como havia grande interesse do governo em promover a industrialização do país, isso acabou por impactar diretamente a educação da época.

A Carta de 1937 trazia expressamente em seu art. 129 que o “O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas” seria o primeiro dever do Estado em matéria de educação, que deveria “dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.”

Para além do dever estatal, a Constituição ainda impunha às indústrias e aos sindicatos econômicos o dever de “criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados”.

Fausto (2019, p. 314) adverte que:

[...]. Embora o ministro Capanema tenha promovido uma reforma no ensino secundário, sua maior preocupação se concentrou em organizar o ensino industrial. Um decreto-lei de janeiro de 1942 instituiu a Lei Orgânica do Ensino Industrial, com o objetivo de preparar mão de obra fabril qualificada. Pouco antes, surgira o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), destinado ao ensino profissional do menor operário. Subordinado ao Ministério da Educação, o Senai ficou sob a direção da Confederação Nacional da Indústria.

Na seara dos direitos trabalhistas, por sua vez, houve o maior avanço, tanto na garantia de direitos aos trabalhadores, como também na imagem de Vargas como o “pai dos pobres”, muito alavancada pelo uso dos meios de comunicação, por parte do governo. A figura de Vargas era trabalhada para que se reconhecesse nela uma figura amiga, em que “o guia e pai doava benefícios a sua gente e dela tinha o direito de esperar fidelidade e apoio” (FAUSTO, 2019, p. 320). Essa forma de fazer política impactou diretamente a evolução da cidadania no período.

Em 1939 foram estabelecidas as federações e confederações dos sindicatos de trabalhadores, de forma a tornar estes últimos mais dependentes do Estado (FAUSTO, 2019, p. 319) e foi organizada a Justiça do Trabalho no país, para julgar os litígios envolvendo empregados e empregadores.

³⁹ A liberdade foi fortemente cerceada no período do Estado Novo que “perseguiu, prendeu, torturou, forçou ao exílio intelectuais e políticos, sobretudo de esquerda e alguns liberais” (FAUSTO, 2019, p. 322).

Em 1940 foi criado o imposto sindical para fortalecimento dos sindicatos, bem como se desenvolveu uma política de salário mínimo, prevista desde 1934, mas até então não implantada⁴⁰. A implantação do salário mínimo, nas palavras de Moniz Bandeira (2010, p. 102):

[...] teve como objetivo reativar o mercado interno, evitando que a erosão do poder aquisitivo dos trabalhadores se agravasse ainda mais, em virtude da proibição das greves. Vargas, entretanto, jogou com o proletariado para impedir que a burguesia industrial e a oligarquia financeira se assenhorassem completamente do poder, ao mesmo tempo que preservou a posição dos latifundiários, ao não estender ao campo os direitos da legislação do trabalho e a previdência social.

Em 1943, destacou-se a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vigente até hoje.

Todavia, é de se lembrar que desde 1939 o mundo vivenciava a 2ª Grande Guerra e, ao perceber que esta

[...] caminhava para um final desfavorável ao Eixo, Vargas teve a certeza de que a ditadura brasileira não sobreviveria, apesar de estar lutando ao lado dos prováveis vencedores. Começou, então, a preparar a transição para um regime constitucional. Uma das táticas utilizadas foi tentar ganhar o apoio dos trabalhadores usando o argumento da legislação social e trabalhista (CARVALHO, 2016, p. 128).

Se a figura de Getúlio, enquanto “pai dos pobres” era exaltada perante os trabalhadores, de modo que “[...] o próprio Vargas passou a se dirigir aos operários em grandes comícios organizados com o apoio da máquina sindical” (CARVALHO, 2016, p. 129), o mesmo não se pode dizer da base governista, que passou a observar os atos adotados com desconfiança, bem como da oposição que também se fortalecia.

O primeiro evento ostensivo de manifestação contrária ao governo de Vargas ficou conhecido como Manifesto dos Mineiros, lançado em 24 de outubro de 1943, aniversário em que se comemorava a Revolução de 1930 (FAUSTO, 2019). O nome se referia aos 92 subscritores do documento, que compunham a elite liberal do

⁴⁰ Explica Fausto (2019, p. 319) que “o país foi dividido em várias regiões e estabeleceu-se uma escala variável de acordo com as peculiaridades regionais. Na capital federal – onde o índice era mais elevado – o mínimo foi fixado em 240 mil-réis mensais. O salário médio pago no país, segundo o censo de 1940, era de 205 mil-réis, o que indica a melhora salarial representada pelo estabelecimento do salário mínimo”.

estado de Minas, dentre os quais é possível citar, a título de exemplo, Virgílio de Melo Franco, Artur Bernardes e Afonso Arinos de Melo Franco.

A Carta aberta conclamava a instalação da democracia no país e a garantia de certos direitos civis e políticos. Nos termos do documento “Um povo reduzido ao silêncio e privado da faculdade de pensar e de opinar é um organismo corroído, incapaz de assumir as imensas responsabilidades de correntes da participação num conflito de proporções quase telúricas, como o que desabou sobre a humanidade” (MANIFESTO...1943).

Diante da censura que obstava à liberdade de imprensa no período, a princípio foram impressos clandestinamente 50 (cinquenta) mil exemplares do documento, que eram distribuídos “de mão em mão jogados ou por baixo das portas das residências” (FGV CPDOC, 1997). Como reação governamental, muitos dos signatários do documento “foram afastados dos cargos públicos que ocupavam ou foram demitidos de seus empregos em empresas privadas em virtude das pressões exercidas pelo governo” (FGV CPDOC, 1997).

Ainda em 1943, estudantes, organizados na União Nacional dos Estudantes (UNE) começaram a se mobilizar contra o regime ditatorial e “uma passeata realizada em dezembro de 1943, em que os estudantes caminhavam de braços dados e com um lenço na boca, simbolizando a supressão da palavra, foi dissolvida violentamente pela polícia. Morreram duas pessoas e mais de vinte ficaram feridas [...]” (FAUSTO, 2019, p. 327)

A participação brasileira na Guerra com apoio tardio aos Aliados em 1944, vivificou a oposição e gerou conflitos internos dentro do próprio governo, sendo gritante a contradição entre fascismo e democracia. Nas palavras de Fausto (2019, p. 326):

[...]. Após a entrada do Brasil na guerra e os preparativos para enviar a FEB⁴¹ à Itália, personalidades da oposição começaram a explorar a contradição existente entre o apoio do Brasil às democracias e a ditadura de Vargas. A primeira manifestação ostensiva nesse sentido foi o Manifesto dos Mineiros, datado de 24 de outubro de 1943. Não por acaso a data comemorava a vitória da Revolução de 1930. Com isso, os assinantes queriam demonstrar que não pretendiam voltar às práticas políticas existentes na Primeira República, assinalando, ao mesmo tempo, sua percepção de que a Revolução de 1930 fora desviada de seus objetivos democráticos.

⁴¹ Força Expedicionária Brasileira enviada em 30 de junho de 1944 para lutar na Itália em favor dos aliados.

A pressão para o fim da ditadura brasileira aumentava, havendo dissensões internas no governo, que justificava sua continuidade pela guerra e “prometia realizar eleições quando a paz voltasse (FAUSTO, 2019, p. 327).

Com o término da guerra “o descrédito internacional que passou a cobrir os regimes fascista e nazista veio dar maior vigor à oposição interna brasileira contra o regime autoritário que vigia no país desde 1937” (SOUZA, 1990, p.63).

A oposição, como forma de forçar uma movimentação do governo, lançou a candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes à presidência da República entre os anos de 1944 e o início de 1945 e a imprensa, que a cada dia conseguia burlar a censura do regime autoritário, divulgou a informação:

[...]. O *Correio da Manhã* do Rio de Janeiro publicou em 22 de fevereiro de 1945 uma entrevista de José Américo, no qual o ex-ministro de Getúlio fazia críticas ao Estado Novo e dizia que a oposição já tinha candidato. No dia seguinte, informava o jornal *O Globo* aquilo que ninguém mais ignorava, ou seja, o nome do candidato (FAUSTO, 2019, p. 328).

Ainda no mês de fevereiro, mais especificamente no dia 28, o governo editou a Lei Constitucional nº 9 que, entre outras medidas, previu que em 90 (noventa) dias contados da publicação da lei seriam fixadas as datas das eleições gerais, tanto para os membros do Poder Executivo (Presidente da República e Governadores de estado), como para os Legislativos federal (à época denominado Parlamento) e estaduais (até hoje conhecidos como Assembleias Legislativas).

Esta regulamentação se deu pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que ficou conhecido como Lei Agamenon⁴² (ou Código eleitoral de 1945) e que teve por mérito restabelecer a Justiça eleitoral extinta pelo regime de exceção, inovando ao exigir a filiação partidária para que um candidato pudesse concorrer às eleições (art. 39), bem como fixando a data de 2 dezembro para o pleito eleitoral.

Quanto aos direitos políticos, a Lei Agamenon também realizou algumas alterações, embora não muito significativas. Conforme reflete Souza (1990, p.121) “face à precariedade dos recursos disponíveis e à provável lentidão do alistamento eleitoral, foi permitido o registro de blocos de eleitores com base em listas

⁴² O Código Eleitoral de 1945 ficou assim conhecido em referência ao então Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, que teve a incumbência de elaborá-lo.

preparadas por empregadores e agências governamentais: o chamado alistamento **ex-officio**.” (grifos do original).

O alistamento eleitoral de ofício – e que, portanto, não dependia da solicitação direta por parte do eleitor para que se concretizasse- “correspondeu a 23% da votação nacional em 1945, e nada menos que 54% no Distrito Federal, 33% em São Paulo, 31% no Estado do Rio, 21% no Rio Grande do Sul, 21% em Pernambuco, 17% na Bahia e 15% em Minas Gerais” (SOUZA, 1990, p. 121).

Esta modalidade de alistamento acabou por influir diretamente nas eleições de 1945, de forma que Franco (1946 *apud* SOUZA, 1990, p. 121) assim refletiu sobre o instituto:

O alistamento ex-officio [...] foi calculadamente estendido às massas menos esclarecidas, enquadradas pelas organizações fascistas a quem tinham sido reduzidos, pelo Estado Novo, os sindicatos, possibilitando assim a inclusão dos analfabetos e dos estrangeiros.

Com a nova legislação publicada, Getúlio anunciou que não se candidataria à presidência e o nome do general Dutra, Ministro da Guerra do Estado Novo, surgiu como candidato governista.

Como pontua Mayer (2018, p. 97) “A vida partidária do período girou em torno de três grandes legendas que tinham na figura do antigo ditador Getúlio Vargas a sua razão de existência”: a União Democrática Nacional (UDN), da oposição, criada em junho de 1945 e que apoiava a candidatura de Eduardo Gomes à presidência; a partir de Getúlio e dos Interventores estaduais surgiu o Partido Social Democrático (PSD), em junho de 1945, apoiadores de Dutra; e, em setembro do mesmo ano, foi criado o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de caráter populista, “sob a inspiração também de Getúlio, do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical. Seu objetivo era reunir as massas trabalhadoras urbanas sob a bandeira getulista.” (FAUSTO, 2019, p. 328).

Somados a estes partidos, destacava-se também o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que havia sido recentemente legalizado. Quanto ao seu posicionamento, interessante registrar a colocação de Fausto (2019, p. 329):

O apoio do PCB ao governo Vargas consistiu em um dos fatos mais controvertidos daqueles anos. Ele se explica por características do PCB e sobretudo pela orientação vinda de Moscou. Aí se traçou a diretiva de que os partidos comunistas de todo o mundo deveriam apoiar os governos de

seus países, integrantes da frente antifascista, fossem eles ditaduras ou democracias. O Brasil não só entraria na guerra contra o Eixo como, em abril de 1945, estabeleceu relações diplomáticas com a União Soviética, pela primeira vez em sua história.

O apoio do PCB a Vargas acabou por refletir em um movimento político que ficou conhecido como “Queremismo”. Em maio de 1945, um grupo de apoiadores de Getúlio – dentre eles, o PCB – passou a reivindicar o adiamento das eleições presidenciais, com a permanência de Getúlio no poder e a convocação de uma nova Assembleia Constituinte. Com a realização das eleições presidenciais, Getúlio deveria concorrer, daí o apelido do movimento, originado do slogan “Queremos Getúlio”.

Moniz Bandeira ressalta que movimento queremista se desenvolveu animado pelos novos setores urbanos e o movimento sindical, além do PCB, pois tais grupos estariam “[...] sensibilizados pelos benefícios que a legislação do trabalho e da previdência lhes trouxe ou lhes traria, e temendo que fosse revogada com o fim do Estado Novo [...]” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 104).

Esta campanha teve um efeito “profundamente negativo. Parecia claro que Vargas pretendia manter-se no poder como ditador ou presidente eleito, “fritando” no percurso os dois candidatos já lançados.” (FAUSTO, 2019, p. 330).

A respeito disso, apesar de ter manifestado apoio a Dutra, ficou conhecida a anedota popular que pretendia representar a vontade de Vargas: “O meu candidato é o Eurico, mas se eu tiver oportunidade, mudo uma letra e...Eufico!”

A deposição de Vargas acabou se dando, do ponto de vista da política interna, em decorrência do desgaste do governo e do receio de que este tentasse permanecer no poder. O estopim foi um evento relacionado ao seu irmão, Benjamin Vargas, de alcunha “Bejo” (FAUSTO, 2019).

Em 27 de outubro de 1945 aconteceria, no Distrito Federal, mais uma manifestação pública “queremista”, mas o então chefe da Polícia Civil, João Alberto Lins e Barros resolveu proibi-la. Descontente com tal posicionamento, Vargas resolveu substituir João Alberto por seu irmão, Bejo:

uma figura de reputação pra lá de duvidosa, tido como um homem violento, rude e boêmio. Sua nomeação para um cargo tão estratégico como aquele soava aos inimigos do Estado Novo como um recado claro de que Vargas precisava de alguém de sua mais estreita confiança para tentar se manter a todo custo na Presidência da República, repelindo – se preciso, com a força

policial – quaisquer atos que, na capital do país, fossem contrários ao seu projeto político pessoal (OLIVEIRA, 2010, p.60).

Dois dias após esta medida, tropas do Exército cercaram o palácio presidencial sob o comando do Ministro da Guerra, o general Góes Monteiro e depuseram Vargas que, com sua expertise política, por meio de um ato divulgado no dia seguinte, declarou publicamente que concordava com sua retirada do poder.

As 6:35 horas da manhã, do dia 31 de outubro, trajando um terno cinza claro, com chapéu da mesma cor, e sorrindo, Getúlio Dornelles Vargas após exatos quinze anos deixava o poder. Ao sair do palácio Guanabara, despediu-se de todos os funcionários, apertando a mão, de um a um. Em seguida, em companhia de sua filha Alzira Vargas do Amaral Peixoto, de seu genro Ernani do Amaral Peixoto, do ministro João Alberto, do seu ajudante de ordens major Edgard Bruno Ribeiro, entrou no automóvel presidencial, um Cadillac limusine, ano 1941, sete lugares, de placa nº 84, dirigido por seu motorista desde os tempos do ministério da Fazenda Euclides Fernandes.

Ao sair do palácio Guanabara, os soldados do Exército que montavam guarda, desde a noite do dia 29, fizeram continência de estilo, Getúlio agradeceu com um aceno de mão. (RIBEIRO, 2005)

Vargas deixava a Presidência, mas se mantinha presente na política nacional, com grande apoio da massa popular. Isso porque do ponto de vista da cidadania a Era Vargas teve papel essencial ao implantar no país uma série de direitos sociais, de cunho trabalhista e previdenciário, antes não vistos.

Nas palavras de Carvalho (2016, p. 127-128):

Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. [...]. Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social, antes da expansão dos direitos políticos.

Esta política governamental gerou uma situação ambígua na medida em que garantia direitos sociais, mas sacrificava, muitas vezes, direitos civis, de cunho individual e político. Dessa forma, favorecia a dependência do povo ao governo, uma vez que não era o cidadão, conhecedor de seus direitos que reivindicava a concretização de direitos de igualdade por parte do Estado, mas sim fazia com que tais direitos “não fossem vistos como tais, independentes da ação do governo, mas

como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade” (CARVALHO, 2016, p. 130).

4.2 Redemocratização e o processo constituinte

Com a deposição de Getúlio Vargas foram convocadas eleições para a Presidência da República e para uma Assembleia Constituinte que elaboraria a nova Constituição democrática brasileira. Entre a deposição de Vargas e a proclamação do resultado das eleições, o Brasil passou a ser governado interinamente por José Linhares, que havia deixado o cargo de presidente do Supremo Tribunal Federal para assumir o ofício, haja vista a inexistência do cargo de Vice-presidente.

Durante o governo provisório de Linhares foram editadas as Leis nº 13 (de 12 de novembro de 1945) e nº 15 (de 26 de novembro de 1945) que estabeleciam expressamente que os parlamentares eleitos nas eleições vindouras teriam a finalidade de elaborar uma nova Constituição para o país.

O pleito de 1945 inaugurou uma sucessão de eleições que perdurariam até abril de 1964, quando o Brasil vivenciou um novo golpe à democracia. Ao contrário das regras atuais, em que Presidente e Vice-Presidente se elegem em chapa única, à época, as eleições para tais cargos eram realizadas separadamente. Especificamente nas eleições de 1945 não houve pleito para a escolha do Vice-Presidente da República, uma vez que o cargo havia sido extinto pelas Constituições de 1934 e 1937, que declaravam que o Poder Executivo federal seria exercido apenas pelo Presidente da República (art. 51 da Constituição de 1934 e art. 73 da Carta de 1937).

Embora as eleições gerais tenham sido convocadas após a deposição de Vargas, a figura do antigo ditador, embora deposto, se fazia presente: “Sua força popular, no entanto, se fez logo sentir. A luta sucessória foi decidida em favor do general Eurico Gaspar Dutra, seu ministro da Guerra, graças ao apoio que lhe deu o ex-presidente, poucos dias antes das eleições” (CARVALHO, 2016, p. 129)⁴³.

Não apenas Dutra havia sido eleito, como também o seu partido, PSD, havia conquistado maioria na Assembleia Constituinte: 173 cargos dos 320 em disputa, o

⁴³ Nas palavras de Fausto (2019, p. 339-240): “Dutra não entusiasmava ninguém e chegou-se mesmo a pensar em substituir sua candidatura por outro nome que tivesse maior apelo eleitoral. Mas, quase às vésperas da eleição, em 28 de outubro, Getúlio acabou por fazer uma declaração pública de apoio à candidatura de Dutra, embora ressaltando que ficaria ao lado do povo contra o presidente, se ele não cumprisse as promessas de candidato”.

que correspondia a 54% da Assembleia Constituinte (SOUZA, 1990, p. 123). Os partidos aliados a Getúlio – que apesar de deposto, concorreu às eleições de 1945 e foi eleito deputado e senador, optando por exercer este segundo cargo – acabaram por predominar na composição da Constituinte de 1946, conforme trabalho de pesquisa elaborado por Braga (1998):

Tabela 2 – Representação partidária na Assembleia Constituinte de 1946

Partidos	Número de Senadores (%)	Número de Deputados (%)	Total de Constituintes (%)
1)PSD (Partido Social Democrático)	26 (63,5%)	159 (53,5%)	185 (54,7%)
2)UDN (União Democrática Nacional)	11 (26,9%)	78 (26,3%)	89 (26,3%)
3)PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)	01 (2,4%)	22 (7,4%)	23 (6,8%)
4)PCB (Partido Comunista do Brasil)	01 (2,4%)	15 (5,1%)	16 (4,7%)
5)PR (Partido Republicano)	01 (2,4%)	11 (3,7%)	12 (3,7%)
6)PSP (Partido Social Progressista)	01 (2,4%)	07 (2,3%)	08 (2,4%)
7)PDC (Partido Democrata Cristão)	-	02 (0,7%)	02 (0,6%)
8)EDL (Esquerda Democrática)	-	02 (0,7%)	02 (0,6%)
9)PL (Partido Libertador)	-	01 (0,3%)	01 (0,3%)
TOTAL	41 (100%)	297 (100%)	338 (100%)

Fonte: BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946**: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 40.

Quanto aos constituintes eleitos, destaca-se que, além dos políticos de carreira, que já haviam exercido anteriormente algum cargo parlamentar – ou até mesmo participado da Constituinte de 1933 – houve uma considerável renovação, com parlamentares eleitos pela primeira vez. Apesar deste dado, alerta Braga (1998, p. 58) que:

[...] em alguns Estados da Região Nordeste, a maior parte, senão todos, os parlamentares eleitos para a primeira legislatura, em órgãos parlamentares, eram estreitamente entrosados com as interventorias estaduais. Destacam-se, particularmente, os casos das bancadas pessedistas dos Estados de Alagoas, da Bahia e de Pernambuco, onde a maioria de seus parlamentares possuía a dupla característica de terem sido eleitos pela primeira vez para

uma função parlamentar e, ao mesmo tempo, serem todos oriundos do quadro institucional formado durante as interventorias estado-novistas.

Em termos numéricos, 179 eleitos para compor a Assembleia Constituinte de 1946 já haviam exercido algum cargo parlamentar anterior, o que correspondia a 53% (cinquenta e três por cento) da Assembleia. Por outro lado, os demais 159 foram eleitos pela primeira vez para a atuação parlamentar, correspondendo a 47% (quarenta e sete por cento) da Assembleia (BRAGA, 1998, p. 59), com a ressalva de sua ligação com o regime anterior.

O resultado da votação:

[...] mostrou claramente como a máquina política montada pelo Estado Novo, com o objetivo de apoiar a ditadura, podia ser também muito eficiente para captar votos, sob regime democrático. Esse fato é indicativo de que para uma considerável parcela do eleitorado importavam mais as relações pessoais clientelistas do que a opção entre partidários do Estado Novo e liberais. A opção não tinha significado na vida cotidiana dos eleitores e era abstrata demais para ser apreendida por um eleitorado de educação rudimentar (FAUSTO, 2019, p. 341).

O resultado das urnas, ao significar a permanência no poder daqueles que haviam dominado o Estado no período do Estado Novo, frustrou a “euforia democrática que tomou conta do país ao longo de 1945” (SAVIANI, 2007, p. 280).

Saviani (2007, p. 280) pontua que “O governo saído das urnas definiu-se como um regime democrático, excluída, porém, a classe operária. Sua grande novidade foi a presença de uma bancada comunista no Parlamento”.

Com a posse de Dutra e esta composição constituinte, instalaram-se os trabalhos da Assembleia em 01 de fevereiro de 1946, perdurando até 18 de setembro deste mesmo ano, quando, então, foi promulgada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

4.2.1 Cidadania pré-Constituição de 1946 e o processo constituinte

No estágio de pré elaboração da Constituição de 1946, o Brasil vivenciava um regime autoritário que, sob o argumento de que traria ao país a ordem não encontrada durante os primeiros anos da República, concentrou as principais decisões políticas na figura do chefe de Estado.

Francisco Campos, autor da Carta Constitucional de 1937, ao analisar o povo brasileiro naquele momento, - muito embora o Código Eleitoral de 1932 e a

Constituição de 1934 tenham ampliado o direito ao voto e, portanto, a participação popular nas decisões do Estado – concluiu que no Brasil existia o que considerou ser o “mito do sufrágio universal”. Para ele, era nítido que:

A maior parte dos eleitores não se preocupa com a coisa pública. A sua vida privada já lhes dá bastante motivos de preocupação e de trabalho. Passam a maior parte do tempo alheios às questões de política, de administração e de governo. Quando mobilizados para as campanhas eleitorais, todos os problemas se apresentam de uma só vez à sua atenção, quase todos complexos e a maior parte deles ininteligíveis à massa que não se encontra preparada para a compreensão sequer dos seus termos mais simples. (CAMPOS, 2001, p. 51).

Por seu notável envolvimento com a educação nacional, Campos atribuiu, também, esta deficiência ao sistema educacional como um todo:

Ora, a educação, por mais que se tenha generalizado a instituição primária, ainda não constitui um bem ao alcance de todos, ou a maioria. O sistema de educação em vigor em todo o mundo ainda é um sistema mais ou menos fechado, acessível tão-somente a pequeno número. A massa eleitoral continua em estado de ingenuidade em relação aos problemas capitais da política e do governo (CAMPOS, 2001, p.52).

Assim, era claro naquele momento que não havia que se falar em uma cidadania consciente do povo brasileiro, pois o próprio discurso governamental ressaltava que a maior parcela da população estava alheia às decisões políticas fundamentais adotadas no país.

Os retrocessos democráticos trazidos na Carta de 1937 eram justificados diante desta realidade, pois nas palavras de Campos (2001, p. 52) “[...]. A Constituição de 10 de novembro não faz mais, restringindo o uso do sufrágio universal, do que aceitar uma situação de fato, hoje geral do mundo”.

Este discurso de aceitação da situação de fato existente no país como forma de justificativa para a exclusão, também na lei, da participação do indivíduo nos negócios do Estado fez manter, durante o período do Estado Novo, a distância entre “o homem comum do povo” e os “cidadãos que ditavam os rumos do Estado”.

Diferentemente do que se observava na legislação prévia à Constituição de 1934, em que a cidadania era sinônimo de nacionalidade, no texto da Carta de 1937, esta aparecia como sinônimo da possibilidade de exercício dos direitos políticos.

Entre os arts. 115 e 121 a Carta de 1937, tratando “Da Nacionalidade e da Cidadania”⁴⁴, primeiramente definiu quem seriam brasileiros e estrangeiros (arts. 115 e 116) para depois, a partir de seu art. 117, passar a tratar sobre o exercício do direito de voto pelos brasileiros, homens e mulheres, maiores de 18 (dezoito) anos, vedando-se, a princípio, a participação eleitoral de analfabetos, militares em serviço ativo, mendigos e os que estivessem privados, temporária ou definitivamente, do exercício dos direitos políticos (parágrafo único do art. 117).

Estas vedações ao exercício do voto foram retirados da Carta Constitucional a partir da vigência da Lei Constitucional nº 9, de 1945, mas se mantiveram na Lei Agamenon (Decreto-Lei nº 7.586) que, ademais, determinava ser o voto facultativo para aqueles considerados inválidos, maiores de 65 anos de idade, brasileiros a serviço do país no estrangeiro, oficiais das forças armadas em serviço ativo, funcionários públicos que estivessem de licença ou de férias fora de seu domicílio, os magistrados e as mulheres que não exercessem atividade lucrativa (art. 4º).

Analisando o Brasil da época sob o prisma da teoria de cidadania de Marshall (1967) quanto aos direitos civis, políticos e sociais, pode-se destacar, num primeiro momento, o cerceamento dos direitos civis, com a ausência de alterações significativas na esfera legislativa no período imediatamente posterior a este até a elaboração da Constituição de 1945.

Pontes de Miranda, notório jurista e filósofo brasileiro, ao comentar a Constituição de 1946 quantos aos “direitos e garantias fundamentais” assim se manifestou sobre os ideais de liberdade e democracia no Brasil da Carta de 1937: “[...]. Verdade é, porém, que já se pode ver, volvendo-se os olhos a 1937, o que havia de *regressivo* no maior pecado da nossa história” (MIRANDA, 1960, p. 259).

Quanto aos direitos políticos, por sua vez, a partir da redemocratização do país foi possível observar alguns avanços. Com a edição da Lei Agamenon, convocando as eleições de 1945, certo entusiasmo popular pode ser sentido nas urnas, que

[...] despertaram um grande interesse na população. Depois de anos de ditadura, a Justiça Eleitoral ainda não ajustara o processo de recepção e contagem de votos. Pacientemente, os brasileiros formaram longas filas para votar. Nas últimas eleições diretas à presidência da República, em março de 1930, tinham votado 1,9 milhão de eleitores, representando 5,7%

⁴⁴ Tratou-se de inovação legislativa, pois, como visto no capítulo anterior, a Constituição de 1934 ainda tratava o cidadão apenas sob a perspectiva da nacionalidade.

da população total; em dezembro de 1945 votaram 6,2 milhões, representando 13,4% da população (FAUSTO, 2019, p. 340).

Embora indubitavelmente trate-se de um número baixo de eleitores, a participação do eleitorado representava o dobro da presença popular nas eleições de 1930, dando início a um fase descrita por Carvalho (2016, p. 131) como “a primeira experiência democrática” da história do país.

No que se refere aos direitos sociais, por outro lado, houve a continuidade da intensa atividade legislativa e administrativa do Estado iniciada em 1930, destacando-se no ano de 1943 a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por meio do Decreto-lei nº5.452, com vistas a unir e ampliar a legislação trabalhista brasileira, criando-se um verdadeiro “Código de Trabalho”, vigente até os dias atuais.

Sobre a política governamental que perdurou durante o período do governo de Vargas, Delgado (2019, p. 129) ressalta que:

O Estado largamente intervencionista que ora se forma estende sua atuação também à área da chamada *questão social*. Nesta área implementa um vasto e profundo conjunto de ações diversificadas mas nitidamente combinadas: de um lado, através de rigorosa repressão sobre quaisquer manifestações autonomistas do movimento operário; de outro lado, por meio de minuciosa legislação instaurando um novo e abrangente modelo de organização do sistema justabalhista, estreitamente controlado pelo Estado.

Apesar das muitas reviravoltas no cenário político do período não é demais lembrar que, cronologicamente, haviam se passado apenas 15 (quinze) anos entre o início da Segunda República e a elaboração da Constituição de 1945, de forma que não puderam ser sentidas mudanças legislativas significativas nas áreas dos direitos civis e políticos, pautando-se a política governamental nos direitos sociais.

Neste cenário de uma cidadania que aparentava dar os seus primeiros passos, empoderado pela Resolução nº 215, de 02 de outubro de 1945, o Parlamento eleito nas eleições de dezembro daquele mesmo ano, além de suas atribuições ordinárias, também passou a ter poderes constituintes “isto é: apenas sujeito a limites que ele mesmo prescrever”.

Não se pode deixar de observar, no entanto, que o período de elaboração da nova Constituição foi marcada pelo que se chamou de “escalada grevista” (OLIVEIRA, 2014, p.22):

O debate na Constituinte é “atravessado” pela luta social em curso. Logo depois de sua instalação, a greve dos bancários, que se estendia desde (23/1/1946) será tema de vários pronunciamentos, notadamente dos deputados do PC, já “reorientados”. Sucedem-se as greves dos portuários, trabalhadores da Light e outras, que vão diminuindo no decorrer do ano. Proliferam denúncias de “intransigência patronal e/ou governamental”, “repressão policial”, “abusos de autoridade”, “justeza das reivindicações”, atuação de “agitadores profissionais”, de “desestabilizadores da ordem” etc.

Às 14h do dia 01 de fevereiro de 1946, no Palácio Tiradentes, o Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sr. Valdemar Falcão deu início à sessão de instalação dos trabalhos preparatórios da Assembleia Constituinte para, em suas palavras “[...]. cumprir a tarefa grandiosa de recompor em moldes democráticos o país e dar-lhe a Carta Constitucional condigna aos destinos do povo brasileiro”. (ANAIS...v.I, .p.3)

Em 05 de fevereiro de 1945 houve a eleição para a mesa que dirigiria os trabalhos da Assembleia: o senador Fernando de Melo Viana (PSD) foi eleito para o cargo de Presidente; os deputados Otávio Mangabeira (UDN) e Berto Condê (UDN) foram eleitos primeiro e segundo vice-presidentes Para completar a composição da mesa, o senador Georgino Avelino (PSD) e os deputados Lauro Sodré Lopes (PSD), Lauro Montenegro (PSD) e Rui Almeida (PTB) foram eleitos para os cargos de primeiro, segundo, terceiro e quarto secretários, respectivamente.

Designada uma comissão específica para a elaboração do Regimento Interno da Assembleia Constituinte, esta foi colocada à votação para os parlamentares por meio da Resolução nº 1-B, de 1946 (ANAIS...v. III., p.281), tendo sido aprovada em 12 de março de 1946 (v. III, p. 332).

Ao contrário do que havia ocorrido em 1934, em que o governo provisório havia preparado um anteprojeto a ser discutido pela Assembleia, desta vez foi designada uma Comissão Constitucional que teria a finalidade de elaborar o projeto que seria levado a plenário. Referida Comissão, constituída de 37 membros escolhidos pela representação dos partidos nacionais na Assembleia Constituinte⁴⁵ iniciou seus trabalhos em 15 de março, apresentando o projeto resultado de seu trabalho, em 23 de maio.

⁴⁵ Representação proporcional significa que o partido mais votado teria mais representantes do que os partidos menos votados. Assim, dos 37 membros, 19 eram do PSD, 9 da UDN, 2 do PTB e PC, PL, PR, PDC, PRP, PPS e ED tiveram 1 representante cada.

Para a elaboração do projeto, a Comissão se subdividiu em dez subcomissões temáticas, que tiveram os temas de trabalho distribuídos seguindo a organização da Constituição de 1934, tida pelos parlamentares como um exemplo a se seguir⁴⁶. É de ressaltar, aqui, que da análise dos Anais da Constituinte, o que se observa é que as primeiras sessões foram marcadas por duras críticas ao regime do Estado Novo, muito embora, como visto, grande parcela dos parlamentares eram – direta ou indiretamente – relacionados a Getúlio que, inclusive, compunha a Assembleia com uma participação bastante discreta.

A subcomissão nº 8 ficou responsável por elaborar o capítulo da Constituição referente à “Família, Educação e Cultura” e era composta por seu presidente Flávio Guimarães (PSD-Paraná), pelo relator Ataliba Nogueira (PSD–São Paulo) e contando ainda com Ferreira de Souza (UDN – Rio Grande do Norte), Arruda Câmara (PDC-Pernambuco) e Guaraci Silveira (PTB-São Paulo).

A maioria das subcomissões, inclusive a de número 8, teve prazo de 10 (dez) dias para apresentação de seus trabalhos, oportunidade em que os textos foram apresentados à Comissão Constitucional que, unindo os temas, redigiu o projeto de Constituição levado a plenário em maio de 1946.

Aprovado o projeto pela maioria iniciou-se a discussão em plenário e os Constituintes puderam realizar pronunciamentos e emendas ao texto apresentado pela Comissão. Oliveira e Penin (1986) indicam que até este momento haviam sido apresentadas 4.092 emendas ao texto originário.

Especificamente no que se refere ao tema desta pesquisa, a relação entre o exercício da cidadania, enquanto conscientização do indivíduo quanto aos seus direitos dada pela educação aparece, pela vez, na Assembleia, pelo discurso do deputado paulista Cesar Costa (ANAIS...v. IV, p.150), que defendeu a destinação de recursos públicos suficientes para o financiamento da educação pública, com as seguintes palavras:

É axioma político que “República é govêrno do povo pelo povo”, mas, se êste não usar de suas prerrogativas, se não souber exercer seus direitos, a República será sempre uma mentira.

⁴⁶ Já no início dos trabalhos da Constituinte, antes mesmo da aprovação de seu Regimento Interno, o parlamentar Arruda Câmara já apontava a Constituição de 1934 como o parâmetro que o novo texto constitucional deveria seguir, tendo em vista ser, em sua opinião, “uma das melhores até hoje elaboradas, [e que] reflete as necessidades e as justas aspirações do povo brasileiro expressas por seus legítimos representantes a poucos anos” (ANAIS... vol.I, p. 48)

Nos países em que a democracia existe de fato, ela é inseparável da instrução popular. O Brasil tem 45 milhões de habitantes e mais de 30 milhões de analfabetos. Esses números são assombrosos e deprimentes de nossos foros de nação civilizada. Essa a razão, para mim, em virtude da qual nunca se praticou democracia no Brasil. Nos Estados Unidos e na Inglaterra são impossíveis as ditaduras, pela inexistência de analfabetos. (texto com redação original)

Corroborando a afirmação acerca do analfabetismo e, para nortear as discussões sobre educação no bojo da Assembleia Constituinte, Aureliano Leite apresentou o trabalho de Rafael Xavier, da Comissão Organizadora do Censo Brasileiro dos Municípios acerca do índice de alfabetização dos brasileiros em 1945. Em termos percentuais, o letramento era, à época, assim representado:

Tabela 3 – Índice de alfabetização dos brasileiros em 1945

Unidade Federativa (UF)	Alfabetizados na UF (%)	Capitais (%)	Municípios do interior (%)
Brasil	43%	71,1%	36,9%
Acre	38,4%	42,6%	37,8%
Amazonas	41,6%	67,3%	32,6%
Pará	45,8%	75,1%	36,8%
Maranhão	23,9%	67,9%	20,2%
Ceará	29,8%	64,5%	26,2%
Rio Grande do Norte	30,0%	6,15%	27,8%
Paraíba	23,6%	51,5%	21,5%
Pernambuco	28,3%	67,4%	21,7%
Alagoas	22,0%	58,9%	17,6%
Sergipe	29,9%	65,2%	25,0%
Bahia	27,0%	70,9%	23,0%
Minas Gerais	38,0%	81,8%	36,4%
Espírito Santo	45,8%	72,9%	43,9%
Rio de Janeiro	47,9%	78,3%	45,1%
Distrito Federal	81,8%	81,8%	-
São Paulo	57,4%	84,8%	50,8%
Paraná	48,6%	84,0%	43,4%
Santa Catarina	56,2%	64,9%	55,8%
Rio Grande do Sul	61,2%	81,3%	59,2%
Goiás	26,4%	40,6%	25,6%

Unidade Federativa (UF)	Alfabetizados na UF (%)	Capitais (%)	Municípios do interior (%)
Mato Grosso	45,7%	46,1%	45,6%

Fonte: ANAIS...v.IV, p. 239.

O senador carioca Brígido Tinoco (ANAIS...v. VII, p. 217) fez coro a estas informações ao trazer ao debate da Assembleia a seguinte reflexão:

De que vale, Sr. Presidente, assegurar, em nossa Constituição, o direito de pensamento, a liberdade e a democracia, se não garantirmos o direito à própria vida, que é o direito à instrução, porque, sem esta, não poderá subsistir nenhum direito?

O objetivo principal da instrução é unir o homem com a Pátria.

Os debates se seguiram ao longo das sessões parlamentares até que o tema do analfabetismo retornasse à Assembleia pelo aparte do deputado da bancada comunista Gregório Bezerra (ANAIS...v. IX, p. 223), que solicitou a inclusão do direito de voto aos iletrados no novo texto constitucional, pois, em suas palavras: "Em nossa pátria, infelizmente, ainda não é praticada a verdadeira democracia, isso porque, Sr. Presidente, existem cerca de 30 milhões de bons patriotas que não sabem, sequer, o significado dessa palavra".

O constituinte Argemiro Fialho (ANAIS... v. XIV, p-524-525), ao defender a inclusão dos analfabetos enquanto eleitores alistáveis comparou a sua exclusão do direito de voto à inaplicabilidade de um dispositivo que também constava no projeto apresentado pela Comissão constituinte e que trazia a noção de que todos seriam iguais perante a lei.

Se êsses brasileiros não sabem ler nem escrever, a êles não cabe a culpa; a culpa cabe, inteira, àqueles que foram responsáveis pelo govêrno do Brasil em todos os tempos.

Competia ao govêrno criar escolas, difundir o ensino, alfabetizar a totalidade da população brasileira, tanto a que vive nas cidades como a que habita os longínquos rincões de nossa pátria. Negar-lhes o direito de voto é diminuir-lhes a capacidade, é contrariar o estipulado no art. 159, §1º, do projeto, que diz: "Todos são iguais perante a lei".

Mas que igualdade é essa? Se se nega àquêle que não sabe ler nem escrever o direito pelo qual nos batemos, conseguindo a vitória de termos reunida aqui a Constituinte destinada a redemocratizar o Brasil. reconhece-se que nem todos são iguais perante a lei. Nesse caso, é preciso que arranquemos do projeto o § 1º do artigo 159 e o substituamos, sem mistificação, pela expressão seguinte: "Nem todos são iguais perante a lei". Porque, assim fazendo, estaremos procedendo com verdade, estaremos sendo justos ao recusar ao brasileiro a igualdade perante a lei.

Em complemento a esta discussão, o tema da gratuidade do ensino foi trazido à Assembleia pelo senador carioca Getúlio Moura que, identificando que a Comissão constitucional havia deixado de tratar do assunto⁴⁷, destacou sua importância ao regime democrático:

[...]. não se compreende, de fato, Senhor Presidente, que se institua um regime democrático, sem se conferir aos indivíduos as mesmas oportunidades na vida. Que importa afirmar que todos são iguais perante a lei, se não dispõem dos mesmos meios para o êxito na vida? Essa informação de igualdade será apenas um eufemismo, uma utopia, não terá jamais realidade objetiva e prática no regime. (ANAIS... v. XI, p. 44)

Mais uma vez, o que se observou na Constituinte em matéria de educação foi um debate entre aqueles que representavam o pensamento liberal e, de outro lado, os representantes da Igreja Católica e seus ideais.

Oliveira (2014, p.22) destaca que “Tomando o debate educacional em seu conjunto, o ponto mais polêmico foi o do ensino religioso, de matrícula facultativa nos estabelecimentos, oficiais, que extrapola o âmbito educacional e se insere na relação Estado-Igreja católica.”

Originariamente, no projeto, se propôs que o ensino religioso fosse disciplina com “frequência facultativa”, o que se rechaçou ao longo dos debates constituintes, em especial na sessão do dia 05 de junho de 1945, em que o deputado Brochado da Rocha propôs a substituição desta expressão pela “matrícula facultativa”, no seguinte sentido:

o espírito da lei é respeitar a liberdade de crença. dos alunos ou dos pais ou responsáveis. Nunca, porém, tornar ineficaz pela falta de frequência o ensino religioso assegurado hoje na maioria dos países civilizados. Propomos, assim, seja substituída a expressão "frequência facultativa" "matrícula facultativa", respeitando-se a liberdade de crença, mas, ao mesmo tempo, garantindo-se a eficiência do ensino religioso nas escolas oficiais. (Walfredo Gurgel. - José Varela - José Romero. – Medeiros Neto. - Manuel Víctor. ANAIS, V. XI, p. 335-336)

O tema voltou a ser debatido em outros momentos, trazendo destaque ao discurso de Adroaldo Costa que, defendendo a substituição do termo “frequência” por “matrícula” facultativa solicitou que fosse inserido no Diário da Assembleia de

⁴⁷ No momento em que discursava, o senador Getúlio Moura recebeu o aparte do deputado Deodoro Mendonça, - que compunha a Comissão Constitucional – e informou que havia apresentado a proposta da gratuidade do ensino que, no entanto, havia sido prejudicada na votação geral, mas que a repetiria no momento de apresentação ao plenário. (ANAIS... vol. XI, p. 44).

1946 o seu discurso proferido na Assembleia Constituinte de 1933, a favor do ensino religioso (ANAIS... v.XIII, p.23).

O deputado Rui Santos (ANAIS...v.XVII, p. 431-432), discursando à Assembleia acerca do ensino religioso fez um contraponto a este posicionamento:

Há poucos dias, o Sr. Brochado da Rocha, disse que, como patriota e católico defendia o ensino religioso. Aparteei-o dizendo que justamente como católico e patriota divergia dêsse dispositivo, pois não vejo absolutamente vantagem em levarmos para a escola o debate sobre religião, porque em vez de tornarmos a criança ou o adolescente religiosos, vamos fazer com que percam o princípio religioso que trouxeram do lar. Nessa ocasião, se não me falha a memória, o Sr. Plínio Barreto declarou que muitos meninos há que, até hoje, não apreciam Camões, porque tiveram de analisar “Os Lusíadas” na Escola.

Esta polêmica torna-se o ponto de partida para a análise do direito à educação na Constituição, se dever do Estado em primeiro lugar ou de forma subsidiária ao dever da família, retomando o debate católico x liberal que havia dominado a Constituinte de 1933.

Com o encerramento da apresentação das emendas, o texto da Constituição retornou às subcomissões que, analisando as sugestões apresentadas, apresentou em plenário, o Projeto Revisto ou Substitutivo de Constituição, em 08 de agosto de 1946.

A partir deste momento, a Constituinte passou a votar os temas. Os defensores das emendas apresentadas ao projeto originário pediam a palavra para convencer os seus pares acerca da modificação do texto, de forma que, em razão dos vários destaques aprovados, projeto precisou retornar à Comissão de Redação (OLIVEIRA; PENIN, 1986).

Após as discussões e aprovações das emendas, Gustavo Capanema apresentou à Assembleia um substitutivo de todo o capítulo da Educação, com propostas que foram muito bem recebidas por ordenar melhor a matéria em comparação com o que já havia sido objeto de análise; “o substitutivo foi aprovado em sessão plenária e o capítulo foi então refundido, figurando as sugestões de Capanema nos artigos 167 e 168 (incisos I e VII – e seus parágrafos) e nos artigos 171 e 172 da redação final” (OLIVEIRA; PENIN, 1986, p. 272).

O projeto definitivo de Constituição foi apresentado em 17 de setembro de 1946 e a sua aprovação, com a respectiva promulgação, se deu no dia seguinte. A

partir de 18 de setembro de 1946 o Brasil passou a ter uma nova Constituição democrática.

4.3 O direito à educação no texto constitucional

A exemplo do que ocorreu na Constituição brasileira de 1934, no texto constitucional de 1946 foi destinado um capítulo específico para tratar de educação em conjunto com os direitos culturais, denominado “Da Educação e da cultura”.

A propósito, especificamente no que se refere a este capítulo, a Constituição de 1946 se distanciava da Carta de 1937, “que praticamente isentava os poderes públicos do dever de proporcionar e garantir a educação” (ROMANELLI, 2001, p. 170).

Nos termos do art. 166 da Constituição de 1946, a educação era tratada como “direito de todos”, previsão reavivada do texto de 1934 e que não constava na Carta do Estado Novo de 1937. Esta educação deveria ser dada “no lar e na escola” e “inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.”

Miranda (1960, p.210) mostrando ceticismo quanto ao texto da Constituição de 1946 declarou:

A ingenuidade ou a indiferença ao conteúdo dos enunciados com que os legisladores constituintes lançam a regra “A educação é um direito de todos” lembra-nos aquela Constituição espanhola em que se decretava que todos “os Espanhóis seriam”, desde aquele momento, “*buenos*”. A educação somente pode ser direito de todos se *há* escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto, se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir o povo com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo os alunos.

Apesar da Constituição de 1946 ter mantido o ensino religioso nas escolas, o seu texto final restabeleceu “elementos que integraram o programa de reconstrução educacional dos pioneiros da Educação Nova, sendo que alguns deles já haviam figurado na Constituição de 1934” (SAVIANI, 2021).

Dentre as propostas liberais que são restabelecidas na Constituição de 1946, Saviani (2021, p.26) indica:

a exigência de concursos de títulos para o exercício do magistério (artigo 168, inciso VI), a descentralização do ensino (artigos 170, parágrafo único); a cooperação da União com os sistemas dos estados e Distrito Federal

(artigo 171, parágrafo único); a vinculação orçamentária de um percentual dos impostos destinados à educação na base de pelo menos 20% dos estados, Distrito Federal e municípios e 10% da União (artigo 169); a assistência aos alunos necessitados tendo em vista a assistência escolar (artigo 172); a criação de institutos de pesquisa junto às instituições de ensino superior (artigo 174, parágrafo único); a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 5º, inciso XV, alínea d).

A filosofia dos educadores da Escola Nova, portanto, se mostrou presente na redação final do texto constitucional, considerada como “um documento de inspiração ideológica liberal-democrática” (ROMANELLI, 2001, p. 171).

Ao estipular que caberia à União o dever de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, a Constituição de 1946 estabeleceu os seguintes princípios:

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

- I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;
- II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;
- III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;
- IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;
- V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;
- VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;
- VII - é garantida a liberdade de cátedra.

Analisando tais princípios liberais Romanelli (2001, p. 171) reflete que estes estariam impregnados das reivindicações sociais próprias do século XX. Em suas palavras:

[...]. Foi assim, pois, que ao aliar garantias, direitos e liberdades individuais, com intervenção do Estado para assegurar essas garantias, direito e liberdade a todos, a Constituição de 1946 fugiu à inspiração da doutrina econômica liberal dos séculos anteriores para inspirar-se nas doutrinas sociais do século XX. Nisso ela se distanciava também da ideologia liberal aristocrática esposada pelas nossas elites, no antigo regime.

Era, portanto, uma Constituição garantidora de direitos, como se tentara fazer com a Constituição de 1934 mas que, apesar de seus méritos, teve a menor vigência dentre os textos constitucionais brasileiros.

Com base nas diretrizes educacionais da nova Constituição, o então ministro da educação, Clemente Mariani designou uma comissão para a elaboração do que se tornaria, futuramente, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que viria a ser aprovada apenas em 1961, conforme será objeto de análise no capítulo 5 da presente tese.

5 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Este capítulo, em um momento inicial, objetiva contextualizar historicamente o momento prévio à elaboração da Constituição brasileira de 1988. Para isso, será realizada uma breve análise do período pós-Constituição de 1946 e elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enquanto momento histórico de grande embate de ideias em matéria de educação, bem como do período do Regime civil-militar, com a adoção da Carta Constitucional de 1967.

Após, busca-se reconstruir o processo de formação da Constituição brasileira de 1988 e os debates relacionados ao direito à educação, com vistas à identificar a construção da enunciação de que “a educação é um direito de todos”.

5.1 Contextualização histórica

5.1.1 Entre 1946 e 1964: apontamentos sobre a cidadania neste tempo

O período de vigência da Constituição brasileira de 1946 foi marcado pela extensão de direitos políticos no país, o que fez com que Carvalho (2016, p. 131) denominasse o período como “a primeira experiência democrática” da história do Brasil.

Revogada formalmente apenas em 1967, com a edição da Carta do Regime civil-militar – embora tenha deixado de ser aplicada desde o golpe de Estado de 1964 – a Constituição de 1946 teve a influência persistente de Getúlio Vargas nos rumos da política nacional e seu retorno ao poder pelo voto popular em 1950, em um momento da ampliação populacional no processo eleitoral.

O número de eleitores nas eleições de 3 de outubro de 1950 foi de 8.254.989 (oito milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e oitenta e nove) (FGV CPDOC, 2004), o que representava um aumento significativo em comparação com a eleição anterior.

Como ressalta Oliveira (2017, p. 2) “A democratização do acesso às urnas tornou imprescindível algum nível de diálogo com a demanda desses novos atores, principalmente pela existência de uma experiência política que não passava pelo sufrágio”. Assim, a campanha eleitoral passou a ter um papel diferenciado, uma vez que o maior eleitorado precisava ser conquistado pelo candidato.

A utilização dos meios de comunicação para veiculação das campanhas eleitorais passou a ser muito explorada. Para além dos jornais e periódicos, o rádio passou a ser veículo essencial para trabalhar a imagem e fazer fixar os jingles dos candidatos. Neste aspecto, Getúlio Vargas se tornou referência no quesito de campanha e trabalho da imagem pessoal.

Fausto (2019, p. 345-346) realça que

Getúlio baseou sua campanha na defesa da industrialização e na necessidade de se ampliar a legislação trabalhista. Modulou seu discurso de acordo com cada Estado que percorria. No Rio de Janeiro, onde a influência comunista era real, chegou a dizer que, se fosse eleito, o povo subiria com ele os degraus do palácio do Catete e ficaria no poder.

Foram 4 (quatro) os candidatos ao pleito em 1950: Cristiano Machado pelo PSD, Eduardo Gomes representante da UDN, Getúlio Vargas pelo PTB e João Mangabeira, do PSB. Vargas foi eleito no que se chamou de

uma vitória maiúscula, quase alcançando a maioria absoluta com 3.849.040 votos (48,7%). Eduardo Gomes ficou bem abaixo, com 2.342.384 votos (29,6%), e Cristiano Machado não passou de um distante terceiro lugar, com 1.697.193 votos (21,5%). O quarto candidato, João Mangabeira, teve uma votação simbólica: 9.466 votos. O número de votos anulados foi 145.473, enquanto 211.433 eleitores votaram em branco. (FGV CPDOC, 2004).

Apesar do resultado nas urnas, a vitória de Vargas chegou a ser questionada pela UDN, representando a oposição⁴⁸, tendo sido referendada pelo TSE.

O retorno de Vargas à presidência, com mandato iniciado em 31 de janeiro de 1951, foi marcado por “radicalização populista e nacionalista” (CARVALHO, 2016, p.131), num papel que Fausto (2019, p. 347) denominou de “árbitro diante das diferentes forças sociais”.

Se de um lado, o presidente adotava medidas antipopulares para combater a inflação e desenvolver a industrialização do país; de outro se dedicava à política sindical e trabalhista, voltada aos trabalhadores urbanos.

Moreira (2011) aponta que o projeto Vargas tinha como núcleo quatro elementos: trabalhismo, nacionalismo, estatismo e desenvolvimentismo.

⁴⁸ Segundo Carvalho (2016, p. 132) a oposição ao novo governo Vargas “vinha principalmente dos liberais, que tinham se oposto ao Estado Novo, agrupados no principal partido de oposição, a União Democrática Nacional (UDN). Vinha também de militares anticomunistas, alguns deles sob a influência norte-americana recebida durante a guerra”.

No ano de 1953, Vargas nomeou como seu Ministro do Trabalho, o gaúcho João Goulart, mais conhecido como Jango, que “surgia como figura capaz de conter a crescente influência comunista nos sindicatos” (FAUSTO, 2019, p. 350). Sua nomeação se deu em meio a um período com diversas reivindicações grevistas, em que as entidades sindicais de alguns setores, dentre outros questionamentos, solicitavam o aumento salarial e a melhoria nas condições de trabalho.

Escolhido pela oposição “como alvo principal de críticas por suas ligações com o mundo sindical” (CARVALHO, 2016, p. 134), Jango propôs um aumento de 100% (cem por cento) no valor do salário mínimo, sob protesto de empresários e grupo de militares. Em fevereiro de 1954 deixou o Ministério do Trabalho do governo Vargas, deixando também “a imagem de um ministro que saía por querer conceder benefícios aos trabalhadores” (FAUSTO, 2019, p. 354).

Em 1º de maio daquele ano, em um discurso típico de sua política, Vargas anunciou o prometido aumento de 100% do salário mínimo nacional, o que gerou grande descontentamento de parcela da sociedade sob o argumento de que agravaria a inflação. Assim, a conspiração contra o governo Vargas ganhava força, sendo que “faltava à oposição um acontecimento suficientemente traumático que levasse as Forças Armadas a ultrapassar os limites da legalidade e depor o presidente” (FAUSTO, 2019, p. 355).

Foi então que em 5 de agosto de 1954 um atentado à vida de Carlos Lacerda – líder da oposição – perpetrado por pessoas ligadas à Presidência da República, criou a oportunidade que se aguardava para a deposição de Vargas. Lacerda e seu acompanhante, o major da Aeronáutica Rubens Vaz se aproximavam do prédio em que Lacerda residia em Copacabana quando foram recebidos a tiros, o que resultou na morte do major e apenas em ferimentos à Lacerda (FAUSTO, 2019).

A apuração policial-militar do “Atentado da Rua Toneleros” revelou o chefe da guarda pessoal do Presidente da República, Gregório Fortunato, como mandante do crime (ABREU, 2010). A partir de então, a oposição, representada pela UDN, trazia o assunto em discussão na Câmara dos Deputados⁴⁹, veiculava o tema nos editoriais do jornal Tribuna da Imprensa – de propriedade de Lacerda, bem como utilizava seus comícios para instar a população contra Vargas.

⁴⁹ Exemplo deste posicionamento da UDN é o duro discurso proferido pelo seu líder, o deputado Afonso Arinos, em 09 de agosto de 1954, na Câmara dos Deputados, em que este propõe a renúncia do Presidente. O áudio deste discurso pode ser encontrado no sítio do Senado Federal, pelo seguinte endereço: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70496>.

Em 23 de agosto de 1954 um manifesto à nação assinado por generais do Exército e que pedia a renúncia do Presidente, somado a um discurso proferido no Senado Federal pelo vice-presidente da República, Café Filho, em que este declarava o seu rompimento com Vargas, foram a representação do isolamento político de Getúlio (ABREU, 2010).

Na noite do dia 23

Vargas convocou a última reunião ministerial de seu governo, realizada no Palácio do Catete. Concordou em tirar uma licença de 90 dias, caso as forças armadas mantivessem a ordem, mas negou-se a uma renúncia definitiva, recebendo solidariedade do ministério. Pouco depois das 8 horas da manhã do dia 24, porém, foi informado de que o ministro da Guerra, Zenóbio da Costa, concordara com seu afastamento definitivo (D'ARAUJO, 2017, p. 37).

Em 24 de agosto de 1954 Getúlio Vargas suicidou-se, deixando como legado uma carta-testamento dramática em que conclamava o povo contra a oposição. Houve um grande impacto político com a sua morte e resultado não poderia ser outro

[...]. Multidões foram para as ruas, jornais da oposição foram destruídos, e Carlos Lacerda, vitorioso na véspera, teve que se esconder e sair do país. O antigo ditador, que nunca se salientara pelo amor às instituições democráticas, tornara-se um herói popular por sua política social e trabalhista (CARVALHO, 2016, p. 135).

A reação popular ao suicídio do governante “paralisou o golpe de Estado, impediu-lhe a radicalização, sustando a tendência autoritária a que parte das Forças Armadas aderira” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 113).

Com a morte do presidente, o país foi governado pelo vice João Café Filho e novas eleições foram convocadas em 1955, no primeiro caso de eleição solteira no Brasil, ou seja, em que foram convocadas eleições para preenchimento apenas dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República (TSE)⁵⁰.

O resultado das eleições conferiu vitória apertada a Juscelino Kubitschek, candidato pela aliança PSD-PTB e que contava com o apoio dos comunistas, com 35,7% dos votos enquanto o general Juarez Távora da UDN alcançou 30% dos

⁵⁰ A situação denominada “eleição solteira” ocorreu novamente no país, na seara presidencial, apenas em 1989 (TSE). Atualmente, as eleições são separadas em “eleições gerais”, em que concorrem os chefes do Poder Executivo Federal e Estadual, bem como os membros do Legislativo Federal e Estadual; e “eleições municipais”, com vistas a preencher os cargos do Executivo e Legislativo local.

votos. Para vice-presidente elegeu-se João Goulart. A vitória de Kubitschek foi considerada “pelos inimigos como a continuação do varguismo e foi contestada até o último momento” (CARVALHO, 2016, p. 136).

Durante o governo JK, marcado por otimismo e desenvolvimento nacional, os direitos de ordem civil foram garantidos, uma vez que

Sem recorrer a medidas de exceção, à censura de imprensa, a qualquer meio legal ou ilegal de restrição da participação, Kubitschek desenvolveu vasto programa de industrialização, além de planejar e executar a transferência da capital Rio de Janeiro para Brasília (CARVALHO, 2016, p. 136).

Quanto aos direitos sociais, destacou-se no período do governo JK a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (1960) e aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), sob o nº 3.807, em 26 de agosto de 1960 e que tramitava desde 1947.

Apesar dos méritos de ter estabelecido um plano de benefícios previdenciários considerado avançado, abrangendo segurados e dependentes, a LOPS mantinha a desigualdade até então existente em matéria de direitos sociais ao excluir expressamente da proteção previdenciária “os trabalhadores rurais assim entendidos, os que cultivam a terra e os empregados domésticos” (art. 3º, II, em sua redação original). Estes permaneciam fora da legislação trabalhista, sindical e também previdenciária.

Para aqueles que possuíam a proteção legal, o desenvolvimento econômico do período se mostrava benéfica, uma vez que se “distribuíam benefícios a todos, operários e patrões, industriais nacionais e estrangeiros. Os sindicatos tinham a presença de Goulart na vice-presidência como garantia de bom relacionamento com o governo: o salário mínimo real atingiu seus índices mais altos até hoje” (CARVALHO, 2016, p. 137).

Moniz Bandeira (2010, p. 116) chama a atenção para uma questão significativa do governo JK: a industrialização do período determinou “o robustecimento da classe operária, cujo peso político já não se podia ignorar no jogo da democracia política”. A partir daquele momento, o movimento operário passa a ter uma maior importância nas decisões políticas governamentais, o que irá se mostrar muito claro nos governos vindouros.

A sucessão de JK foi consolidada nas eleições presidenciais de 3 de outubro de 1960, em que concorreram Jânio Quadros pelo PTN – apoiado por Carlos Lacerda e pela UDN⁵¹– Ademar de Barros pelo PSP e o general Lott pela aliança PSD-PTB.

Jânio tinha a peculiaridade de atrair o interesse popular “com sua figura popularesca e ameaçadora que prometia castigo implacável aos beneficiários de negociatas e de qualquer tipo de corrupção” (FAUSTO, 2019, p. 372)⁵². Sua vitória se deu com 48% dos votos, contra 32% de Lott e 20% de Ademar.

Moniz Bandeira (2010, p. 116-117) atribui o resultado eleitoral “às tensões do desenvolvimento”, que teriam aguçado as lutas sociais, tais como “greves, invasões de terra – e as classes possuidoras, debatendo-se em profundas contradições, caíram em um impasse que se manifestou com a eleição e Jânio Quadros para a presidência do Brasil” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 116-117).

Mais uma vez, é eleito como vice-presidente João Goulart e “o país ficou na situação de ter um presidente e um vice-presidente eleitos por forças políticas antagônicas” (CARVALHO, 2016, p. 138),

A votação em Jânio e Jango nos meios operários expressou o nítido avanço do PTB, acompanhado não obstante de uma dissidência sindical trabalhista, nascida em São Paulo, que se inclinou por Jânio. Daí se originou o movimento Jan-Jan, apoiando os nomes de Jânio e Jango (FAUSTO, 2019, p. 372).

Jânio Quadros governou por poucos meses, pois tomou posse em janeiro de 1961 e renunciou em agosto do mesmo ano. Todavia,

[...]. Sua política de combate à inflação teria como complemento a compressão dos salários, a contenção do crédito e outras medidas, que sacrificariam os trabalhadores, as classes médias e os setores mais débeis do empresariado (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 117).

Mesmo que com pouco tempo de governo, o presidente havia perdido apoio do Congresso, “Lacerda passara para a oposição, martelando suas críticas a Jânio com a mesma veemência com que o apoiara” (FAUSTO, 2019, p. 375). Da mesma

⁵¹ Conforme destaca Fausto (2019, p. 372) o apoio da UDN a Jânio foi tardio, uma vez que o partido hesitava entre apoiá-lo ou lançar uma candidatura própria. Enquanto que o lançamento da candidatura de Jânio se deu em abril de 1959, o apoio da UDN apenas se formalizou por meio de uma convenção partidária realizada em novembro do mesmo ano.

⁵² Esta bandeira era tão forte na campanha de Jânio Quadros que o seu jingle às eleições presidenciais foi a famosa composição “Varre, varre vassourinha”.

forma, a elevação do custo de vida também desgastava a popularidade de Quadros (MONIZ BANDEIRA, 2010).

Nesta situação, “Quadros compreendeu que dificilmente alcançaria seus objetivos dentro da moldura democrática” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p.117) e orquestrou uma manobra que, em sua idealização, seria aceita “pelo consenso nacional, que lhe permitisse dirigir o país acima das classes sociais e dos partidos políticos” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 118).

O plano de Quadros era renunciar ao governo e comover o povo (MONIZ BANDEIRA, 2010) com uma carta de renúncia escrita nos moldes da carta-testamento de Vargas. Com isso, a ideia era

[...]. levar as Forças Armadas, sob o comando de ministros extremamente conservadores, a admitir sua volta como ditador, para não entregar o poder a João Goulart, que se reelegera vice-presidente do Brasil. O Congresso delegar-lhe-ia as faculdades legislativas, coagido pelos acontecimentos, sem prejudicar, aparentemente, ‘os aspectos fundamentais da mecânica democrática’.

Cumprido ressaltar que com a renúncia, a Constituição de 1946 determinava em seu art. 79 que quem deveria assumir a presidência seria o vice⁵³, João Goulart

[...]. Entretanto, a posse ficou em suspenso, diante da iniciativa de setores militares que viam nele a encarnação da República sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder. Por um acaso carregado de simbolismo, Jango se encontrava ausente do país, em visita à China comunista (FAUSTO, 2019, p. 376-377).

Instalou-se, então, uma crise no país, renovando-se “a disputa que dividia políticos e militares desde o governo Vargas” (CARVALHO, 2019, p. 139). Ao contrário do que previa Quadros, o Congresso aceitou sua renúncia e o então presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, assumiu provisoriamente a Presidência da República.

Em sessão extraordinária do Congresso Nacional realizada em 28 de agosto de 1961, o Senador Moura Andrade, presidente do Legislativo Federal, leu em plenário uma comunicação do Presidente da República em exercício, que dava conta da recusa dos ministros militares em admitir a posse de João Goulart à revelia do que determinava a Constituição vigente, nos seguintes termos:

⁵³ Art. 79 da Constituição de 1946 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

Acabo de assinar mensagem comunicando ao Congresso Nacional que, no exame da atual situação política criada pela renúncia do Presidente Jânio da Silva Quadros, os Ministros Militares, na qualidade de Chefes das Forças Armadas, responsáveis pela ordem interna, me manifestaram a absoluta inconveniência, por motivos de segurança nacional, do regresso ao País do Vice-Presidente João Belchior Marques Goulart (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1961, p. 167).

Este posicionamento, no entanto, não era unânime entre os militares, a exemplo do comandante do 3º Exército, general Machado Lopes, que declarou apoio à posse de Jango⁵⁴. Moniz Bandeira ainda narra mais um fator de contenção ao plano de Quadros e o impedimento da posse de Jango: dificuldades financeiras externas com relação aos Estados Unidos. Nas palavras do autor:

[...]. os ministros militares receberam o informe de que o presidente John Kennedy suspenderia o apoio financeiro ao Brasil caso houvesse ruptura da legalidade, segundo norma adotada em sua administração, após a conferência de Punta Del Leste⁵⁵(MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 127).

Com este cenário de instabilidade e diante da crise instalada, chegou-se a uma decisão conciliatória que consistiu na mudança no sistema de governo do país: o Brasil passou a ser parlamentarista e Jango foi empossado em 07 de setembro de 1961, com poderes reduzidos.

Esta mudança de sistema de governo se deu por meio da aprovação da emenda constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. Conhecida como Ato Adicional, a EC 4/61 determinava que o Poder Executivo federal passaria a ser exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, “[...] cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal” (art. 1º).

⁵⁴ Desenvolveu-se um movimento que ficou conhecido como “Campanha da Legalidade”, tendo como principal figura a de Leonel Brizola que, além de ser governador do Rio Grande do Sul, também era cunhado de Jango e atuou radicalmente contra a tentativa de descumprimento da Constituição. Brizola passou a fazer “contundentes discursos em uma cadeia de emissoras” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 125), se estendendo esta campanha a todo o país, de forma que “greves irromperam nas principais cidades brasileiras, demonstrando a combatividade e o grau de consciência política dos trabalhadores” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 125).

⁵⁵ A citação se refere à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores organizada no âmbito da Organização dos Estados Americanos e realizada em Punta del Este, entre os dias 22 e 31 de janeiro de 1962. Esta reunião teve por objetivo declarar que o comunismo seria incompatível com os princípios do sistema interamericano, excluindo o Estado de Cuba de tal sistema em razão de seu regime político ‘chino-soviético’. Os Estados, ainda, reafirmaram seu compromisso com a legalidade e à realização de eleições livres (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). Diante deste contexto, apoiar o golpe idealizado por Quadros para que Jango não assumisse a presidência brasileira demonstraria grande contradição por parte da política americana.

O Presidente da República, por sua vez, seria eleito para um mandato de 5 anos de forma indireta pelo Congresso Nacional (art. 2º da EC 4/61) e todos os seus atos, para que se considerassem válidos, estariam sujeitos a referendo pelo Presidente do Conselho de Ministros e pelo Ministro competente (art. 7º da EC 4/61). Jango poderia governar, desde que sujeito ao Conselho e ao próprio Congresso Nacional.

Como a mudança do sistema de governo se deu para estancar a crise criada por aqueles que não desejavam a posse de Jango, a EC 4/61 possibilitou, em seu art. 25, que um plebiscito fosse convocado nove meses antes do término do período presidencial para que a população decidisse acerca da manutenção do sistema parlamentar ou a volta ao sistema presidencial.

Como qualquer mudança realizada às pressas⁵⁶ e em meio a uma crise política, a EC 4/61 mostrou-se falível. Silva (1990, p.663-664) aponta quatro falhas ao texto aprovado pelo Congresso:

O sistema adotado trouxe todas as condições para não funcionar. Primeiro, foi implantado no bojo de uma crise de poder e como remédio para sua solução imediata. Segundo, o mecanismo de formação do governo [...] era complicado, de forma a criar mais dificuldade do que resolver crises governamentais. Terceiro, os membros do Conselho de Ministros tinham que desincompatibilizar-se, se quisessem concorrer às eleições parlamentares; foi aí o primeiro momento de fraqueza do sistema, pois, o primeiro Conselho de Ministros, sob a presidência do Dep. Tancredo Neves, teve que renunciar às suas funções para concorrer às eleições parlamentares de 1962; deu-se, então, a primeira crise governamental com a recusa de Santiago Dantas para compor o novo Conselho, sob sua presidência. Quarto, o Ato Adicional dispunha sobre a realização de plebiscito para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou a volta ao sistema presidencial; Jango Goulart pressionou para que o plebiscito fosse realizado; o Conselho sob a Presidência do Prof. Francisco Brochado da Rocha compactuou com esse desiderato e, assim, o plebiscito se realizou em janeiro de 1963, pronunciando-se por acachapante maioria de votos em favor da volta ao presidencialismo, o que se deu, com Jango Goulart recuperando todos os poderes presidencialista, já num grave contexto de crise, que se aguçou durante todo o ano de 1963 e início de 1964, culminando com o golpe militar de 31.3.1964.

⁵⁶ A tramitação da PEC 16/1961, posteriormente aprovada como a EC 4/61, demonstra que sua apresentação se deu pelo deputado Raul Pilla em 12 de julho de 1961. No entanto, só se observam andamentos significativos a partir do dia 28 de agosto daquele ano, data da renúncia de Jânio Quadros. A votação na Câmara dos Deputados se deu em tempo recorde, no dia 01 de setembro, mesma data em que a PEC foi encaminhada ao Senado. Neste, por sua vez, a transformação da PEC na EC 04/61 se deu no dia seguinte, com sua publicação no Diário Oficial da União (CÂMARA DOS DEPUTADOS). A respeito da adoção do sistema parlamentarista no Brasil pesquisas demonstram que esta discussão encontrava guarida em uma frente parlamentar liderada pelo Dep. Raul Pilla desde a promulgação da Constituição de 1946, se arrastando por toda a década de 50. Sobre o tema, vide: BARBOSA e PAIXÃO (2013).

Com a vitória do presidencialismo no plebiscito de janeiro de 1963, em que “cerca de 9,5 milhões de um total de 12,3 milhões de votantes responderam ‘não’ ao parlamentarismo” (FAUSTO, 2019, p. 387), Jango pode exercer a chefia do governo em meio a uma crise financeira, com alta da inflação⁵⁷.

O plano econômico do governo dependia da colaboração de diversos setores da sociedade, no entanto “[...]. Os beneficiários da inflação não tinham interesse no êxito das medidas; os inimigos de Jango desejavam a ruína do governo e o golpe; o movimento operário se recusava a aceitar restrições aos salários; a esquerda via o dedo do imperialismo por toda parte” (FAUSTO, 2019, p. 388-389).

A respeito disso, Moniz Bandeira (2010) destaca que no governo de Jango, pela primeira vez, as pressões sindicalistas influíram diretamente nas decisões políticas, o que também impactou as medidas econômicas. Em suas palavras:

O proletariado, desde o episódio pela posse de Goulart, amadureceu politicamente como classe, e os líderes sindicais formaram o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), o Pacto da Unidade e Ação (PUA) e outras associações em nível regional, a fim de coordenar e unificar o movimento operário, não somente para defender reivindicações econômicas como também para influir nas decisões do poder público, em sua política nem mesmo em sua composição (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 167-168).

O operariado se manifestava por meio de greves para recomposição de seu poder aquisitivo enquanto o empresariado buscava o rebaixamento dos salários para o aumento de seu lucro neste período de crise (MONIZ BANDEIRA, 2010).

O movimento operário, a partir de novembro de 1963 perpetrou sucessivas paralisações que não se restringiram à área urbana,

Em novembro de 1963, quatro dos duzentos mil trabalhadores agrícolas que paralisaram os engenhos de açúcar no município de Jaboatão (Pernambuco), tomaram em tiroteio com a Polícia. Em fevereiro, a greve alastrou-se por todo o estado e abrangeu trezentos mil trabalhadores agrícolas, muitos dos quais, armados com paus, foices, peixeiras, velhas espingardas de caça e outros petrechos, interditaram as estradas de acesso aos engenhos e às usinas, lançando sobre elas tambores de óleo. As invasões de terras sucederam-se em várias regiões do Brasil, particularmente na Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais e em Goiás, onde trabalhadores agrícolas se reuniram com 29 líderes sindicais e decidiram ocupar as glebas improdutivas, desde que, em assembleias, julgassem que havia condições. (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 301).

⁵⁷ Fausto (2019, p. 387) traz dados que demonstram a verdadeira escalada da inflação no período: o índice anual que era de 26,3% em 1960 passou para 33,3% em 1961 e 54,8% em 1962.

Inclusive, é de se destacar que, em matéria de cidadania, a grande novidade do período foi a mobilização do setor rural. Segundo dados trazidos por Carvalho (2016, p. 143) “Em 1960, 55% da população do país ainda morava no campo, e o setor primário da economia ocupava 54% da mão de obra”.

Todavia, no sistema de “cidadania regulada” existente até então, os trabalhadores rurais não estavam inseridos na legislação trabalhista vigente. A Consolidação das Leis do Trabalho excluía (e ainda exclui, pois ainda vigente) este grupo de sua proteção, nos termos de seu art. 7º: “Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando fôr em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam: [...]. b) aos trabalhadores rurais [...]”.

No ano de 1963 foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural, por meio da Lei nº 4.214, estendendo a este grupo os direitos trabalhistas e sindicais que os trabalhadores urbanos já possuíam. Com esta concessão legal e,

[...]. Impulsionado por grupos de esquerda, inclusive a Igreja e a AP⁵⁸, o sindicalismo rural espalhou-se com rapidez pelo país, relegando as Ligas Camponesas a segundo plano. Em 1964, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), formada nesse ano, já englobava 26 federações e 263 sindicatos reconhecidos pelo Ministério. Quase 500 sindicatos aguardavam reconhecimento (CARVALHO, 2016, p. 143).

A partir de então, a cidadania brasileira passou a ter um novo capítulo. Os trabalhadores rurais que haviam “ficado à margem da sociedade organizada, submetidos ao arbítrio dos proprietários, sem gozo dos direitos civis, políticos e sociais” (CARVALHO, 2016, p. 143), passaram a se organizar em um movimento que

[...] aparecia como mais ameaçador do que a sindicalização urbana dos anos 30. A ameaça parecia mais real por vir o sindicalismo rural acoplado a um movimento nacional de esquerda que, entre outras mudanças estruturais, reclamava uma reforma agrária. Esta expressão era anátema para os proprietários, cuja reação não se fez esperar. Muitos fazendeiros se organizaram e se prepararam para resistência armada ao que consideravam um perigo de expropriação de suas terras ao estilo soviético ou cubano. Em alguns pontos do país houve conflitos violentos envolvendo fazendeiros e trabalhadores rurais (CARVALHO, 2016, p. 143).

⁵⁸ AP refere-se à Ação Popular, um desdobramento da Juventude Universitária Católica (JUC) e que recebia apoio logístico do Movimento de Educação de Base (MEB), mantido pela Conferência Nacional dos Bispos. Seu movimento visava a sindicalização rural (CARVALHO, 2016).

Este movimento se somava às reivindicações pela reforma agrária e à mobilização política que proclamava pelas chamadas “Reformas de Base”, que ganhou força durante o governo de Goulart.

Em mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1964, o Presidente da República defendeu a realização de reformas estruturais no Estado brasileiro:

Os contrastes mais agudos que a sociedade brasileira apresenta, na fase atual do seu desenvolvimento, são de natureza estrutural, e, em virtude deles, a imensa maioria da nossa população é sacrificada, quer no relativo à justa e equânime distribuição da renda nacional, quer no referente à sua participação na vida política do País e nas oportunidades de trabalho e de educação que o desenvolvimento a todos deve e pode oferecer. Por isso mesmo que estruturais, estas contradições só poderão ser resolvidas mediante reformas capazes de substituir as estruturas existentes por outras compatíveis com o progresso realizado e com a conquista dos novos níveis de desenvolvimento e bem-estar (GOULART, 1964, p. 6).

Estas reformas abrangeriam as mais diversas áreas, conforme sintetizado por Moreira (2011) na seguinte tabela:

Quadro 1 – As Reformas de base do governo João Goulart, 1963

REFORMAS	OBJETIVOS
Administrativa	Modificar a estrutura do Estado, adaptando-o a nova realidade brasileira - planejamento sistêmico
Agrária	Redistribuição da terra, criando numerosas classes de pequenos proprietários - assentamentos em áreas improdutivas
Bancária	Criação de sistema financeiro comprometido com as prioridades nacionais: criação de um Banco central
Eleitoral	Concessão de voto aos analfabetos (cerca de metade da população adulta) e a todos os militares
Reforma Cambial e Estatuto do Capital Estrangeiro	Regulamentação e controle dos investidores estrangeiros e da remessa de lucros, incentivo às exportações; e diminuir a evasão de divisas
Universitária e da Educação	Ensino e pesquisa dirigidos às necessidades sociais e nacionais, democratização e ampliação do ensino
Urbana	Planejamento e regulamentação do crescimento das

REFORMAS	OBJETIVOS
	cidades, desapropriações de lotes urbanos
Fiscal: Tributária e Orçamentária	Ênfase na arrecadação dos impostos diretos, especialmente o imposto de renda progressivo, simplificação, combate à sonegação

Fonte: MOREIRA, Caio Silva. **O projeto de nação do governo João Goulart**: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964). 2011. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011, p. 261.

Para a concretização de tais reformas seriam necessárias alterações constitucionais, legislativas e, também, de medidas a serem adotadas diretamente pelo Poder Executivo. Em sua mensagem ao Congresso Nacional, Goulart (1964) chegou a solicitar a revogação do art. 36, § 2º da Constituição de 1946 que impedia a delegação de atribuições entre os Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Sua intenção era que o Congresso lhe permitisse legislar sobre os temas da Reforma sob o argumento de que “O cumprimento dos deveres do Estado moderno não se concilia com uma ação legislativa morosa e tarda” (GOULART, 1964, p.57).

Ademais, defendia uma consulta popular sobre as Reformas de Base “mediante o voto de todos os brasileiros maiores de 18 anos” (GOULART, 1964, p.58), o que incluía até mesmo os analfabetos que, à época, eram excluídos do acesso aos direitos políticos.

Na seara educacional, as Reformas visavam, dentre outras medidas, a construção de escolas, formação e aperfeiçoamento de professores e, ainda no ano de 1964, a pretensão era no sentido de

promover ampla mobilização para alfabetizar mais de 5 milhões de brasileiros que vivem marginalizados por não possuírem o mínimo de condições culturais para participar do sistema de produção e do processo político que, cada vez mais, exigem cidadãos capazes de velar pelos interesses da comunidade (GOULART, 1964, p. 165).

A relação de Jango com o Congresso Nacional não era das melhores e, além do fracasso do plano econômico e o crescente descontentamento de alguns setores da sociedade, o governo brasileiro ainda contava com mais um entrave: sua política não evoluía de forma favorável aos interesses dos Estados Unidos da América, que

passaram a insuflar medidas contrárias ao governo de Goulart, tanto na imprensa norte-americana quanto nas relações diplomáticas entre os países⁵⁹.

Neste cenário de resistências e tentativas de mudanças, bem como diante da crise econômica e política que o país atravessava, Jango buscava compelir o Congresso Nacional a lhe permitir adotar as reformas ao Estado brasileiro, mediante o apoio popular. Com este intuito,

[...]. convocou um comício, apoiado pelos sindicatos, para o dia 13 de março, no Rio de Janeiro. Outros realizar-se-iam nas cidades de Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e São Paulo, onde a campanha pelas reformas de base culminariam, com uma concentração de um milhão de trabalhadores, comemorando a data de 1º de maio. Goulart mostraria ao Congresso que o povo brasileiro o apoiava. E, se caísse, cairia de pé, na batalha pelas reformas de base. (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 310-311).

Quanto ao que ficou conhecido como o “Comício das Reformas” ou “Comício da Central”, por ter sido realizado em frente à Central do Brasil, na praça da República, no Rio de Janeiro, Carvalho (2016, p. 145) chama a atenção para o fato de que se tratava de uma sexta-feira 13, logo, “o número e o dia da semana eram de mau agouro. A superstição mostrou sua força”. Além dos discursos inflamados a favor da aprovação das Reformas de base, o Presidente assinou dois decretos nesta data: o de nº 53.700 desapropriava as áreas rurais às margens das rodovias e ferrovias federais para que pudessem ser subdivididas em lotes rurais de área não superior a 100 hectares (art. 3º, § 2º) e fossem vendidas a prazo ou dadas, com prioridade, às “famílias camponesas mais numerosas” (art. 3º, § 2º, “a”); o segundo decreto, de nº 53.701, nacionalizava, em favor da Petrobrás, as ações das companhias permissionárias do refino de petróleo.

O evento em si, somado aos decretos assinados naquela data, em especial o que se referia à desapropriação tiveram um efeito drástico. Nas palavras de Carvalho (2016, p. 146):

[...]. A maior dificuldade legal à reforma agrária estava na Constituição, que exigia pagamento em dinheiro das terras desapropriadas. O pagamento em dinheiro elevava muito os custos da reforma, e o Congresso recusava-se a emendar a Constituição neste item. O decreto era um desafio presidencial aos legisladores. Como tal, serviu aos opositores de argumento para afirmar que o presidente ameaçava a legalidade e o sistema representativo. Para

⁵⁹ A respeito do tema, cf. Moniz Bandeira (2010) que descreve uma série de medidas adotadas pelo governo norte-americano contra o governo Goulart, incluindo a intervenção da CIA em território brasileiro.

os proprietários rurais, era mais uma prova das intenções revolucionárias do governo.

Além disso, a proposta de reforma agrária que constava no projeto das Reformas de base, se aprovada, “afetaria os interesses tanto dos latifundiários, como da grande burguesia comercial e das empresas norte-americanas” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 315). A agitação contra Jango se fez presente: enquanto a UDN e parte do PSD, com o apoio de partidos menores buscavam o seu *impeachment*, entidades financiadas pela CIA e pelo empresariado nacional, bem como grupos religiosos articulavam as “Marchas da Família com Deus pela Liberdade”, manifestações populares “a fim de atizar a fúria anticomunista nas classes médias” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 316).

A primeira “Marcha” ocorreu em 19 de março de 1964, em São Paulo e outros eventos semelhantes se replicaram pelo interior do estado e em outros estados da federação.

O golpe de estado encontrava-se em gestação, aguardando apenas um evento propício que, conforme Moniz Bandeira (2010, p. 320):

[...] A CIA encarregou-se de prepará-lo⁶⁰. Durante a Semana Santa, a crise, que fermentava na Marinha, sobreveio. Centenas de marinheiros, sob a liderança de José Anselmo dos Santos, decidiram comemorar o aniversário de sua Associação dos Marinheiros e Fuzileiros e, desacatando a proibição do almirante Silvio Mota, ministro da Marinha, que ordenara a prisão dos organizadores, correram para a sede do Sindicato dos Metalúrgicos, no Rio de Janeiro, a fim de buscar a solidariedade dos trabalhadores. O contingente de fuzileiros navais, enviado para os atacar, aderiu à rebelião, que se avultou, levando o Exército a intervir, por influência de Goulart, para abafá-la.

O levante dos marinheiros naquele 26 de março possuía várias razões, dentre as quais, a melhoria de seus vencimentos. Sentindo-se desprestigiado, o Ministro da Marinha se exonerou do cargo e para o seu lugar foi nomeado o almirante reformado Paulo Rodrigues, “[...]. O novo ministro quis acalmar os ânimos, anunciando que os revoltosos não seriam punidos. Na realidade, lançou mais lenha na fogueira: o Clube Militar e um grupo de altas patentes da Marinha denunciaram seu ato como um incentivo à quebra da hierarquia militar” (FAUSTO, 2019, p. 391).

⁶⁰ A menção à CIA se faz, pois posteriormente ficou comprovado que o cabo José Anselmo dos Santos, líder dos revoltosos, era um dos agentes da CIA infiltrados entre os marinheiros (CARVALHO, 2016; MONIZ BANDEIRA, 2010).

A esta altura, até mesmo os oficiais que prestigiavam o respeito à legalidade “ou passaram a apoiar a conspiração ou deixaram de a ela se opor” (CARVALHO, 2016, p. 147), uma vez que o exemplo da insubordinação dos marinheiros poderia significar um risco à própria sobrevivência da organização militar (CARVALHO, 2016, p. 147).

Assim, com a finalidade de “restaurar a disciplina e a hierarquia nas Forças Armadas e deter a ‘ameaça comunista’ que, segundo eles, pairava sobre o Brasil” (FGV CPDOC), o grupo de militares revoltosos escolheu o dia 2 de abril de 1964 como a data para a deflagração do movimento contra presidente.

Todavia, “contra o conselho enfático de seus auxiliares, inclusive do futuro presidente eleito Tancredo Neves, [Goulart] compareceu no dia 30 de março a uma reunião de sargentos da Polícia Militar do Rio de Janeiro e fez um discurso radical, transmitido pela televisão de todo o país” (CARVALHO, 2016, p. 147).

Com este ato, o golpe foi antecipado. Em 31 de março, tropas do Exército mobilizadas pelo general Olímpio Mourão Filho deslocaram-se de Minas Gerais ao Rio de Janeiro e as tropas de São Paulo aderiram às de Minas (FAUSTO, 2019).

Moniz Bandeira (2010, p. 337) narra duas propostas de solução política apresentadas a Goulart: num primeiro momento, Juscelino Kubitschek, preocupado em assegurar as eleições de 1965 e uma possível reeleição, propôs a troca do ministério por outro conservador e a divulgação de um manifesto pelo Presidente no sentido do repúdio ao comunismo, à punição dos marinheiros, dentre outras medidas; da mesma forma, o general Amaury Krueel, comandante do II Exército, teria se oferecido como mediador e imposto como condição “o fechamento do CGT, da UNE e de outras organizações populares, intervenção nos sindicatos e afastamento dos auxiliares do presidente da república apontados como comunistas”. Por entender que a aceitação de tais propostas retiraria novamente o seu poder, de forma ainda mais contundente do que ocorrera no período parlamentarista, Jango as negou.

O Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) chegou a convocar uma greve geral para defender o Presidente, no entanto,

[...]. restringira-se assim a algumas áreas dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, terminando por voltar-se contra o governo, pois a paralisação dos transportes dificultou a mobilização popular. As ruas do Rio de Janeiro ficaram vazias. Era a consequência da política de conciliação, da perspectiva nacional-reformista, das ilusões democráticas, não somente de

Goulart como de vasto segmento da esquerda, que não avaliara devidamente o caráter do Estado e o papel das Forças Armadas no seu conjunto, e não se armara, material e ideologicamente, para enfrentar o golpe militar. Os trabalhadores, sem um programa de reivindicações políticas próprias, não se bateram e se deixaram violentar, sem a menor resistência (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 340).

Na manhã do dia 1º de abril de 1964, ao se reunir com os representantes militares, o Presidente da República percebeu que a resistência seria em vão. Deixou o Rio de Janeiro em direção à Brasília e, antes mesmo que deixasse o país, o vice-presidente do Congresso Nacional⁶¹, o senador Auro Moura Andrade declarou vago o cargo de Presidente da República, assumindo o encargo, por disposição constitucional, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli.

Com o movimento civil-militar de 1964 colocava-se fim ao período de redemocratização do país que parecia que iria se consolidar após a elaboração da Constituição de 1946, dando início a um novo capítulo da história do Brasil.

5.1.1.1 Um aparte necessário: o processo de elaboração da primeira LDB

Antes de se abordar – ainda que rapidamente - a questão da cidadania no contexto histórico do período do regime civil-militar brasileiro, necessário destacar um ponto específico deste momento que se acabou de descrever: a educação.

Dentre os anos de 1946 e 1961 a elaboração da primeira LDB foi tema que fez efervescer o debate sobre educação no país, na esfera legislativa. Este aparte no texto se faz necessário na medida em que os debates para a elaboração desta lei resgatam discussões prévias à elaboração da Constituição de 1934 no tocante ao direito à educação e que irão nortear os rumos do tratamento constitucional da educação nos anos vindouros.

A Constituição de 1946, reafirmando ser a educação um direito de todos, estabeleceu em seu art. 5º, XV, “d” que competiria à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, prevendo em seu art. 168 um rol de princípios que a legislação do ensino deveria adotar, dentre os quais a gratuidade e a oficialidade do ensino primário. Com tais previsões “abria a possibilidade da organização e

⁶¹ A Constituição de 1946, em seu art. 61, determinava que o Vice-Presidente da República exerceria as funções de Presidente do Congresso Nacional. Todavia, quando Jânio Quadros renunciou à Presidência e João Goulart a assumiu, o país permaneceu com a vice-presidência da República em cargo vago. Por isso, o vice-presidente do Congresso Nacional, o senador Auro Moura Andrade, presidiu a sessão extraordinária a que se faz referência no texto.

instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica” (SAVIANI, 2011, p. 06).

Com a finalidade de regulamentar este dispositivo constitucional foi encaminhado à Câmara, em 29 de outubro de 1948, o projeto da primeira LDB pelo ministro Clemente Mariani “baseado em um trabalho confiado a educadores, sob a orientação de Lourenço Filho” (ARANHA, 1996, p. 204).

Para o exercício dos trabalhos foram organizadas três subcomissões, em relação aos três níveis de ensino: Ensino Primário, Médio e Superior (ROMANELLI, 1986, p. 171). Uma vez elaborado o projeto, este foi encaminhado ao Congresso Nacional em novembro de 1948.

Desde o início, no entanto, o projeto “esbarrou na correlação de forças representada pelas diferentes posições partidárias que tinham lugar no Congresso Nacional” (SAVIANI, 2011, p. 14).

Os entraves ideológicos a que foi submetido fizeram com que o texto permanecesse em discussão no Congresso pelo prazo de treze anos, o que resultou em sua aprovação apenas em 20 de dezembro de 1961, por meio da Lei nº 4.024. O longo período de debate fez com que Niskier (1996, p. 322) o denominasse de a “Guerra dos 13 anos”. Nas palavras de Romanelli (1986, p. 171): “Jamais, na história da educação brasileira, um projeto de lei foi tão debatido e sofreu tantos reveses, quanto este”.

Vieira (2008, p. 113) registra que “duas polêmicas polarizaram a atenção dos educadores em torno do projeto: num primeiro momento, o conflito centralização/descentralização; num segundo, o conflito público/privado, expresso no histórico dissenso entre católicos e liberais”.

A dissonância acerca do conteúdo sobre o qual deveria versar a primeira LDB remonta à década de 1920, em que de um lado eram defendidos os ideais conservadores da Igreja Católica e, de outro, os ideais liberais dos educadores da Escola Nova. Esta polarização, acentuada durante a IV Conferência Nacional de Educação realizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1931 e a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, foi crucial na elaboração do texto final da Constituição de 1934.

Se o debate naquele momento histórico já havia sido considerado intenso, muito maior se revelou quando das discussões para a elaboração da LDB de 1961,

em que ambos os lados se fizeram representar no Congresso Nacional a fim de fazer valer os seus princípios e interesses.

Segundo Lima (1974) a demora na aprovação da LDB, assim como de outros projetos que aguardavam aprovação no Congresso Nacional, se deu em razão dos acordos celebrados entre os Poderes Legislativo e Executivo para a sustentação deste.

Ademais, como visto no capítulo anterior desta tese, a eleição de 1945 havia trazido ao PSD predomínio sobre o Parlamento brasileiro. O líder do governo na Câmara dos Deputados era Gustavo Capanema, ex-ministro da Educação e Saúde de Vargas (1934-1945) e que acabou por exercer grande influência nas questões relacionadas à educação no período, incluindo a aprovação da primeira LDB.

Capanema defendia, desde a Constituinte, a centralização do ensino, o que acabou sendo rejeitado no texto da Constituição de 1946. Segundo ressalta Montalvão (2010, p. 25):

É interessante notar, no entanto, que a derrota sofrida por Capanema se deu em uma questão substantiva, relacionada à montagem efetiva do sistema nacional de ensino, o que iria causar suficiente polêmica nos anos posteriores, quando o assunto passou a fazer parte dos debates da LDB. A regulamentação deste item teve que enfrentar, durante dez anos, o poder de veto representado pelo deputado Capanema. Em julho de 1949, na leitura de seu parecer à Comissão Mista de Leis Complementares, a tese da descentralização foi fulminada [...].

Conforme aponta Romanelli (1986, p. 172) é possível se identificar dois períodos nos debates de aprovação da LDB: um primeiro, que se inicia a partir da apresentação, em 1948, do anteprojeto pela Comissão de Lourenço Filho até 1958 e um segundo, que se inicia nesta data e termina com a aprovação da lei no ano de 1961.

Durante o primeiro período, o poder de veto de Capanema se mostrou presente. Conforme narra Romanelli (1986, p. 172):

Em 1948, após tramitação na Comissão Mista de Leis Complementares, ao Senado, e devido a um parecer desfavorável do Deputado Capanema, o projeto foi arquivado. Em 1951, a Câmara dos Deputados solicitou que fosse exumado o projeto, mas este se havia extraviado. Determinou-se então a sua recomposição, o que foi feito com a colaboração de várias subcomissões. Em 1952, ficou-se apenas nos “estudos” do projeto. Anexou-se outro projeto, elaborado pela Associação Brasileira de Educação. Vários educadores foram convidados a comparecer perante a Comissão de Educação e Cultura da Câmara, para debater. Até 1955, o processo não

tinha o andamento esperado. Nesse ano, anexou-se-lhe mais um substitutivo para estudos, apresentado pelo Deputado Carlos Lacerda, substitutivo que se aproximava do antigo projeto. Em 1956, entre projetos, pareceres e emendas já somavam 14 os documentos que compunham o processo. Nesse ano, após parecer favorável de mais uma comissão, iniciavam-se os debates do legislativo.

O projeto, até então, propunha a descentralização do ensino com base na interpretação do texto da Constituição de 1946, com o qual o deputado Capanema não concordava. Para ele, o controle do ensino pelo Governo Federal era a medida mais adequada a se tomar, tal como já se fazia no período do Estado Novo; “Acontecia que o deputado Capanema falava muito mais como ex-Ministro da Educação do Estado Novo e autor de várias Leis Orgânicas do que como deputado do novo regime” (ROMANELLI, 1986, p. 173).

Após anos de debate, o projeto original acabou sendo abandonado “por suscitar questões que os políticos da época não souberam resolver” (ROMANELLI, 1986, p. 173) e o polo de discussão se voltou ao substitutivo apresentado pelo parlamentar Carlos Lacerda, em que se passou a discutir a “liberdade de ensino”⁶².

Assim, em 1958 pode-se afirmar, tal como o faz Romanelli (1986), que se iniciou a segunda fase em termos de aprovação da primeira LDB brasileira: abandonando a discussão sobre a gestão do ensino, os parlamentares passaram a debater a liberdade de quem deveria ensinar.

É importante ressaltar que tal discussão se deu em um momento de renovação do parlamento nacional. A legislatura entre os anos de 1959 e 1963, foi marcada pela queda do predomínio do PSD e, conseqüentemente, de Capanema. Segundo dados trazidos por Montalvão (2010, p. 26), esta queda do PSD pode ser demonstrada pelo número de comissões temáticas sob o seu domínio, “Em 1958, das doze existentes, o PSD presidia sete. No ano seguinte, o primeiro da legislatura em foco, este número baixou para três. Estiveram entre as comissões perdidas, as de Educação e Cultura, Legislação Social, Redação, Relações Exteriores”.

Com o foco na liberdade de ensino, a laicidade da educação voltou a ser tema de debate, tanto dentro do Congresso Nacional como nos congressos de educadores e nos meios de comunicação, em que se observou uma polarização

⁶² Ao todo, o deputado Carlos Lacerda apresentou três substitutivos ao projeto da primeira LDB brasileira. Foi por meio do terceiro anteprojeto apresentado, em 15 de janeiro de 1959 que este obteve o êxito de voltar a discussão no Congresso sobre a questão da liberdade de ensino (ROMANELLI, 1986).

entre liberais e conservadores. Para Lacerda, a responsabilidade pela educação não caberia ao Estado e sim aos particulares, de forma que a escola seria complementar à educação dada no lar (MONTALVÃO, 2010).

Anísio Teixeira, criticando a defesa de que a caberia à família a educação, chegou a publicar que a lei de diretrizes e bases, se aprovada nestes termos, representaria um “anacronismo educacional”. Em suas palavras:

Ora, não é de esperar que os legisladores julguem possível essa restauração. Mas se fôsse possível, que representaria ela? Esse domínio das famílias sempre se fez mediante uma hierarquia de famílias. Na sua pureza, o regime importa sempre numa família real, nos casos extremos divina, que corporifica a abstração família. Abaixo da família real, vêm, as famílias nobres, depois as burguesas e, por último, a plebe. Com a república, essa hierarquia das famílias brasileiras se estabeleceu entre <<nossas boas famílias>> e as outras. Com a restauração do regime, iríamos assegurar a educação dentro dessa ordem hierárquica. Primeiro, a educação das nossas boas famílias; depois, a das demais. Como os recursos são poucos, teríamos de ficar no primeiro grupo. E outra coisa não irá acontecer no Brasil, desde que essa velha doutrina volte a ter os foros até de pensamento avançado. Não é avançado coisa nenhuma. É velhíssima. Mas isto não impede de vingar na América do Sul. Tudo leva a crer que este Continente está fadado a vir a encarnar o mundo antigo e, em face dos saltos para o futuro de quase todo planeta, efetuar esta parte da terra certos recuos providenciais para, ajudada pelas nossas santas tradições, ainda poder manter as doçuras e espiritualidades dos bons velhos tempos da injustiça e da desigualdade humanas. Não deixa de ser melancólico assistir ao anacronismo, a que não falta sua ponta de insolência, do Brasil de hoje, que minha geração ainda julgava novo [...]. (TEXEIRA, 1960)

Em reação à proposta de Lacerda surgiu um movimento denominado “Campanha em Defesa da Escola Pública”, “liderado pelos educadores da velha geração dos pioneiros, agora coadjuvados por profissionais de outros ramos, intelectuais, estudantes e líderes sindicais” (ROMANELLI, 1986, p. 176).

A discussão da década de 30 foi então vivificada e fortalecida, tendo sido realizados debates, conferências, bem como a imprensa foi utilizada para a defesa dos ideais de ambos os lados. Em 1º de julho de 1959 fora publicado um segundo manifesto, denominado “Manifesto ao Povo e ao Governo”, também redigido por Fernando de Azevedo e subscrito por 161 educadores, que foi publicado simultaneamente no jornal O Estado de São Paulo e no Diário do Congresso Nacional.

Este documento ressalta que o anteprojeto de LDB desenvolvido a pedido de Clemente Mariani se encontrava de acordo com os preceitos da Constituição de

1946, tendo sido elaborado levando em consideração os problemas educacionais do país e que, por isso, deveria ser reexaminado e ajustado às condições do momento (MANIFESTO, 1959). No mesmo documento há uma crítica ao que se chamou de ofensiva à escola pública sob o nome de liberdade de ensino, dentre outras argumentações a fim de defender os anseios dos educadores.

Sanfelice (2007), ao analisar o Manifesto, demonstrou a importância histórica do documento:

O Manifesto de 1959, de certa maneira, dá seqüência ao Manifesto de 1932, o complementa e atualiza, com uma visão histórica mais de vinte anos depois. As rupturas que se fariam com o movimento civil-militar de 1964, atingindo globalmente a sociedade, já se delineavam ao longo dos anos de 1950. Estes anos tinham, então, contraditoriamente, a presença ainda do passado pré-1930, a sua temporalidade própria e o futuro, o pós-64 em construção.

Com os mesmos ideais do manifesto, tais educadores apresentaram também um projeto substitutivo para a discussão da LDB perante o Congresso Nacional, oportunidade em que este organizou uma subcomissão para exame dos dois substitutivos e elaboração de um novo projeto, que seria levado à plenário para votação. Em janeiro de 1960 este anteprojeto foi concluído e,

[...] na verdade, manteve a linha do chamado “substitutivo Lacerda” [...] e, embora se distanciasse deste, em muitos pontos, manteve, todavia, o que lhe era essencial: seus fundamentos nos “direitos de família” e o favorecimento da escola privada, relativamente a direitos, direção geral do ensino e recursos para a educação. A partir daí até a aprovação do projeto, as lutas ideológicas em torno da “liberdade de ensino” atingiram o auge, com os educadores, de um lado, proclamando firmemente a necessidade de o Estado assumir sua função educadora e garantir a sobrevivência da escola pública, e com os educadores católicos, de outro lado, agora coadjuvados pelos donos de estabelecimentos particulares, afirmando o “direito da família” e opondo-se ao pretensão monopólio do Estado (ROMANELLI, 1986, p. 176).

Em meio a esta intensa discussão, o projeto foi aprovado e transformado na Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional. No dizer de Vieira (2008, p. 114): “As polêmicas em torno do projeto de lei acabaram por exercer influências sobre sua configuração, resultando a LDB num texto conciliatório, favorável aos interesses privados e pouco avançado em relação às expectativas que inicialmente despertara”.

De qualquer forma, o seu texto e, em especial, as discussões que sua elaboração suscitara, acabaram por impactar a elaboração do capítulo da educação na Constituição de 1988, que se analisará adiante.

5.1.2 Breves notas sobre o regime de 1964 e os direitos de cidadania

O período que se iniciou no país a partir de 1964 rompeu com a possibilidade de consolidação democrática e caracterizou mais um retrocesso à cidadania brasileira. Como ressalta Carvalho (2016, p. 161): “Como em 1937, o rápido aumento da participação política levou em 1964 a uma reação defensiva e à imposição de mais um regime ditatorial em que os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência”.

Assim, como se fez no período de 1937 pretende-se apenas, neste tópico da tese, ressaltar circunstâncias e acontecimentos que possam ter contribuído para a cidadania e os direitos que a envolvem.

Tomado o poder pelos militares, os direitos civis e políticos foram diretamente atingidos por meio da edição de atos institucionais. O primeiro se deu em 09 de abril de 1964 e foi editado pelos comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Por meio do AI-1 foram suspensos direitos políticos pelo prazo de 10 anos e cassados mandatos legislativos federais, estaduais e municipais (art. 10), “no interesse da paz e da honra nacional”. Além disso, com base nas atribuições do art. 7º do referido ato⁶³ se permitiu a aposentadoria compulsória de servidores públicos e houve intervenção em sindicatos, órgãos de cúpula do movimento operário e o fechamento da UNE (CARVALHO, 2016, p.164).

Conforme Napolitano (2014, p. 21):

[...]. o furor punitivo dos golpistas vitoriosos se voltou, em um primeiro momento, contra dois grupos sociais: as elites políticas (incluindo-se nela os intelectuais identificados com o projeto reformista) e as classes trabalhadoras organizadas. Para as primeiras, o governo militar inventou o

⁶³ Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. § 1º - Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados, ou ainda, com vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, mediante atos do Comando Supremo da Revolução até a posse do Presidente da República e, depois da sua posse, por decreto presidencial ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do governo do Estado, desde que tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízo das sanções penais a que estejam sujeitos.

Ato Institucional. Para as segundas já havia a CLT, a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, que tanto tem um viés protecionista quanto tutelar sobre a classe operária. Para as lideranças camponesas dos rincões do Brasil, havia a tradicional pistolagem, despreocupada com leis e outras mediações trabalhistas, a serviço dos fazendeiros.

As eleições estaduais de 1966 e a derrota do governo em 5 estados federativos trouxe uma retaliação em forma de medida legislativa: o Ato Institucional nº 2 que, dentre outras medidas, acabou com a eleição direta para Presidente e Vice-presidente da República, nos seguintes termos: “Art. 9º - A eleição do Presidente e do Vice-Presidente, da República será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal”.

Ademais, a Justiça Militar passou a ter competência para julgar civis em casos de crimes contra a segurança nacional (art. 8º), os poderes do Presidente da República foram aumentados e autorizou-se a suspensão de direitos políticos “no interesse de preservar e consolidar a Revolução” (art.15), que acarretaria simultaneamente:

- I - a cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;
- II - a suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
- III - a proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV - a aplicação, quando necessária à preservação da ordem política e social, das seguintes medidas de segurança:
 - a) liberdade vigiada;
 - b) proibição de freqüentar determinados lugares;
 - c) domicílio determinado.

Para além de tais medidas, o AI-2 foi responsável pela extinção dos partidos políticos e o cancelamento de seus registros.

Em 1968, com a retomada de mobilizações de certos setores da sociedade contra o governo, tais como manifestações operárias e estudantis, surgiu o Ato Institucional nº 5, “o mais radical de todos, o que mais fundo atingiu direitos políticos e civis” (CARVALHO, 2016, p. 165).

Por meio do AI-5, o Presidente da República passou a ter o poder de decretar o recesso do Congresso Nacional e, neste período, poderia legislar sobre qualquer matéria, de forma ditatorial, em total desrespeito à separação de poderes. Da mesma forma, poderia intervir nos estados federativos e nos Municípios, com base no que o AI-5 denominou de “interesse nacional” (arts. 2º e 3º).

Do ponto de vista dos direitos que compõem a cidadania, o AI-5 regulamentava a suspensão dos direitos políticos (art. 5º) e, ainda, suspendia o

direito ao *habeas corpus* “nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular” (art. 10).

Neste momento a Constituição de 1967, embora mantida pelo AI-5, já não tinha mais a mesma força normativa, uma vez que os atos institucionais lhe excepcionavam em diversos momentos.

No ano de 1969, o Presidente Costa e Silva sofreu um AVC. À revelia do que determinava a Constituição de 1967, que estabelecia que o cargo seria exercido pelo vice, Pedro Aleixo, os Ministros militares decidiram substituí-lo. Nas palavras de Fausto (2019, p. 410):

Além de ser civil, Pedro Aleixo tinha o grave defeito de ter-se oposto ao AI-5. Desse modo, através de mais um Ato Institucional (AI-12, de 31 de agosto de 1969), os ministros Lira Tavares, do Exército, Augusto Rademaker, da Marinha, e Márcio de Sousa e Melo, da Aeronáutica, assumiram temporariamente o poder.

Com a junta militar no poder mais atos institucionais foram editados, chamando a atenção para o enfoque deste trabalho a relativização do direito à vida por meio do AI-14, posteriormente incorporado à Emenda Constitucional nº 1, de 1969 que elaborou um novo texto para a Constituição de 1967, constitucionalizando os Atos Institucionais.

Dentre os direitos do ser humano não há dúvidas de que o direito à vida é, de todos, o mais importante. Afinal, sem este direito, o ser humano não consegue exercer os demais.

A Constituição de 1967, em sua redação original, apenas permitia a execução de pena de morte no Brasil na hipótese de guerra declarada⁶⁴. Com o AI-14, posteriormente incorporado ao texto da Constituição em 1969, passou-se a admitir a morte por fuzilamento, “nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar”.

É de se frisar que desde 1966 o Brasil já fazia parte do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos celebrado perante a ONU. Nos termos do art. 6º, 2 do referido Pacto: “Nos países em que a pena de morte não tenha sido abolida, esta poderá ser imposta apenas nos casos de crimes mais graves, em conformidade com legislação vigente na época em que o crime foi cometido e que não esteja em

⁶⁴ Art. 150, § 11 da Constituição de 1967 (redação original). § 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, nem de confisco. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação militar aplicável em caso de guerra externa [...].

conflito com as disposições do presente Pacto [...]”. O Brasil, portanto, com o AI-14 não apenas retrocedia em uma garantia interna, como também violava seus compromissos internacionais com outras nações.

Neste cenário de retrocessos quanto aos direitos das pessoas anteriormente conquistados na legislação interna brasileira, a junta militar marcou eleições indiretas para Presidente da República, a se realizar em 25 de outubro de 1969. Naquela data foi eleito o general Médici e, durante seu mandato, as medidas repressivas se intensificaram.

De acordo com Carvalho (2016, p. 167-168):

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos crimes de cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado.

Num momento histórico em que os direitos eram sistematicamente violados, o exercício dos direitos políticos chama a atenção: para os cargos do Poder Executivo, as eleições para governador de estado foram suspensas em 1966 e só voltaram a se realizar em 1982; com relação à presidência da República, por sua vez, a eleição ocorreu de forma indireta entre os anos de 1960 e 1989⁶⁵. Nas palavras de Carvalho (2016, p. 170) “Os presidentes eram escolhidos pelos comandos militares, de acordo com a corrente dominante no momento do alto-comando. Seus nomes eram levados ao Congresso para ratificação.”

Por outro lado, para os cargos legislativos as eleições diretas foram mantidas – embora com uma série de restrições relacionadas à censura na propaganda política e a suspensão de direitos políticos com o consequente impedimento de participação de candidatos contrários ao regime. O Poder Legislativo, muitas vezes esvaziado pelo Executivo, portanto, permitia eleições diretas. Acerca disso, ressalta Carvalho (2016, p. 171) que:

⁶⁵ Segundo Holston (2013, p. 150), o argumento “que os militares e seus apoiadores usaram para justificar a suspensão de eleições majoritárias diretas depois do golpe de 1964 foi que “o povo” (referindo-se à massa de pessoas pobres) não sabia votar de forma inteligente e portanto deveria ser governado pelos que sabiam”.

Mais estranho do que haver eleições foi o fato de ter o eleitorado crescido sistematicamente durante os governos militares. A tendência iniciada em 1945 não foi interrompida, foi acelerada. Em 1960, nas eleições presidenciais, votaram 12,5 milhões de eleitores; nas eleições senatoriais de 1970 votaram 22,4 milhões; nas de 1982, 48,7 milhões; nas de 1986, 65,6 milhões. Em 1960, a parcela da população que votava era 18%; em 1986, era de 47%, um crescimento impressionante de 161%. Isso significa que 53 milhões de brasileiros, mais do que a população total do país em 1950, foram formalmente incorporados ao sistema político durante os governos militares.

Holston (2013, p.150) destaca que se trata de um paradoxo da cidadania brasileira o fato de que “uma de suas mais importantes expansões políticas tenha ocorrido durante o regime militar” e traz dados neste sentido, comparando as eleições constituintes:

Ao término do regime, a cidadania política tinha, pela primeira vez na história do Brasil, se tornado praticamente universal, incorporando 86% dos adultos no eleitorado. As eleições para as assembleias constituintes de 1933, de 1945 e de 1986 ilustram essa expansão de forma taxativa: na primeira, o eleitorado representava somente 3,7% da população total; na segunda, 16,1%; e na terceira, 51,1%. Entre 1960 e 1986, 53 milhões de cidadãos adquiriram cidadania política — mais do que a população total do Brasil em 1950 (HOLSTON, 2013, p. 150).

Se no direito de votar houve a inclusão exponencial de eleitores sem que isso representasse, de fato, uma evolução da soberania popular, quanto aos direitos sociais, o regime militar deixou um legado interessante, seguindo o exemplo do Estado Novo.

No ano de 1966 criou-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com a finalidade de unificar o sistema previdenciário brasileiro. Com isso, “acabaram os poderosos IAPs, e os sindicatos perderam a influência sobre a previdência, que passou a ser controlada totalmente pela burocracia estatal.” (CARVALHO, 2016, p. 175).

Ainda no mesmo ano de 1966, foi elaborada a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, criando o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como forma de alternativa ao regime celetista criado por Vargas e que garantia estabilidade no emprego após dez anos de trabalho com o mesmo empregador, bem como uma indenização ao empregado, mensurada em razão de tempo de serviço, e que lhe era devida em razão de dispensa imotivada.

As críticas liberais ao sistema criado pela legislação trabalhista de Vargas,

encontraram o cenário político ideal no regime autoritário instaurado no Brasil em 1964. Enfatizadas pelo discurso oficial do novo regime, harmônico a uma política econômica de franco cunho neoliberal (liberalismo econômico deflagrado e protegido pelo autoritarismo político), combinada ao silêncio cirurgicamente imposto às vozes e forças adversas, essas críticas encontraram fórmula jurídica alternativa ao sistema celetista combatido — o mecanismo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (DELGADO, 2019, p. 1.329).

O FGTS – embora hoje considerado um direito do trabalhador no Brasil – foi, à época, um instrumento de liberalização econômica do mercado de trabalho brasileiro (DELGADO, 2019).

Ainda em matéria de direitos sociais há de se destacar a criação, em 1971, por meio da Lei Complementar nº 11, do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, garantindo a inclusão de tais trabalhadores no pagamento de alguns benefícios de caráter previdenciário, tais como aposentadoria por idade e invalidez (art. 2º). Ainda no quesito “previdência social”, houve a inclusão de empregadas domésticas e autônomos nesta seara, com a garantia de concessão de benefício.

O destaque a estes direitos garantidos na legislação da época segue o raciocínio de Carvalho (2016, p. 176-177), para quem:

A avaliação dos governos militares, do ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos.

Do ponto de vista da política externa o país assinou, durante este período, uma série de tratados internacionais sobre direitos humanos que, no entanto, não poderiam ser aplicados em âmbito interno, pois necessitavam da chancela do Poder Legislativo, que somente ocorreu após a democratização do país e a Constituição de 1988. Cite-se como exemplos destes tratados, os Pactos elaborados perante a ONU em 1966 para a garantia de direitos civis e políticos, bem como direitos sociais, econômicos e culturais, que somente entraram em vigor no país na década de 1990.

Contudo, a Convenção sobre igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses, assinada em Brasília em 07 de setembro de 1971 excepcionou esta situação ao ser ratificada por meio do Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972. Por meio do referido tratado instituiu-se a igualdade de direitos e deveres entre os nacionais de tais países, incluindo o exercício de direitos políticos para aqueles que comprovassem residência permanente no outro país pelo período de 5 (cinco) anos,

em mais uma demonstração peculiar sobre a expansão da garantia dos direitos políticos neste período.

Fazendo um balanço sobre esta questão, Carvalho (2016) pontua que a tática adotada pelo período dos governos militares foi inspirada na da era autoritária de Getúlio Vargas, no entanto

A eficácia da tática foi menor no período militar. Uma das razões para o fato foi que a mobilização política anterior ao golpe foi muito maior do que a que precedeu 1930. Como consequência, o custo, para o governo de suprimir os direitos políticos foi também maior. O custo externo também foi maior, pois a situação internacional não era favorável ao autoritarismo, ao contrário em contraste com a década de 30. Os custos interno e externo eram tão altos que os militares mantiveram uma fachada de democracia e permitiram o funcionamento dos partidos e do Congresso (CARVALHO, 2016, p.194).

Percebe-se, portanto, que a sociedade internacional teve papel importante para que se mantivesse uma aparência democrática no período.

5.2 Redemocratização e o processo constituinte

A constituinte de 1987 se diferenciou das anteriormente estudadas em vários aspectos: não apenas pela forma de trabalho – que se esboçará adiante -, como também pela maneira como se deu a sua instalação.

Sustenta Versiani (2011, p. 1) que:

a instalação de uma nova Constituinte, em 1987, não foi uma medida política “ofertada” à sociedade brasileira por alguns parlamentares comprometidos com a redemocratização – como o discurso governamental da época sustentava. Foi, sim, uma resposta a um movimento social amplo, que recolheu experiências e iniciativas diversas por todo o país e que, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1980, demonstrou uma enorme capacidade de mobilização política.

Ao refletir sobre o contexto histórico em que se deu a instalação da Constituinte de 1987, Andrade e Bonavides (1991, p.451) ressaltam que:

[...]. foi ela a primeira Constituinte brasileira que não se originou de uma ruptura anterior das instituições; esta, portanto, a primeira constatação que a mais superficial análise histórica de nosso passado prontamente descobre. Mas é constatação, sem dúvida, apenas aparente, porquanto, se a Magna Carta não foi precedida de um ato da independência, como a Carta Política do Império, de 1824, ou da queda de um império, como a de 1891, ou do fim de uma república oligárquica [...] como a Constituição de 1934, ou da ruína de uma ditadura e dissolução do Estado Novo, como a de 1946, ou até mesmo de um golpe de Estado que aniquilou com um violento

ato institucional uma república legítima, qual o fez a de 1967, nem por isso, a ruptura deixa de ser a nota precedente do quadro constituinte instalado em 1987, visto que ela se operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipse das liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismo e ditadura cuja remoção a Constituinte se propunha a fazê-lo, como em rigor o fez, promulgando a Constituição ora vigente.

À época, se viu no país duas campanhas que tomaram as ruas: a da Constituinte e a do voto direto para presidente da República, chamada de “Diretas Já”, que “constituiu um marco no processo de construção da cidadania brasileira, perdida nos desmandos de um país sem legitimidade institucional” (MICHILES, 1989, p.190).

Oficialmente, o primeiro documento que bradava pela convocação de uma Constituinte foi a Carta de Recife lançada em 1971 durante o II Seminário de Estudos e Debates da Realidade brasileira organizado pelo partido político MDB, que marcava oposição ao governo,

[...]. O recrudescimento das perseguições políticas, das cassações de mandatos e da repressão dificultava sobremaneira uma ação da oposição dentro da legalidade e crescia, entre os militantes de esquerda, um sentimento de descrédito em relação à luta democrática como via de enfrentamento do regime autoritário – sentimento que se materializava na radicalização dos movimentos de resistência política e na organização tática de grupos de esquerda de luta armada (VERSIANI, 2011, p. 1).

Neste cenário de “aparência democrática” instalado no país, o partido emedebista, dividido em dois grupos – um que defendia uma oposição mais endurecida e outro que buscava a adoção de ações mais cautelosas – elaborou o texto final da Carta de Recife “em termos conciliadores, com a demanda de que fosse promulgada uma nova Constituição para o Brasil, porém sem a indicação de uma data-limite para sua formalização” (VERSIANI, 2011, p. 2).

Contribuiu com a campanha constitucionalista uma série de medidas adotadas pelo presidente Geisel. Utilizando-se do AI-5, o presidente fechou o Congresso Nacional e editou o que ficou conhecido como “Pacote de Abril”, que consistiu na edição da emenda constitucional nº 8, de 1977 e outros seis decretos, de caráter autoritário com o intuito de conter o avanço da oposição. Referido pacote

[...]. foi baixado depois de uma crise entre o executivo e o Congresso, quando o governo não conseguiu a maioria necessária de dois terços para

aprovar várias alterações constitucionais. O presidente, em resposta, colocou o Congresso em recesso e, a partir daí, emendou a Constituição e baixou vários decretos-leis (FAUSTO, 2019, p. 420).

Em meio a um cenário de levantes de estudantes e trabalhadores a favor da democracia no país, mais precisamente em agosto de 1977, houve a declamação, no pátio da faculdade de Direito do Largo São Francisco de um documento a que se intitulou “Carta aos Brasileiros”, em que juristas de renome do país defenderam a ilegalidade da ordem jurídica imposta no momento. De acordo com o manifesto “*A ordem imposta, vinda de cima para baixo, é ordem ilegítima. Ela é ilegítima porque, antes de mais nada, ilegítima é a sua origem. Somente é legítima a ordem que nasce, que tem raízes, que brota da própria vida, no seio do Povo*” (CARTA...1977).

Em suma, durante os anos de 1974 e 1985 o que se viu foi “uma ampla e heterogênea frente democrática, envolvendo entidades civis, sindicatos, associações trabalhistas e de moradores, além de grupos sociais organizados [...]” (VERSIANI, 2011, p. 2) defendendo a elaboração de uma nova Constituição para o país.

Rocha (2013, p. 44-45) ressalta a importância das greves operárias neste movimento social, posto que fizeram emergir novos protagonistas no cenário político nacional e vivificaram a oposição:

A partir da greve na Scania, em maio de 1978, paralisações se espalharam por todo o país. A forte adesão às greves alcançou parte substancial das indústrias e daí se disseminou por segmentos diversos das classes médias – médicos, professores, servidores públicos –, angariando simpatia e apoio de uma opinião pública outrora indiferente. Na década de 1980, em aberto desafio ao marco regulatório do autoritarismo, o Brasil se tornou o país com o maior volume de greves no mundo [...] ⁶⁶.

Michiles (1989, p.22) destaca também a importância da mobilização realizada pela OAB, que convocou, no ano de 1981, o Congresso Pontes de Miranda, em que se aprovou um projeto como sugestão para a nova Constituição.

⁶⁶ Dados trazidos por Fausto (2019, p. 425) dão conta que “Em agosto de 1977, o governo admitiu que tinham sido manipulados os índices oficiais de inflação referentes a 1973 e 1974. Como eles regulavam os índices de reajuste salarial, verificou-se que os assalariados haviam perdido 31,4% de seu salário real naqueles anos. O Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema iniciou uma campanha para a correção dos salários. Essa campanha abriu caminho para as greves de 1978 e 1979, que reuniram milhões de trabalhadores. A liderança de Luiz Inácio da Silva (Lula), presidente do sindicato, afirmou-se no dia a dia e nas grandes assembleias realizadas em São Bernardo, no estádio da Vila Euclides. Os metalúrgicos estiveram à frente dos movimentos, que abrangeram também outros setores. Em 1979, cerca de 3,2 milhões de trabalhadores entraram em greve no país. Houve 27 paralisações de metalúrgicos que abrangeram 958 mil operários; ao mesmo tempo, ocorreram vinte greves de professores que reuniram 766 mil assalariados.”

Em 25 de abril de 1984 foi votada e rejeitada, na Câmara, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5, também chamada de Emenda “Dante de Oliveira” em alusão ao seu autor⁶⁷. Referida PEC visava o restabelecimento das eleições diretas no Brasil e, ao “frustrar o movimento de massa pelas ‘Diretas Já’, acentuou a mobilização pela Assembléia Nacional Constituinte” (MICHILES, 1989, p.23).

Como último voto indireto para Presidente da República no país, elegeu-se em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves, que por motivos de saúde não pode tomar posse, assumindo o cargo o vice, José Sarney.

Em 28 de junho de 1985, Sarney enviou mensagem ao Congresso Nacional com a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, o que acabou por resultar na Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro do mesmo ano, convocando a Assembleia Constituinte para reunião no dia 1º de fevereiro de 1987.

Em 18 de julho de 1985 foi editado o Decreto nº 91.450, que instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também chamada de “Comissão dos Notáveis” ou “Comissão Afonso Arinos”, em homenagem ao seu presidente.

Esta comissão, “composta de 50 (cinqüenta) membros de livre escolha do Chefe do Executivo.” (art. 1º do Dec. nº 91.950) tinha a finalidade de elaborar pesquisas e estudos com vistas a instalação futura da Assembleia Constituinte. Presidida por Afonso Arinos, a Comissão elaborou um anteprojeto constitucional que deveria servir de base para os trabalhos da Constituinte, o que acabou não ocorrendo por intervenção de Ulysses Guimarães, que optou por iniciar a Constituição sem utilizar nenhum texto de base (CARVALHO, 2017)⁶⁸.

Apesar de não ter sido utilizado formalmente, por uma opção política do então presidente da Constituinte, apoiada na pressão formulada por parlamentares que o entendiam como interferência do Executivo no trabalho dos legisladores (AGÊNCIA

⁶⁷ A rejeição se deu por apenas 22 votos. Foram 320 votos a favor, 65 contra e 3 abstenções. 113 deputados não compareceram (MIRANDA, RADIO CÂMARA).

⁶⁸ Em entrevista a Carvalho (2017, p. 49), José Sarney, então Presidente da República, assim declarou: “O Ulysses me disse que não aceitava nem esse, nem nenhum outro projeto de Constituição. Se eu mandasse pra ele, ele devolveria. No fundo era porque o Ulysses queria fazer, com a Constituição, como realmente ele tentou fazer e fez, uma campanha já da sua candidatura. Recebia delegações [...] e a Constituição passou a ser uma caixa de pressão, haja lobby, e transformou-se numa bacia das almas. Todo mundo queria buscar a graça alcançada. Tanto que, quando terminou a Constituição, o Ulysses me disse: “Sarney, olhe, passaram 12 milhões de pessoas aqui durante a Constituinte. Isso mostra participação”.

SENADO, 2008), o seu texto serviu de inspiração para o trabalho das Comissões responsáveis pela elaboração da Constituição de 1988⁶⁹, ao menos no que se refere ao capítulo da educação, conforme se observa do quadro comparativo contido no apêndice D, deste trabalho.

Ao contrário das Constituições brasileiras anteriores, no anteprojeto da Constituição de 1988 ser considerado cidadão era um direito individual em território nacional. Tal direito vinha descrito da seguinte forma:

Art. 13 - São direitos e liberdades individuais invioláveis:

[...].

III - A CIDADANIA.

- a) Todos são iguais perante a Constituição, a lei e o Estado;
- b) todos têm direito a participação no exercício popular da soberania;
- c) todos têm direito de exigir a prestação tutelar e Jurisdicional do Estado, como garantia da plena eficácia dos direitos assegurados pela Constituição e as leis;
- d) a lei punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais, sendo formas de discriminação, entre outras, subestimar, estereotipar ou degradar grupos étnicos, raciais ou de cor ou pessoas a eles pertencentes, por palavras, imagens, ou representações, em qualquer meio de comunicação;
- e) o homem e a mulher são iguais em direitos e obrigações, inclusive os de natureza doméstica e familiar, com a única exceção dos que têm a sua origem na gestação, no parto e no aleitamento;
- f) ressalvada a compensação para igualar as oportunidades de acesso aos valores da vida e para reparar as injustiças produzidas por discriminações não evitadas, ninguém será privilegiado ou prejudicado em razão de nascimento, etnia, raça, cor, idade, sexo, comportamento sexual, estado civil, natureza do trabalho, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, ou qualquer outra condição social ou individual;
- g) serão gratuitos todos os atos necessários ao exercício da cidadania, inclusive os de natureza processual, e os de registro civil.
- h) lei complementar garantirá amparo especial à maternidade, à infância e à velhice;
- i) o Poder Público implementará políticas destinadas a prevenir a deficiência;
- j) a lei disporá sobre a responsabilidade daqueles que contribuam para criar condições que levem à deficiência.

Apesar desta disposição trazida pelo anteprojeto, o texto promulgado da Constituição de 1988 não definiu quem seria efetivamente o seu cidadão. Encontrase, no entanto, já em seu art. 1º, inciso II, a definição de que a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. No total, o texto constitucional

⁶⁹ Carvalho (2017, p. 21), ao citar o discurso de Afonso Arinos na reunião de instalação da Assembleia Constituinte, informa que este teria pedido “humildemente, que os constituintes pelo menos ‘namorassem escondido’ com o anteprojeto da comissão que presidira meses antes – o que de fato aconteceu, para gáudio do professor e constitucionalista José Afonso da Silva, um de seus maiores formuladores”.

originariamente promulgado menciona 19 vezes os termos “cidadão” e “cidadania” sem, no entanto, defini-los.

5.2.1 Cidadania e processo constituinte

A constituinte encarregada de elaborar o novo texto constitucional brasileiro se reuniu pela primeira vez, com seus 559 integrantes, em 1º de fevereiro de 1987, um domingo, em sessão presidida por José Carlos Moreira Alves, então presidente do Supremo Tribunal Federal, atendendo ao que determinava a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.

Destes 559 parlamentares, 487 eram deputados e 72 eram senadores, sendo que dentre os senadores 23 haviam sido eleitos em 1982 e estavam em curso em seus mandatos⁷⁰.

Carvalho (2017, p. 18-19) traz o panorama da Constituinte:

[...]. O PMDB – lotado de ex-arenistas e/ou pedessistas – fez a maior bancada, de 298 deputados (53,3%), numa eleição em que o partido ganhou de lavada, no último suspiro do Plano Cruzado, elegendo 26 de 27 governadores. A segunda bancada, com 133 parlamentares, era a do PFL – o aliado da Aliança Democrática que levava à eleição indireta de Tancredo e Sarney, em 15 de janeiro de 1985. O PDS vinha em terceiro, com 38, seguido de: PDT, 26; PTB, 19; PT, 16; PL, 7; PDC, 6; PSB, 2; PCB, 7; e PCdoB, 7.

Do total, 274 eram calouros, apenas 26 eram mulheres, e 217 tinham passagem pelo Arena e/ou PDS, partidos de apoio à ditadura (1964-1985). A idade média era 48 anos, e 486 (86,9%) tinham curso superior, a maioria bacharéis em Direito (243) e médicos (49).

A forma de trabalho dos constituintes seria diferente em comparação com as Constituições abordadas anteriormente nesta pesquisa (1934 e 1946).

Nos termos do regimento, a Constituição seria elaborada em duas etapas prévias ao plenário: na primeira, os constituintes se dividiriam em oito comissões temáticas, cada qual com três subcomissões. Na segunda etapa, as propostas oriundas de todas as comissões – e respectivas subcomissões – seriam encaminhadas para a Comissão de Sistematização, composta por 93 parlamentares. Somente após tais etapas a Constituição seria encaminhada à plenário.

⁷⁰ Esta questão rendeu polêmicas logo no início de instalação da Assembleia Constituinte, sendo objeto de votação, no primeiro dia de trabalhos, se tais senadores teriam direito à voto. No entanto, sua participação foi aprovada, por maioria, considerando que havia sido instalada “não uma Constituinte exclusiva, mas um Congresso constituinte, em que a Câmara e o Senado continuariam funcionando normalmente.” (CARVALHO, 2017, p. 19).

Destaca-se neste período de elaboração da Constituição a importância dada à participação popular. Ao contrário das Constituições anteriores, por não ter sido adotado oficialmente o anteprojeto elaborado pela “Comissão dos Notáveis”, a Constituição de 1988 permitiu a oitiva das demandas populares de forma direta e não apenas por meio de representação parlamentar.

Conforme narra Carvalho (2017, p. 22):

Em sua primeira fase, a Constituinte foi uma festa cívica. As comissões temáticas ouviram, em audiências públicas, perto de mil depoentes: de ministros a índios (muitos índios); de governadores a representantes de minorias organizadas (dezenas deles); de sindicalistas a intelectuais da academia. Algumas das subcomissões mandaram comitivas a diversas regiões do Brasil. E todas elas, de muitos rincões socialmente organizados, encheram a Constituição de povo – cada segmento levando e querendo garantir a inclusão de suas reivindicações.

O trabalho das comissões, no entanto, foi marcado por discussões bastante acaloradas,

As primeiras batalhas – algumas com sentido literal – ocorreram, entre abril e 26 de junho, nas comissões e subcomissões. Até com revólver na mão, para quem quiser acreditar no que conta o ex-deputado José Lourenço, então líder do PFL. Nas que discutiram direito de propriedade, jornada de trabalho, direito de greve, regime de governo, fundamentos econômicos, o clima foi de guerra. Uma das comissões, a de Família, Educação, Cultura, Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, nem ao menos conseguiu concluir uma proposta, tal o impasse (CARVALHO, 2017, 23).

Nos termos do Regimento da Constituinte, ao receber o Projeto de Constituição, o Presidente da Assembleia determinaria sua leitura e publicação no Diário da Assembleia Constituinte, distribuindo-se cópias às autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e demais organizações da sociedade civil (art. 22 do Regimento).

Nos trinta primeiros dias a contar da publicação do Projeto decorrente do trabalho das Comissões, o Regimento permitia a recepção de emendas parlamentares (art. 23, § 1º do Regimento). E neste momento, mais uma novidade fez diferenciar o processo cívico da Constituição de 1988 com relação às demais anteriormente estudadas: permitia-se, no mesmo prazo, a apresentação de “emendas populares”, nos termos do art. 24 do Regimento:

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições:

I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II – a proposta será protocolizada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação;

III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta, dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua apresentação, cabendo, da decisão denegatória, recurso ao Plenário, se interposto por 56 Constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à Assembleia;

IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto no inciso V deste artigo;

V- se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da Comissão, será considerada prejudicada e irá ao Arquivo, salvo se for subscrita por um Constituinte, caso em que irá a Plenário no rol das emendas de parecer contrário;

VI – na Comissão, poderá usar a palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários, para esse fim indicado quando da apresentação da proposta;

VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha;

VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas.

Com a possibilidade de que o povo pudesse oferecer emendas ao texto presente na Comissão de Sistematização, 122 foram apresentadas, “com 12 milhões de assinaturas estimadas” (CARVALHO, 2017, p. 22)⁷¹. Michiles (1989, p. 95), no entanto, ressalta que o processo de campanha para a busca de assinaturas perpassou por diversos entraves:

Na coleta de assinaturas, tratava-se de vencer várias barreiras: o desconhecimento, pela população, desse novo instrumento de que dispunha; o descrédito da própria Constituinte, graças à divulgação tendenciosa que os meios de comunicação faziam dos trabalhos até então realizados; a falta de confiança na possibilidade real de interferir, através de uma emenda popular, nesse processo e na própria solução dos problemas vividos pela população; as dificuldades financeiras enfrentadas pelas entidades promotoras para cobrir despesas desde impressão de formulários, tarifas postais, materiais de propaganda até gastos maiores

⁷¹ Segundo informa Michiles (1989, p. 104) foram computadas oficialmente 12.265.854 (doze milhões, duzentas e sessenta e cinco mil, oitocentas e cinquenta e quatro) assinaturas. No entanto, em entrevista dada a Carvalho (2017, p. 287), João Gilberto Lucas Coelho, ex-deputado federal (1982-1986) que atuou como assessor do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília informou que uma das pesquisas realizadas pelo referido Centro mapeou o processo de assinatura das emendas populares e que “houve alguma incorreção, porque a Constituinte não teve meios para fiscalizar essas assinaturas”.

como viagens, atos públicos etc; a escassez de braços para coordenar a distribuição e arrecadação, na volta, dos papéis distribuídos a mil e um lugares.

Não obstante as dificuldades da época, Michiles (1989, p. 104) indica que em termos proporcionais, considerando o número de assinaturas e o de eleitores cadastrados para as eleições “muito provavelmente um justo percentual tenha se estabelecido entre os 10% e 12%”, percentual este significativo, haja vista que

A política local, quando não concordante com o exercício da iniciativa popular de lei – talvez porque tenha sido implementado por quadros militares de oposição -, tolheu, em alguns casos, a ação pública das campanhas. Os coletores de assinaturas temiam ser visados, perder seu emprego, a exemplo dos pesadelos que assolam os grevistas. Para trabalharem com mais segurança, saíram às ruas e praças, e seguiram o caminho mais discreto (e mais lento) de coleta domiciliar.

Nem falemos nas dificuldades financeiras de correio, de impressão de formulários e textos explicativos, das distâncias e dificuldades de acesso. Vêm-nos à lembrança os relatos que mostram a vitalidade desse processo: freiras caminharam dias a cavalo levando os abaixo-assinados a comunidades mais isoladas; no Amapá, agentes pastorais da CPT atravessaram igarapés; sem falar nas populações ribeirinhas que, no meio da mata, sem carimbo, lançaram mão do açaí para tingir os polegares na impressão digital. Eis por que, as folhas dos abaixo-assinados tinham marcas de suor, ou seja, do esforço da participação. (MICHILES, 1989, p.105)

Em pesquisa realizada junto aos arquivos do Congresso Nacional, é possível identificar que, nas emendas populares, os termos “cidadão” e “cidadania” aparecem 62 vezes nas propostas de emendas populares e em diversas acepções, ora sendo utilizada como sinônimo de “nacional”, ora para ressaltar um indivíduo detentor de direitos na sociedade brasileira.

O termo “educação”, por sua vez, é mencionado 135 vezes, tendo sido apresentadas propostas quanto à obrigatoriedade do ensino religioso, a garantia de ensino profissional, o padrão mínimo de qualidade na educação, a possibilidade de inserir no currículo obrigatório de disciplinas o estudo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre outras medidas.

Segundo Cardoso (1989, p. 355):

As emendas populares apresentadas na área da educação formam três grandes grupos, de acordo com sua origem: 1) dos trabalhadores em geral e dos trabalhadores em educação, estudantes e movimentos sociais (CPB, ANDES, UNE, CNTC etc); dos proprietários de escola, liderados pela Igreja católica (FENEN, CNBB, AEC, ABESB etc); 3) do empresariado, especialmente industrial (CNI, FIESP, CIESP etc).

Somando todas as propostas das subcomissões, o projeto entregue à Comissão de Sistematização possuía 501 artigos e esta, durante seus quatro meses de trabalho, encerrou suas votações em 18 de novembro de 1987, reduzindo o texto para 334 artigos⁷².

Em 27 de janeiro de 1988 se iniciaram as votações, em primeiro turno, do projeto da Comissão de Sistematização.

Em 20 de abril de 1988 foi instalada a Comissão de Redação, composta de 19 membros.

Em 30 de junho de 1988 findou-se a votação em primeiro turno, resultando em um projeto de Constituição que totalizava 322 artigos, incluindo as Disposições Transitórias, com a finalidade de regular a transição entre a ordem jurídica da Constituição de 1969 e a nova Lei Fundamental.

Em 07 de julho de 1988 iniciou-se o segundo turno de votações, findando-se apenas em 02 de setembro daquele ano, tendo a Constituição 313 artigos até então.

Em 22 de setembro de 1988, em turno único, foi aprovada a nova Constituição, com sua redação final, constituída de 315 artigos, sendo 245 permanentes e 70 de caráter transitório, tendo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sido promulgada em 05 de outubro.

5.3 O direito à educação no texto constitucional de 1988

Especificamente no que se refere ao direito à educação na constituinte, desde a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia entre os dias 2 a 5 de setembro de 1986, se observava a existência de propostas sobre seu tratamento no texto constitucional vindouro. Da referida Conferência resultou um documento denominado “Carta de Goiânia”, em que “cinco mil participantes, vindos de todos os Estados do país, debateram temas da problemática educacional brasileira, tendo em vista a indicação de propostas para a nova Carta Constitucional” (CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

Dentre as propostas assinaladas pelos signatários da Carta de 1986 se encontravam a necessidade de reconhecimento do direito de todos à educação e o

⁷² O senador Affonso Arinos foi eleito o presidente da Comissão de Sistematização enquanto que o deputado Bernardo Cabral foi eleito relator.

dever do Estado em fornecê-la com qualidade, a gratuidade do ensino, a valorização do trabalho docente, dentre outras, totalizando 21 propostas.

A Carta de Goiânia foi considerada, ainda na década de 80, “o marco articulador das forças progressistas em favor da educação pública” (ALMEIDA; MARTINS, 2016, p. 5)⁷³, o que acabou por culminar na organização do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, oficialmente lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987 e congregando 15 entidades nacionais: ANDE, ANDES, ANPAE, ANPED, CPB, CEDES, CGT, CUT, FASUBRA, FENOE, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE (CARDOSO, 1989).

Entidades distintas, com propostas diferenciadas, foram capazes de promover um movimento de integração que foi penoso, difícil, mas importantíssimo, conseguindo chegar à formulação de uma plataforma educacional unitária para a Constituinte. Unidas desta forma, algumas das entidades do Fórum trabalham intensamente na divulgação das propostas de defesa da escola pública e gratuita junto aos constituintes e acompanham de perto o desenvolvimento dos trabalhos em cada uma de suas fases [...]. (CARDOSO, 1989, p. 355).

Logo no início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o discurso de seu presidente Ulysses Guimarães ressaltou que as “tarefas da educação pública” deveriam estar na urgência das preocupações dos constituintes. Nas palavras de Guimarães, “A cidadania começa no alfabeto. Não há um só exemplo de nação forte sem bom sistema de educação”. (DIÁRIO DA ANC, 03 fev. 1987, p. 22).

Ainda no primeiro mês de instalação da ANC, o deputado Ubiratan Aguiar, antigo Secretário de Educação do estado do Ceará apresentou um documento elaborado por cerca de 50 educadores de seu estado como forma de subsidiar os trabalhos da Constituinte, observando que “[...] as propostas apresentadas refletem o pensamento daquele que está na linha de frente da educação, daquele que faz a escola no dia-a-dia, que sente de perto os problemas e as dificuldades de um País que precisa investir na educação”. (DIÁRIO DA ANC, 18 fev. 1987, p. 312). Tais propostas podem ser assim resumidas:

1. Todo cidadão brasileiro deve gozar direito inalienável à educação.

⁷³ A Carta de Goiânia foi apresentada à Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, organizada dentro da VIII Comissão, conforme se observa da ata de sua 12ª reunião, realizada em 23 de abril de 1987 (ANC. Atas de Comissões. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. 1987, p.69-70).

2. À família, cabe o dever primordial de orientar e escolher a educação de seus filhos.

3. O Estado, a quem compete zelar pela liberdade dos cidadãos, deverá:

a) salvaguardar o direito das crianças a uma educação escolar adequada, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis;

b) aplicar recursos suficientes para a efetiva universalização da educação fundamental e para a oferta de uma educação de qualidade em todos os níveis;

c) concentrar os recursos públicos na criação e manutenção das escolas oficiais;

d) cuidar para que haja justiça na distribuição dos subsídios públicos destinados à oferta de ensino;

e) garantir que a sociedade tenha o controle da qualidade do ensino e dos princípios morais e éticos da escola;

f) permitir o ensino religioso nas escolas oficiais, entendido este como educação religiosa e parte integrante da educação, de acordo com a confissão religiosa dos pais e dos alunos;

g) determinar a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, para todos, oferecendo os meios necessários para tanto;

h) definir as políticas dos planos setoriais de forma a garantir sua integração com um plano nacional de educação. (DIÁRIO DA ANC, 18 fev.1987, p. 312-313).

Percebe-se que as propostas muito se assemelham às discussões ocorridas para a elaboração das Constituições de 1934, 1946 e a LDB de 1961, em especial sobre o dever de prestar a educação e a questão do ensino religioso nas escolas.

A defesa de que a educação deveria ser prioridade na Constituinte se repetiu nas sessões posteriores. O deputado Manguito Vilela alegou que a situação da educação no país seria “fonte permanente da grande maioria (quase diária da totalidade) dos problemas sociais” (DIÁRIO DA ANC, 19 fev.1987, p. 332) e que, por tal razão, deveria estar entre as preocupações principais. No mesmo sentido, discursou o deputado Sólon Borges, para quem

uma coisa é o Brasil legal e outra coisa é o Brasil real, porque a obrigatoriedade escolar de 8 anos de escolaridade para todos os brasileiros é pacífica na Constituição brasileira. Entrementes, 8 milhões de brasileiros nessa faixa etária e 28 milhões que já ultrapassaram a idade escolar não conheceram a obrigatoriedade nem a gratuidade do ensino. (DIÁRIO DA ANC, 19 fev.1987, p. 334)

O tema do analfabetismo e a obrigatoriedade do ensino também foram ventilados nos discursos iniciais. Nas palavras do deputado Ervin Bonkoski, uma das deficiências do Estado brasileiro estaria na educação,

Para dar uma idéia geral do problema basta dizer que nem as autoridades oficiais podem afirmar com certeza quantos milhares de crianças na faixa etária de 6 a 14 anos não têm acesso à escola. E aquelas que o tem, dadas as outras condições deficientes como dificuldade econômica da família e

desnutrição apresentam aproveitamento ínfimo, aumentando os números da repetência e da desistência, que o próprio Ministério reconhece serem "assustadores". (DIÁRIO DA ANC, 25 fev.1987, p. 543)

A amplitude do direito à educação também foi tema de debate, com a solicitação de parlamentares para que se ampliasse o direito à educação também ao se chamou à época de pré-escola.

Frise-se que a Constituição até então vigente versava em seu art.168, § 3º, II, acerca da obrigatoriedade do ensino escolar em estabelecimentos primários oficiais entre os sete e os catorze anos de idade, nada mencionando sobre a educação em momento anterior da vida da criança. A este respeito, o senador Ruy Bacelar chegou a apresentar proposta no sentido de que o Estado se responsabilizasse pelo fornecimento de educação pré-escolar às crianças de 4 a 6 anos de idade⁷⁴. Como justificativa de sua solicitação aduziu que:

Apesar de o direito à educação achar-se inscrito em nossas Constituições, trata-se de norma meramente programática, que não se cumpre efetivamente. Há necessidade; pois, de gerar direito público subjetivo pelo menos no que se refere ao ensino fundamental e gratuito para toda a população brasileira. Assim, a presente sugestão destaca a obrigatoriedade tanto de os pais matricularem seus filhos na escola de 1º grau quanto o dever efetivo do Estado de conceder-lhes vaga. Ao mesmo tempo que atribui a mais alta prioridade para o ensino fundamental, a sugestão estabelece, ainda, que o Estado oferecerá vagas gratuitas na pré-escola, dos 4 (quatro) aos 6 (seis) anos de idade. Será a primeira vez que uma Constituição brasileira fixará esta obrigatoriedade, rumo ao alargamento da faixa etária de frequência escolar compulsória. Assim, será possível atender a reclamos crescentes que decorrem do trabalho da mulher fora do lar, da fragmentação da família, da necessidade de construção e desenvolvimento das estruturas cognitivas da criança, bem como do privilégio que ainda hoje constitui a pré-escola, reservada em grande parte aos que podem pagá-la. (DIÁRIO DA ANC, 28 mar.1987, p. 991)

As mobilizações dos educadores também se fizeram constar nos debates constituintes. Na 43ª sessão da ANC, o deputado Octávio Elísio pediu para que se registrasse, nos Anais da Constituinte, o "Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita" elaborado pelo anteriormente mencionado "Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito" (DIÁRIO DA ANC, 10

⁷⁴ O tema chegou a ser trazido à Assembleia novamente, tal como na fala do deputado Juarez Antunes, para quem: "A educação é um direito da criança desde o nascimento. Não há argumento algum de natureza filosófica ou psicológica que estabeleça limite de idade para esse direito". (DIÁRIO DA ANC, 10 abr.1987, p. 1234); bem como na do deputado José Viana para quem deveria ser inserido na Constituição um dispositivo com os seguintes dizeres: "É de responsabilidade do Estado estender progressivamente a oferta de educação pré-escolar pública e gratuita a todas as crianças de quatro a seis anos". (DIÁRIO DA ANC, 06 mai. 1987, p. 1.704).

abr.1987, p. 1226). Este manifesto, inclusive, chegou a novamente ser registrado nos Anais da Constituinte, na sessão da ANC pelo pronunciamento do deputado Gumercindo Milhomem (DIÁRIO DA ANC, 23 jul.1987, p. 3529).

Nas palavras de Saviani (2013, p. 210),

A esta Frente em Defesa da Escola Pública vieram se contrapor os defensores do ensino privado representados pela FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), AEC (Associação de Educação Católica), ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas) e a CNEC (Campanha Nacional de Escolas da Comunidade).

Este era, pois, um presságio do que estava por vir em sede da comissão temática sobre a educação. As discussões na Comissão nº VIII intitulada como a Comissão “*Da família, da educação, da cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação*” e, portanto, responsável por apresentar o texto à Comissão de Sistematização versaram, especialmente, sobre “a destinação das verbas públicas para o ensino público e a sua laicidade” (CARDOSO, 1989, p. 356)⁷⁵.

Isso porque, conforme observa Cardoso (1989, p. 356), a mesma comissão era responsável por discutir comunicação, ciência e tecnologia, educação, cultura, esportes, família, menor e idoso.

Nas áreas de comunicação, bem como de ciência e tecnologia, apresentaram-se interesses econômicos, e também ideológicos, ainda mais poderosos e expressivos do que na educação. Assim, temas como a concessão de ondas de rádio e de canais de televisão, como o monopólio das comunicações e a reserva de mercado de informática sobrepujaram-se aos temas da educação, os quais se deslocaram significativamente para a questão da gratuidade do ensino público, que se tornou elemento de negociação das questões mais candentes nas mãos de muitos que estavam mais preocupados e interessados, por exemplo, nas questões da comunicação (CARDOSO, 1989, p. 237).

Mais uma vez, o que se sobressaía em torno da Constituinte em termos de educação era uma discussão relacionada ao ensino público e privado, que

⁷⁵ Conforme relato do deputado Sólton Borges as entidades defensoras desta temática fizeram parte das audiências públicas organizadas pela Comissão responsável por apresentar o texto à Comissão de Sistematização. Em suas palavras: “A Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, de que faço parte, está trabalhando com intensidade em reuniões que chegam a durar, como a desta manhã, seis horas sem interrupção. Participaram da reunião desta manhã, deixando o elenco de suas sugestões, que passo a ler para que constem dos nossos Anais e também sejam mais divulgadas, as seguintes entidades com atuação na área de responsabilidade da nossa subcomissão: 1-ANDE-Associação Nacional de Educação; 2 - ANDES- Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior; 3 - BAPEF - Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física; 4 - ANPAE - Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação; 5 - SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência”. (DIÁRIO DA ANC, 24 abr.1987, p. 1479).

remontava às discussões da Constituinte de 1933 e ao processo de elaboração da LDB de 1961, que neste trabalho se denominou anteriormente como o conflito entre católicos⁷⁶ e liberais.

Acrescente-se a estes atores os evangélicos que tiveram atuação considerável na constituinte, segundo se extrai da fala do deputado e pastor Salatiel Carvalho:

Como resultado de uma ampla mobilização, os evangélicos de todo o Brasil conseguiram eleger um expressivo número de Parlamentares para o Congresso Nacional. Os Deputados Federais evangélicos, até a legislatura passada um reduzido grupo de oito, hoje somam trinta e três, eleitos por diferentes partidos e oriundos de várias denominações [...].

Como grupo de representação organizado os Parlamentares evangélicos constituem uma das maiores bancadas, perdendo apenas, em quantidade, para as bancadas do PMDB e do PFL.

[...].

A bancada evangélica se fez representar nas oito Comissões Temáticas que prepararam o primeiro esboço da nova Constituição. Como estratégia, o número foi maior na Comissão da Educação, Comunicação, Família e do Menor e na das Garantias e Direitos Individuais e Coletivos.

Na primeira foram tratados temas importantes e do nosso interesse, como [...]. o ensino religioso nas escolas públicas, atividades das escolas confessionais, [...] etc. (DIÁRIO DA ANC, 16 jul.1987, p. 3312-3313).

A este respeito, Saviani (2013, p. 215) discorre que “Reproduzindo um fenômeno que vinha desde a Constituinte de 1933-34, também na Constituinte de 1987-88 a discussão referente à educação foi polarizada pelo conflito ensino público versus ensino privado”.

Cardoso (1989, p. 356), por sua vez, destaca também essa contenda, em que de um lado se apresentavam os defensores do ensino privado e, de outro, os do ensino público.

[...]. Muito bem organizado e representado, o *lobby* privatista defendia a liberdade de ensino para a iniciativa privada e não aceitava a tese da destinação exclusiva de verbas públicas para a escola pública. Os representantes das escolas confessionais atacavam a proposta de laicidade do ensino público, embora houvesse contradições entre católicos e

⁷⁶ Cardoso (1989), analisa que a Igreja, em especial a católica é parte importante do conjunto dos privatistas da época, mas que se diferencia dos demais defensores da escola particular, posto que se preocupa com a qualidade do ensino e das instituições escolares. Acrescenta, ainda, a questão do ensino religioso nas escolas públicas. Em suas palavras: “Hoje no Brasil o *lobby* educacional da Igreja católica, que é fortíssimo, constitui, por meio dessa sua posição, o posto avançado através do qual se pretende definir um critério pelo qual a escola particular possa competir com a escola pública para a obtenção de verbas. As dificuldades inerentes à definição e em especial à operacionalização da qualidade da educação facilitam os desdobramentos e a eficácia política da proposta” (CARDOSO, 1989, p. 353).

protestantes quanto a essa questão. O *lobby* privatista pressionou organizada e fortemente durante todo o trabalho da Subcomissão. No entanto, nas subcomissões houve audiências públicas também para as entidades do movimento social organizado, o que lhes permitiu ter voz nessa instância.

A polarização trouxe à Constituinte a necessidade de conciliação, de forma que o texto final aprovado acabou por considerar tanto os requerimentos de um grupo, quanto do outro⁷⁷. Observa, no entanto, Saviani (2013, p. 215), que os ganhos dos defensores da escola particular foram maiores. Em suas palavras:

De certo modo, pode-se considerar que os pontos levantados pelos defensores do ensino público na “Carta de Goiânia” foram contemplados no projeto de Constituição.

[...].

Assim, se os defensores da escola pública podem contabilizar conquistas com o texto aprovado, os ganhos dos adeptos da escola particular foram maiores. Isto porque, se os primeiros garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União, os segundos asseguraram o ensino religioso no ensino fundamental; o repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; o apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; a não aplicação do princípio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares.

Muito embora esta discussão tenha tomado conta dos debates na seara educacional, da análise dos Diários da Assembleia Nacional Constituinte observa-se que foram diversos os temas ventilados em matéria de educação, incluída até mesmo a defesa de que a cidadania se formaria a partir da educação escolar (DIÁRIO DA ANC, 21 maio 1987, p. 2100). Citando Saviani, o deputado Octávio

⁷⁷ A este respeito, na 159ª sessão da ANC, quando ainda se analisava o segundo substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Sistematização, assim se pronunciou o deputado Costa Ferreira: “A Assembléia Nacional Constituinte, ao longo das diversas etapas dos seus trabalhos, tem pautado as discussões sobre a educação no antagonismo de duas correntes, que refletem, de um lado, uma proposta de caráter estatizante, enquanto a outra prevê a garantia de idêntica participação, inclusive com apoio governamental, das instituições particulares no modelo educacional brasileiro. [...]. Felizmente, o Substitutivo do Relator Bernardo Cabral, revelando a sensibilidade do autor e a própria vontade majoritária da Nação, assegura a indispensável complementaridade de atuação conjunta de escolas públicas e particulares, consentânea, aliás, com os princípios da democracia”. (DIÁRIO DA ANC, 15 out.1987, p.5426). Da mesma forma, assim se manifestou o senador João Calmon, na sessão de aprovação do capítulo da Educação perante a ANC: “Na área da Subcomissão da Educação. da qual fui o relator. houve tremenda agitação. a temperatura se elevou a graus perigosos. Na Comissão Temática também os ânimos se exaltaram. Mas é tão alto o nível de educação política da Assembléia Nacional Constituinte que, hoje. estamos todos irmanados em tomo de um "emendão" que concilia todas as tendências”. (DIÁRIO DA ANC, 20 maio.1988, p. 10.587).

Elísio conclamou que a educação seria condição indispensável para a transição da democracia real e não apenas formal (DIÁRIO DA ANC, 21 maio 1987, p. 2100). A este respeito chama a atenção a fala do deputado Pedro Canedo, representando a subcomissão de educação, cultura e esporte que, em plenário do dia 14 de maio de 1987 denunciou a violência física que os membros da Comissão estariam sofrendo. Em suas palavras:

Exercendo, hoje, a Presidência da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, desta Assembléia, tive mais uma vez a infelicidade de registrar a denúncia de um Constituinte que foi fisicamente agredido pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, do Estado das gloriosas Minas Gerais [...]. Sr. Presidente, este assunto está se tomando uma rotina nesta Casa. E a Subcomissão de Educação, na semana passada, já recebia a denúncia do ilustre Constituinte Paulo Delgado, que na véspera havia sido essa denúncia feita no Plenário por um Constituinte, da prisão de Paulo Delgado, e que esta Casa teria sido informada pelo Governador de Minas, de que o ilustre Constituinte não tinha sido preso. No dia seguinte Paulo Delgado comparecendo à Subcomissão de Educação, deu o seu testemunho próprio de ter sido preso e conduzido para a Polícia Federal, para o DOPS daquele Estado. (DIÁRIO DA ANC, 21 maio 1987, p. 2102).

Após a denúncia, Pedro Canedo apresentou ao presidente da ANC ofício encaminhado por unanimidade pela subcomissão, repudiando os atos de violência praticados contra constituintes nos seguintes termos:

Os Constituintes que compõem a Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte têm sido surpreendidos pela reiteração de manifestações de violência (no Distrito Federal, em Minas Gerais, etc.) e pelo fato de que o objeto dessa violência (policial e física) visar, com frequência, os Constituintes que são professores ou intelectuais. Tais ocorrências foram levadas ao conhecimento de V.Ex^a, com o pedido de que medidas expressas de condenação penal das mesmas fossem postas em prática. (DIÁRIO DA ANC, 21 maio 1987, p. 2102).

A 135^a sessão da ANC, realizada em 13 de agosto de 1987, foi reservada para a discussão do tema “educação”. Em seu pronunciamento, trazendo dados sobre o analfabetismo no Brasil, Florestan Fernandes defendeu que a educação seria o problema mais grave do país, em suas palavras:

A educação, quase sempre, é escamoteada, e eu teria a coragem de dizer aqui que ela é o problema mais grave do Brasil. É o problema número um do Brasil. Não há dúvida de que passar fome, não ter emprego, não ter moradia são realidades terríveis. Mas, quando se vive numa sociedade democrática, desde que ela não seja o modelo que o Sr. Constituinte Victor Faccioni defendeu aqui, da democracia da ignorância, é importante que a educação esteja ao alcance da maioria, daqueles que são os oprimidos, que

são os excluídos, os explorados. A educação, no Brasil, é um problema social de inacreditável gravidade.

[...].

Isso mostra que a educação é o mais grave dilema social brasileira. A sua falta prejudica da mesma forma que a fome e a miséria, ou até mais pois priva os famintos e miseráveis dos meios que os possibilitem a tomar consciência da sua condição, dos meios de aprender a resistir a essa situação. (Palmas.) Portanto, pode representar um fator de difusão da ignorância e do atraso cultural. Com esses mecanismos e um sistema escolar injusto e inócuo, há reprodução do sistema de desigualdade, da concentração de riqueza, de poder e de dominação. Essa a função do nosso sistema de educação escolar: reproduzir o sistema tal qual. Ai está o caráter grave desse dilema. (DIÁRIO DA ANC, 14 ago 1987, p. 4413-4414).

O parlamentar continuou seu discurso tecendo críticas à LDB de 1961 e as políticas educacionais do período do regime civil-militar, alegando que o que se pretendia com as políticas educacionais da época era "deixar a terra arrasada, levar tudo até o fim, não para o bem do Brasil, mas para o bem da acumulação de capital, através da indústria do ensino e, ao mesmo tempo, para o controle de mentes e corações, através de escolas confessionais". (DIÁRIO DA ANC, 14 ago 1987, p. 4414).

Fernandes arrematou sua fala criticando a postura da ANC quanto à educação aduzindo ter faltado "coragem de converter o projeto de texto em passo decisivo na direção de uma reforma educacional irreversível e radical" (DIÁRIO DA ANC, 14 ago 1987, p. 4416). Do recorte do discurso de Florestan Fernandes percebe-se que os ideais dos educadores foram representados na constituinte, muito embora o ajuste parlamentar tenha direcionado as discussões em matéria de educação.

No que se refere à declaração contida no texto constitucional de que a educação é um direito de todos e um dever do Estado, importante se faz analisar as mudanças ocorridas durante o processo constituinte.

Como visto anteriormente, como não se adotou o projeto de Constituição apresentado pelos "notáveis", o Congresso Constituinte foi organizado em Comissões Temáticas para debater os temas de sua competência e, ao final, apresentar à Comissão de Sistematização um projeto para fins de discussão. No entanto, o que se observa é que, mesmo não tendo sido adotado oficialmente, o texto da comissão dos notáveis foi sim base para o anteprojeto apresentado pela subcomissão VIII, conforme tabela comparativa a seguir:

Quadro 2 – Comparação entre os artigos que versavam sobre a educação como um direito nos anteprojetos da Constituição de 1988

Artigo apresentado pela Comissão dos Notáveis	Artigo apresentado pela Subcomissão VIII – Da família, da educação, da cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação
<p>Art. 377 – A educação, direito de cada um, é dever do Estado.</p> <p>Parágrafo único – A educação será promovida e incentivada por todos os meios, com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao compromisso do Ensino com os princípios da liberdade, da democracia, do bem comum e do repúdio a todas as formas de preconceito e de discriminação.</p>	<p>Art 1º. A educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada por todos os meios, com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao compromisso do ensino com os princípios da liberdade, da democracia, do bem comum e do repúdio a todas as formas de preconceito e de discriminação.</p>

Elaboração própria.

Perante a Comissão de sistematização o texto deste artigo sofreu a primeira alteração significativa por meio da apresentação do primeiro substitutivo pelo relator, em que seu texto passou a ter a seguinte redação “Art. 273 - A educação, direito de cada um, e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa” (CÂMARA, Quadro histórico...p.9).

No segundo projeto substitutivo apresentado pelo relator perante a Comissão de Sistematização, por sua vez, o texto voltou a ter a redação apresentada pela Subcomissão VIII, acrescida de princípios educacionais:

Art. 240. A educação, direito de cada um e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu compromisso com o repúdio a todas as formas de preconceito e discriminação.

Parágrafo único. Para a execução do previsto neste artigo, serão observados os seguintes princípios:

I - democratização do acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de instituições de ensino, públicas e privadas;

IV - gratuidade do ensino público;

V - valorização dos profissionais de ensino, obedecidos padrões condignos de remuneração e garantindo-se em lei critérios para a implantação de carreira para o magistério, com o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Com este texto do então art. 240 é que a Comissão de Sistematização encaminhou o projeto a plenário para a 1ª votação. Não é demais registrar, ainda, que no âmbito da Comissão de Sistematização destacaram-se em matéria de educação as deliberações sobre “verbas (vinculação percentual ao orçamento e destinação de verbas públicas), democratização, gratuidade, valorização do magistério, qualidade e ensino religioso” (CARDOSO, 1989, p. 357).

Destaque-se que no dia 13 de janeiro de 1988 um grupo de parlamentares conhecidos como “centrão”⁷⁸ apresentou uma emenda (2P02044-0) a este artigo com os seguintes dizeres: “Art. 239. A educação é direito de todos e dever da família e do Estado”. É de se notar que referida emenda novamente fez citar que a educação seria um dever da família, a exemplo do que diziam as Constituições anteriormente estudadas, de 1934 e 1946 e à revelia do que se tratava na ANC, uma vez que, até então, os projetos para a nova Constituição citavam apenas a educação como um dever do Estado, que deveria contar com a *colaboração* da família.

Esta emenda apresentada foi alvo de críticas por parte dos membros da Subcomissão de Educação, não apenas neste trecho supracitado, mas especialmente por pretender excluir o princípio da gratuidade do ensino público do texto constitucional, bem como alterar as regras de financiamento da educação que haviam sido debatidas na Comissão específica para tal. Nas palavras do deputado Hermes Zaneti:

Chamamos a atenção da Assembléia Nacional Constituinte e da Nação brasileira para a gravidade do texto proposto pelo "Centrão" na área da educação. Tivemos oportunidade de presidir a Subcomissão de Educação com eminentes colegas especialistas na área da educação. Com eles construímos um texto razoavelmente bom. Depois, tivemos avanços e recuos ao longo do processo da elaboração constitucional. [...].

Há alguns pontos que, por sua gravidade, quero mencionar. Não fora simplesmente dizer que a educação, ao invés de ser um dever do Estado, passe a ser um dever da família e do Estado; não fora simplesmente ignorar a gestão democrática da escola brasileira, o texto do "Centrão" exclui o princípio da gratuidade do ensino público e, desde logo, perfila as verbas públicas ao lado e ao encontro das ambições do ensino privado, da empresa-escola, daquela empresa que tem no ensino sua mercadoria e quer fazer de sua atividade apenas um instrumento em busca do lucro,

⁷⁸ Tratou-se de um “Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes” (FGV, CPDOC).

ignorando o alto compromisso que a educação tem para com a Nação e as futuras gerações. (DIÁRIO DA ANC, 30 jan 1988, p. 6719).

O mesmo parlamentar, na 209ª sessão da ANC, realizada em 26 de fevereiro de 1988 intitulou a proposta do “centrão” como uma medida antieducação, que viria de encontro aos interesses dos educadores brasileiros (DIÁRIO DA ANC, 26 fev 1988, p. 7635), oportunidade em que fez com que se juntasse aos anais o “Manifesto em defesa da Universidade pública e gratuita” lançado pela ANDES, FASUBRA e UNE.

Após os debates em sede da ANC e a coalização dos líderes partidários⁷⁹, o texto aprovado em 1º turno passou a ter uma nova redação – mantendo o dever da família em prestar a educação, em conformidade com a emenda do centrão - e que, posteriormente renumerado como art. 205, foi promulgado na Constituição de 1988, estando em vigência até os dias atuais:

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.

Note-se que, pela primeira vez, a obrigação do Estado apareceu na Constituição em frente ao da família em prover a educação, inscrita nos três textos objeto de análise desta pesquisa enquanto um direito de todos.

Quadro 3 – Comparativo da declaração do direito à educação nas Constituições democráticas a partir da segunda república brasileira

Constituição de 1934	Constituição de 1946	Constituição de 1988
Art.149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos , cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados	Art.166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola . Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.	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,

⁷⁹ É o que se depreende da fala do deputado Adylson Motta: “[...] hoje é um dia muito importante para nós. Creio que estaremos aqui abrindo o único caminho capaz de nos conduzir ao desenvolvimento. Estamos em vias de aprovar - e não tenho a menor dúvida quanto a isto, já que fruto de um consenso - a parte do texto constitucional que trata da educação.[...]. Pelo material distribuído e que nos chega às mãos, Sr. Presidente, creio que foram muito felizes nossos negociadores, nossos líderes. Eles conseguiram sintetizar neste documento tudo o que pensamos e defendemos. É evidente que algumas divergências e emendas deverão ocorrer, mas com o objetivo de se aperfeiçoar o texto”. (DIÁRIO DA ANC, 20 maio 1988, p. 10.568).

Constituição de 1934	Constituição de 1946	Constituição de 1988
no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.		seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Elaboração própria

Embora pareça, a princípio, uma mera inversão de palavras, o dissenso entre os defensores da escola pública e da escola privada fomentou, por muitos anos, este debate, seja na elaboração da Constituição de 1934, seja na LDB 1961 e até mesmo posteriormente a este período, como se observa da modificação realizada no texto da Constituição de 1988. Sobre esta temática, Saviani (2011, p.230) ressalta que “A Igreja Católica, justificando os interesses privatistas, afirmava a precedência da família em matéria de educação, situando o Estado em posição subsidiária”. De qualquer forma, o dever do Estado em frente ao da família no art. 205 denotou uma vitória dos defensores da escola pública⁸⁰.

A Constituição de 1988, seguindo o exemplo das Constituições de 1934 e 1946 dedicou um capítulo específico para tratar da educação. O seu capítulo III, intitulado como “Da Educação, da Cultura e do Desporto” foi subdividido em três seções para tratar separadamente a respeito de cada um destes temas, sendo a seção nº 1 dedicada à Educação.

Ademais, em comparação com as anteriores, a Constituição de 1988 é a mais extensa em matéria de educação, pois a trata em seus diferentes níveis e em diversos trechos do texto constitucional, não apenas no capítulo destinado ao tema.

À exemplo do que ocorreu em 1946, a Constituição de 1988 manteve a competência da União para legislar sobre diretrizes educacionais (art. 22, XXIV), o que acabou por culminar na Lei 9.394/96, em substituição à antiga 4.024/61.

Como valores educacionais, a Constituição, em seu texto originário, cita princípios que devem guiar o sistema educacional brasileiro, “cujo funcionamento seria pautado pela realização das metas tendentes a aproximar a realidade empírica

⁸⁰ Conquanto a LDB de 1996 não seja objeto de estudo da presente tese, é curioso notar que em seu artigo 2º novamente o dever da família em prestar a educação precede o do Estado, de forma que o debate sobre o tema não se encerrou na elaboração da Constituição de 1988: “Art. 2º **A educação, dever da família e do Estado**, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

da realidade desejável, sinalizada pelo conteúdo abstrato dos princípios enunciados.” (SAVIANI, 2013, p. 210). Foram consagrados, originariamente, na Constituição, os princípios de: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; de liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a valorização dos profissionais da educação; a gestão democrática do ensino público; e a garantia de padrão de qualidade (art. 206).

Além de tais princípios a Constituição também institui o princípio da autonomia universitária em seu art. 207 e eleva os percentuais de vinculação orçamentária, determinando que a União aplicará anualmente nunca menos de 18% e os demais entes federativos nunca menos de 25% de sua receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino no país (art. 212).

Declara-se que o ensino é livre à iniciativa privada (art. 209) e que o ensino religioso, de matrícula facultativa, “constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.” (art. 210, §1º).

A Constituição também previu, em seu art. 214, a criação por lei de um plano nacional de educação, que teria duração plurianual, com vistas “à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à”: erradicação do analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; e a promoção humanística, científica e tecnológica do País⁸¹.

Interessante observar que a educação também foi tema do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previu metas educacionais em seu art. 60⁸²:

⁸¹ Posteriormente, este artigo 214 foi alterado pela Emenda Constitucional 59, de 2009, inserindo-se mais uma meta para o plano nacional de educação, qual seja: “o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (inciso VI). Ademais, o *caput* do artigo foi alterado, passando a ter a seguinte redação: “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a”

⁸² A respeito de tais metas, Saviani (2013, p. 214-215) aduz: Esse artigo foi modificado pelas Emendas de n. 14 e n. 53 que instituíram, respectivamente, o FUNDEF e o FUNDEB. [...]. No entanto, estas emendas também puseram em evidência o não cumprimento do dispositivo fixado nas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, pois esta determinou que as metas da eliminação do analfabetismo e da universalização do ensino fundamental deveriam ser atingidas no prazo de dez

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

A educação, na Constituição Cidadã, foi listada em primeiro lugar dentre os direitos sociais previstos no art. 6º e, portanto, dentre aqueles que se compreendem como uma obrigação do Estado⁸³, uma vez que como ressalta Saviani (2013, p. 220) “A cada direito corresponde um dever”.

Como norma programática, impôs aos poderes públicos uma série de deveres em matéria educacional, que denotavam a esperança dos constituintes quanto à educação, mas que demandariam vontade e empenho dali em diante.

anos, portanto, em 1998. Com a Emenda n. 14, aprovada em 1995, este prazo foi estendido para mais dez anos. E com a Emenda n. 53, aprovada em 2006, o prazo alongou-se por mais 14 anos sobre os dez já definidos no FUNDEF. Com isto, aquilo que a Constituição havia determinado para ser atingido em 1998 foi protelado para 2020”. Em 2020, por sua vez, a EC 108 novamente alterou tais regras.

⁸³ Segundo o art. 6º, *caput*, em sua redação original, ou seja, quando da promulgação da Constituição: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Referido artigo sofreu, até o momento de apresentação deste trabalho, 4 (quatro) modificações, sendo 3 (três) em seu *caput* (EC 26/2000, EC 64/2010 e EC 90/2015) e uma quarta, inserindo um parágrafo único no dispositivo (EC 114/2021). No entanto, nenhuma destas modificações retirou o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais que o Estado brasileiro deve garantir.

6 CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS A PARTIR DA SEGUNDA REPÚBLICA

Este capítulo tem por finalidade sopesar a problemática norteadora da presente pesquisa, ou seja, analisar a cidadania nos momentos históricos em que as três últimas Constituições democráticas foram elaboradas no país, bem como de que maneira esta cidadania se relacionou com o reconhecimento do direito à educação em tais textos constitucionais.

De modo a subsidiar esta análise, primeiramente, busca-se realizar um panorama geral e histórico das peculiaridades da cidadania e da democracia no Brasil, definindo conceitos que serão primordiais para a análise específica de cada uma das Constituições objeto de estudo.

Posteriormente, com base no levantamento já realizado nos capítulos anteriores quanto aos direitos de cidadania garantidos no Estado brasileiro nestes três momentos históricos, bem como os espaços garantidos aos cidadãos no processo constituinte, busca-se realizar a análise que motivou o desenvolvimento da presente pesquisa.

6.1 Cidadania e democracia no Brasil

Já se disse no início desta tese que o desenvolvimento da cidadania no Brasil se deu de forma diversa da delineada por Marshall em sua obra clássica, uma vez que o exercício dos direitos de cidadania não fez parte da vida comum do brasileiro. Por esta razão, tal como orienta Orlandi (2007) buscou-se trabalhar com as condições de produção das Constituições de 1934, 1946 e 1988.

A história do Brasil no que se refere ao desenvolvimento da democracia é marcada por avanços e retrocessos, tal como o período objeto de análise desta tese exemplifica. A instabilidade democrática no país é evidenciada quando se verifica que a Constituição de 1934 perdurou apenas por 3 anos, sendo suplantada pela Carta autoritária de 1937. O mesmo se diga quando a Constituição de 1946 foi deixada de lado para o exercício de um governo por meio de atos institucionais que resultaram no texto constitucional de 1967, posteriormente alterado integralmente em 1969.

Analisando este cenário de instabilidade, Santos (2003, p.17) ressalta que o século XX latino-americano se caracterizou por intermitentes golpes de Estado no

que chamou de “fascinante exemplo de patologia histórica – a consagração da instabilidade como rotina”.

Apesar de tal instabilidade ser um ponto em comum entre países latino-americanos, Schwarcz (2019) ressalta que o Brasil possui diversas particularidades se comparado aos seus vizinhos de continente:

[...]. Para cá veio quase a metade dos africanos e africanas escravizados e obrigados a deixar suas terras de origem na base da força e da violência; depois da independência, e cercados por repúblicas, formamos uma monarquia bastante popular por mais de sessenta anos, e com ela conseguimos manter intactas as fronteiras do país, cujo tamanho agigantado mais se assemelha ao de um continente. Para completar, como fomos uma colônia portuguesa, falamos uma língua diversa da dos nossos vizinhos.

Somos um país, também, muito original e jovem em matéria de vida institucional regular. Boa parte dos estabelecimentos nacionais foram criados no contexto da vinda da família real, em 1808, quando se fundaram as primeiras escolas de cirurgia e anatomia, em Salvador e no Rio de Janeiro.

Estas peculiaridades da formação do Estado brasileiro impactaram sobremaneira a estrutura e modo de desenvolvimento do país, observando que:

O Brasil já nasceu no período de transição para o capitalismo, ainda que ordenado por relações feudais. Nasce fruto da expansão do capitalismo originário, sob o estigma da exploração e da subalternização, com sérias consequências para sua população. A vigência da democracia liberal e da cidadania parece mais difícil em países como o nosso (MANZINI-COVRE, 2001, p. 50).

Schwarcz (2019) demonstra que as origens destes retrocessos democráticos, desta “instabilidade enquanto rotina” encontram-se no autoritarismo existente no Brasil, que tem como algumas de suas raízes o racismo, as políticas de mandonismo, o patrimonialismo, o sexismo, a discriminação e a violência.

Ainda que para um breve exame das origens de que deriva a oscilação democrática brasileira, se faz necessário regressar a um período anterior ao objeto de pesquisa, tendo em vista o alerta de Holston (2013, p. 158-159) no sentido de que:

Em muitas nações, independência e governo republicano assinalam o desenvolvimento de movimentos pela igualdade de direitos, mas o começo da República no Brasil marcou o início de disparidades ainda maiores entre os cidadãos. Como resultado, a maioria dos brasileiros teve direitos de cidadania desiguais durante séculos sob os regimes colonial, imperial e

republicano. Essa extraordinária persistência de desigualdade de massas caracteriza todos os aspectos da cidadania, não apenas os políticos, e afeta tanto a sociedade quanto o Estado.

O sistema escravocrata brasileiro revogado às vésperas da República foi tão disseminado que

deixou de ser privilégio de senhores de engenho. Padres, militares, funcionários públicos, artesãos, taverneiros, comerciantes, pequenos lavradores, grandes proprietários, a população mais pobre e até libertos possuíam cativos. E, sendo assim, a escravidão foi bem mais que um sistema econômico: ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferença fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência, e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia muito estrita (SCHWARCZ, 2019, p. 27-28).

Este sistema tão enraizado no Estado brasileiro “fez originar uma sociedade violenta e consolidar uma desigualdade estrutural no país” (SCHWARCZ, 2019, p. 29).

O mandonismo, por sua vez, se caracterizaria pela desigualdade social, de renda e de propriedade arraigado no modelo colonial brasileiro, de caráter patriarcal, formado pelos grandes proprietários de terra e o seu domínio sobre aqueles que estavam a seu redor,

Fazia parte do “cabedal de um senhor”, ainda, cuidar de todos aqueles que o rodeavam e suprir-lhes. Era desse modo que proprietários ampliavam seus deveres, mas também acumulavam direitos. Enrijecia-se, pois, uma sociedade marcada pela autoridade do senhor, que a exercia cobrando caro pelos “favores” feitos e assim naturalizava o seu domínio (SCHWARCZ, 2019, p. 45).

Esta forma de relacionamento caracterizado como coronelismo viu algumas de suas características persistirem durante a Primeira República. Schwarcz (2019, p. 55) apresenta que:

[...]. Uma delas foi justamente o perfil oligárquico da nação, com a manutenção do número reduzido de eleitores e cidadão elegíveis. Em 1874, ainda durante o Império, apenas cerca de 10% da população votava. Já em termos de República, em 1910 por exemplo, numa população de 22 milhões somente 627 mil tinham direito de voto. Nos anos 1920, a porcentagem oscilava entre 2,3% e 3,4% do total da população. E assim se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismos e negociações.

Muito embora o número de eleitores tenha crescido exponencialmente no período objeto da pesquisa, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a concentração de propriedades⁸⁴ e renda nas mãos de poucos permaneceu – e permanece – no Estado brasileiro, de forma a perpetuar a desigualdade social. Schwarcz (2019, p. 57) apresenta que “Outro lado dessa moeda é o acúmulo de poder nas mãos de famílias que praticam o mandonismo político, cultural e social há longa data em suas regiões de origem”.

A terceira raiz do autoritarismo apresentada por Schwarcz é o patrimonialismo, tido como um dos grandes inimigos da República por revelar a utilização da “coisa pública” como sendo privada. A autora ressalta que o uso privado da máquina pública foi muito restringido a partir da Constituição de 1934 (2019, p. 82) em comparação aos períodos históricos anteriores, mas que ainda permanece presente, observando que:

[...]. a persistência dos mandonismos locais acaba por produzir outra espécie de patrimonialismo, quando interesses regionais passam a afetar diretamente a lógica pública. Não que o Estado deva ser imune às demandas setorializadas; o problema se apresenta quando um certo ponto de corporativismo político favorece alguns cidadãos, em detrimento de muitos (SCHWARCZ, 2019, p. 68).

Analisando esta privatização do público no país, Holston (2013, p.99) sintetiza que “essa apropriação da *res publica* se torna uma norma tácita da esfera pública no Brasil, na qual a privatização e o violento mau governo da lei corroem todas as dimensões da cidadania.”

Alinha-se ao patrimonialismo como inimiga da República a corrupção, que remonta desde o período imperial, tendo sido objeto da legislação nacional somente a partir de 1945, uma vez que “a ideia de Getúlio Vargas e seus políticos era associar a prática apenas à Primeira República e assim descaracterizá-la para, ao mesmo tempo, valorizar sua própria gestão” (SCHWARCZ, 2019, p. 106).

⁸⁴ Holston (2013) defende tese no sentido de que a exclusão da propriedade fundiária impactou diretamente a cidadania brasileira, criando o status de cidadão “residente ilegal” e subvertendo sua cidadania civil. Em suas palavras: “Primeiro, ao empurrá-los para o outro lado da lei, a condição de morar ilegalmente alienou cidadãos da lei genérica, reduzindo seu acesso aos direitos e à justiça, minando-a como instituição de e para a cidadania, transformando-a em algo a ser aplicado aos “inimigos”. Segundo, essa exclusão da propriedade legal da terra também lhes negou a legitimidade civil que se considera normalmente ser criada pela propriedade fundiária legítima. Quando digo isso, refiro-me à relação entre propriedade e personalidade, como definiu a filosofia política, em que a propriedade fundiária é a forma de estabelecer qualificações fundamentais para a cidadania, como independência, respeito e responsabilidade”. (HOLSTON, 2013, p. 160).

Apesar deste intento, o fato é que a corrupção não desapareceu do Estado brasileiro, estando presente no período objeto da presente pesquisa. O mesmo se diga em relação às desigualdades sociais que no dizer de Carvalho (2016, p. 209) “caracterizam o país desde sua independência, para não mencionar o período colonial”. Estas desigualdades, de diversas formas e faces são de caráter econômico, renda, oportunidades, racial, regional, de gênero, dentre outras.

Outro motivo de instabilidade democrática apontado por Schwarcz (2019) e Carvalho (2016) é a violência que assola o país, que denota a falta de garantia de um direito civil essencial, a segurança individual.

Questões relacionadas a raça – em especial o racismo estrutural e institucional -, gênero e intolerância também são indicados por Schwarcz (2019) como raízes do autoritarismo no Brasil enquanto antônimo da democracia. Em suas palavras: “a intolerância fragiliza o nosso estado democrático de direito, que pede respeito entre ideias, experiências, práticas, opções e costumes diferentes” (SCHWARCZ, 2019, p. 220).

A breve indicação destes elementos existentes no Estado brasileiro se faz importante diante do alerta de Macpherson (1978, p. 16), para quem “devemos prestar atenção à relação entre instituições democráticas e a estrutura subjacente da sociedade. [...] Trata-se da relação entre democracia e classe social”.

Ademais, não se pode tratar estas questões como externalidades do processo de criação de uma cidadania democrática, uma vez que acabam se revestindo como condições para a efetiva fruição dos direitos. A conscientização do “direito a ter direitos” perpassa, no país, por uma série de percalços que dificultam a criação de espaços de exercício cidadão.

Esta conscientização se dá, a princípio, com o acesso à educação, que durante muito tempo no Brasil não foi garantido a todos sequer na lei. Com o entusiasmo pela educação e otimismo pedagógico representado nos ideais da Escola Nova a partir da década de 1920, o acesso democrático à escola passou a ser defendido abertamente. O padrão de pensamento adotado no período, no dizer de Nagle (2001, p. 145) foi o “de considerar a escolarização como o problema vital, pois da solução dele dependeria o encaminhamento adequado dos demais problemas da nacionalidade”.

Schwarcz (2019, p. 137) indica neste período, no entanto, uma estrutura autoritária que permanecia intocada, “a escola primária e profissional era destinada

ao povo, enquanto a secundária e a superior perduravam como privilégios bem guardados da elite”.

Com a Constituição de 1934 e a vitória dos educadores da Escola Nova com a declaração de que a educação seria um direito de todos, a ser garantida com a reserva orçamentária que o texto constitucional determinava, o governo de Getúlio Vargas criou um sistema público de ensino dual, em que se

[...] procurou separar aqueles que poderiam estudar de forma plena dos que deveriam estudar menos e chegar ao mercado de trabalho mais rapidamente. Para os estudantes oriundos das camadas médias e altas da sociedade, a vida escolar implicava em frequentar o primário, depois o secundário em seus dois ciclos (ginásio e colégio) e finalmente a profissionalização do ensino superior; o que facultava o direito de seguir qualquer curso universitário. Já para os filhos de famílias das camadas baixas, significava coisa bem diferente: conseguir uma vaga em escola pública – a qual não garantia matrícula para todos – e cursar o primário. O aluno entraria então no secundário profissionalizante, também dividido em dois ciclos, para enfim ingressar, no ensino superior, numa cadeira correspondente à habilitação no secundário. (SCHWARCZ, 2019, p.138).

É de se destacar que o aumento da demanda econômica decorrente da industrialização do país e a necessidade de profissionalização influíram neste processo, pois como alerta Romanelli (1986, p. 56) “[...]. Precisamente como aconteceu com os padrões de consumo, os padrões de educação foram determinados pelo fator demanda. A estratificação social e a herança cultural pesaram como elementos predominantes na escolha do tipo de educação escolar a prevalecer”. Com isso, as desigualdades foram se perpetuando também dentro da estrutura educacional, que era direcionada conforme a classe social a que o aluno pertencia.

Somente se observou o desequilíbrio deste sistema dual a partir do momento em que a demanda social passou a buscar uma “educação que possibilitasse acesso a posições mais altas, ou seja, a educação das elites” (ROMANELLI, 1986, p. 68). Mesmo assim, em “razão do imenso déficit histórico que se veio acumulando, mesmo em termos quantitativos as deficiências ainda são enormes” (SAVIANI, 2014b, p. 49).

Apesar dos consideráveis avanços obtidos quanto à escolarização e a expansão do ensino no país com o passar dos anos⁸⁵, Schwarcz (2019) ressalta que

⁸⁵ A este respeito, Saviani (2014b, p. 48) assim se manifesta: “No decorrer do século XX, o Brasil passou de um atendimento educacional de pequenas proporções, próprio de um país

as políticas educacionais adotadas no Brasil continuaram “a funcionar como um importante gatilho de reprodução das desigualdades”, pois as populações mais vulneráveis acabam sendo mais suscetíveis à evasão e a uma educação mais precária, em termos de qualidade.

Neste contexto de desigualdades também presentes na estrutura educacional do país, a sociedade brasileira, nos dizeres de Telles (1994, p. 93)

[...]. é uma sociedade extremamente complexa, contraditória e atravessada por ambivalências de todos os tipos. Apenas para tocar em questões mais conhecidas, essa é uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo conivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários.

E é neste cenário de instabilidade democrática e ambiguidade social, que não pode ser ignorado, que a cidadania brasileira tem se desenvolvido, tal qual

uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneiras que legitimam e reproduzem a desigualdade. A cidadania brasileira se caracteriza, além disso, pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas. Ela persistiu sob os governos colonial, imperial e republicano, prosperando sob a monarquia, a ditadura e a democracia (HOLSTON, 2013, p. 15-16),

Como o Estado define quem é seu cidadão e a quem garantirá direitos, acaba por criar uma cidadania diferenciadora, que “produz e mantém a desigualdade” (HOLSTON, 2013, p. 44) ao garantir direitos a alguns e não a outros e ao permitir que alguns gozem dos direitos em plenitude, enquanto outros não tenham este acesso.

Resgatando o conceito de cidadania de Manzini-Covre já apresentado no item 2.2, no sentido de que esta pressupõe a prática da reivindicação e da apropriação de espaços, bem como tendo em vista as desigualdades existentes no Estado brasileiro, importante a reflexão de Pinsky (2018, p. 13), para quem:

predominantemente rural, para serviços educacionais em grande escala, acompanhando o incremento populacional e o crescimento econômico que conduziu a altas taxas de urbanização e industrialização”.

Sonhar com cidadania plena em uma sociedade pobre, em que o acesso aos bens e serviços é restrito, seria utópico. Contudo, os avanços da cidadania, se têm a ver com a riqueza do país e a própria divisão de riquezas, dependem também da luta e das reivindicações, da ação concreta dos indivíduos.

Com base nestas reflexões é que a partir deste momento a tese se propõe a analisar as relações entre a cidadania e o reconhecimento do direito à educação nas Constituições democráticas a partir da Segunda República brasileira.

6.2 Cidadania e direito à educação na Constituição de 1934

A Constituição de 1934 foi elaborada em um momento de instabilidade política no Estado brasileiro. O país havia, há alguns anos, passado por uma insurgência armada quanto ao resultado das urnas nas eleições de 1930, o governo provisório administrava o país sem legitimidade democrática e a pressão política pela elaboração de uma Constituição havia gerado conflitos internos de grande magnitude, tais como a Revolução Constitucionalista de 1932.

A pensar na teoria da cidadania de Marshall, do ponto de vista dos direitos de natureza civil, o exercício dos direitos de liberdade passava a abranger um maior número de pessoas em relação à Primeira República, considerando que entre a abolição da escravatura no Brasil, em 1888, e a elaboração da Constituição de 1934 haviam se passado pouco mais de 40 (quarenta) anos, apenas.

Quanto aos direitos de cunho político, desde 1932, com a criação da Justiça Eleitoral e a possibilidade do voto feminino, de caráter facultativo, houve certo avanço, muito embora a proibição de alistamento eleitoral de analfabetos tivesse excluído a maior parte da população da possibilidade de participar das decisões políticas do Estado, seja se candidatando a um cargo público ou simplesmente exercendo o direito de voto.

Ainda no início da Era Vargas, alguns direitos sociais começaram a ser reconhecidos, com uma participação importante do movimento operário, notadamente quanto aos direitos trabalhistas e previdenciários. Todavia, a garantia de tais direitos apenas a determinadas categorias profissionais regulamentadas pelo governo fez surgir o que Santos denominou de “cidadania regulada” (1979). Os direitos sociais do cidadão nacional se restringiriam ao seu lugar no processo

produtivo, conforme determinação legal; aqueles que não possuísem tal reconhecimento seriam, no entendimento do autor, “pré-cidadãos”.

A cidadania brasileira da época, era, portanto, excludente. Pouco se falava sobre direitos de liberdade, os direitos políticos eram restritos aos poucos que possuíam acesso à educação e os direitos sociais, voltados às relações de trabalho, eram garantidos apenas a determinados grupos escolhidos pelo governo. Eram poucos os espaços, portanto, em que se podia falar em exercício de cidadania e, para além disso, eram poucos aqueles que podiam exercê-la.

O Brasil, recém-saído do cenário da primeira república, em que “o povo não tinha lugar no sistema político” (CARVALHO, 2016, p. 88), ainda não havia conseguido operar uma reforma no âmago da cidadania. Apesar de o ano de 1930 ter sido considerado o “divisor de águas na história do país” (2016, p. 91), como transformar, do dia para a noite, o indivíduo excluído do processo político em um cidadão ativo, que reclama seus direitos e participa das decisões do Estado?

Desta forma, após a realização das pesquisas foi possível identificar que não havia, no Brasil, pela maior parte da população, uma memória discursiva de cidadania. A enunciação do direito à educação no texto constitucional de 1934, embora tenha tido relevância por inaugurar uma nova era na garantia da educação do país, não representava, portanto, o resultado de uma cidadania presente.

De acordo com Orlandi (2007), os sentidos de um discurso resultam da experiência de uma memória. Neste cenário, “O não-sentido, em uma relação com a memória discursiva, é o irrealizado, aquilo que ainda não faz mas pode vir a fazer sentido” (ORLANDI, 2007, p. 309).

Parafraseando Orlandi (2007)⁸⁶, para a maioria da população brasileira da época, a declaração de que a educação seria um direito de todos representava o não-sentido (*non sens*), pois irrealizado, já tais pessoas vivenciavam as consequências da marginalização educacional, tais como o analfabetismo e a insuficiência de oferta. Por outro lado, para aqueles que compunham o Parlamento

⁸⁶ Orlandi explica o conceito de sem-sentido utilizando a “igualdade” nas seguintes palavras que são utilizadas para a paráfrase a respeito da educação da época: Para muitos sujeitos de nossa sociedade a palavra “igualdade” não faz nenhum sentido, é uma palavra sem-sentido. Em sua memória discursiva, esse sujeito não foi afetado por este processo de significação. Como dissemos, os sentidos resultam da experiência de uma memória. Há sujeitos, produzidos pelas relações de segregação do capitalismo, que têm na pele justamente a experiência da desigualdade, da diferença, e isto tão profundamente que, para estes sujeitos, a palavra igualdade é sem-sentido. Por outro lado, há sujeitos, tão identificados com suas posições de poder e onipotência, para os quais a palavra “igualdade” também é sem-sentido” (ORLANDI, 2007, p. 309-310).

brasileiro da época, privilegiados em um país em que o letramento era reservado a tão poucos, reconhecer um direito à educação pública também era um não-sentido.

O que se observa é que a mudança da lei visava uma mudança social projetada, ainda não alcançada, posto que o direito à educação não representava, naquele momento, um efetivo direito de todos.

Logo, é possível inferir que a previsão legal dos direitos de cidadania existentes à época foi insuficiente para a conquista de espaços significativos por parte do cidadão. A ausência de garantias de exercício dos direitos até então reconhecidos resultou numa ausência de capacitação cidadã para influir no tratamento destinado ao direito à educação na Constituição de 1934 para além da mera representação daqueles que podiam exercer o direito de voto. O reconhecimento do direito de todos à educação e do dever do Estado em garanti-lo apenas se deu em virtude de uma bandeira intelectual levantada pelos chamados “educadores liberais”, representados pelo movimento escolanovista. A participação popular, neste processo, não pode ser considerada relevante ante o estágio de cidadania em que se encontrava o país na época.

É importante que se destaque, no entanto, que o mérito da Constituição de 1934 foi a possibilidade de contribuir para que os sujeitos envolvidos nesta enunciação – povo brasileiro – pudessem experimentar um sentido que se tornasse possível em sua memória histórica e social.

A Constituição de 1934 abriu caminho para que se criassem condições – ao, por exemplo, estabelecer percentuais mínimos de aplicação de recursos tributários no financiamento da educação pública – para que os sujeitos passassem de uma situação de não-sentido para um sentido possível, “de modo que o irrealizado advenha formando sentido do interior do não-sentido” (PÊCHEUX, 1975 *apud* ORLANDI, 2007, p.310).

Com o desenvolvimento da pesquisa foi possível observar que a Constituição de 1934 foi elaborada em um contexto de ebulição social. Embora seja inegável sua importância com relação à garantia de direitos sociais no Brasil, em especial o direito à educação, esta apenas abriu caminho para que a consciência cidadã começasse a se formar no país.

Uma vez em vigor o texto Constituição de 1934, o seu cidadão era, ainda, muito tímido, denotando, a exemplo de sua legislação anterior, ser sinônimo de nacional. O termo “cidadania” não apareceu nesta Constituição, enquanto que

“cidadão” ou “cidadãos” foram termos que apareceram 6 (seis) vezes, todos eles para se referir a cargos ou funções que brasileiros (nacionais) poderiam exercer, além de definir direitos relacionados à apresentação de petições aos órgãos públicos⁸⁷.

Dentre os direitos de cidadania chama a atenção o previsto no art. 113, item 38, segundo o qual “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”. Esta declaração constitucional demonstra importância e relevância no que se refere à teoria da cidadania de Marshall, especialmente ao conceito de “herança social”, ao conferir a todos considerados cidadãos a tutela do patrimônio público. É de se ressaltar, no entanto, que embora previsto, tal direito não era exercido por grande parcela da população que sequer conhecia a amplitude de seus direitos previstos no texto constitucional.

A Constituição de 1934, apesar de seus méritos, foi a que menos perdurou na história do país, tendo sido suplantada três anos depois do início de sua vigência, pela Carta do Estado Novo.

6.3 Cidadania e direito à educação na Constituição de 1946

A Constituição de 1946 foi elaborada em um período pós-Guerra em que se bradava pelo reconhecimento em instrumentos legislativos - nacionais e internacionais – de direitos inalienáveis do ser humano.

Os horrores produzidos durante o período da 2ª Guerra Mundial fizeram expandir a conscientização acerca dos direitos das pessoas que, por sua vez, deveriam possuir garantia estatal de sua não violação. A criação das Nações Unidas, em 1945, impulsionou este discurso, em um momento crítico para a sociedade democrática burguesa (ORLANDI, 2007).

A repressão de direitos individuais, a formação de Estados de maneira não democrática – sem a participação popular – e a inexistência de direitos sociais eram situações incompatíveis com os valores que se propagavam à época.

Especificamente com relação aos direitos sociais, o século XX foi – do ponto de vista internacional – o período de sua maior difusão. E no Brasil não foi diferente.

⁸⁷ Fazem menção ao termo cidadão o art. 1º, § 2º; art. 80, parágrafo único; art. 82, § 2º, “c”; art. 95, § 1º, art. 113, itens 35 e 38, todos da Constituição de 1934.

A intensa regulação dos direitos trabalhistas e previdenciários no período prévio à Constituição de 1946 – a chamada Era Vargas – inverteu a ordem indicada por Marshall (1967) na tríade da cidadania, fazendo com que, no Brasil, os direitos sociais precedessem os demais (CARVALHO, 2016).

Esta realidade brasileira fez com que o cidadão nacional se moldasse de forma diferente do inglês. A lógica de que o indivíduo, na posse de direitos individuais, pudesse então, participar das decisões políticas do Estado e, assim, conquistar os direitos sociais por meio de sua inserção na legislação, foi subvertida. O que se viu, no país, foi a repressão de direitos individuais, em especial no período do Estado Novo, pouca participação política do indivíduo – já que a maioria da população ainda estava tangenciada da política nacional, por ser analfabeta – e a garantia de direitos sociais como forma de garantia de apoio popular ao governante.

Nas palavras de Carvalho (2016, p. 194), “pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social”.

Pelo pouco tempo cronológico transcorrido entre a elaboração da Constituição de 1934 e a de 1946, considerando ainda o entremeio autoritário do Estado Novo e da Carta de 1937, não se pode afirmar a existência plena de uma memória discursiva sobre cidadania no Brasil da época, além da perspectiva criada pela Constituição de 1934.

Com base na já invocada tese da cidadania regulada de Santos (1979) e, analisando o contexto histórico da época, é possível verificar que se reconheciam como cidadãos os trabalhadores que detinham direitos trabalhistas contemplados na legislação. Pouco importava, do ponto de vista prático, se os direitos individuais eram garantidos, se havia efetivamente direito à participação na política do Estado – se os direitos trabalhistas estivessem garantidos, já parecia ser suficiente para parcela da sociedade.

Pode-se observar como exemplificação desta teoria o movimento queremista, apoiado pelo próprio Partido Comunista e que contou com apoio do movimento dos trabalhadores, que reconheciam em Getúlio a oportunidade de garantia de direitos sociais. A respeito do tema, pode-se traçar um paralelo com os estudos do economista Alfred Marshall que assinalava ter provas de que trabalhadores que não possuíssem um trabalho tido por enfadonho e alienador tendiam a desenvolver maior independência e a dar mais valor à educação e ao lazer do que às condições

salariais, “mais e mais aumentando seu domínio na verdade de que são homens e não máquinas produtoras” (*apud* MARSHALL, 1967, p.60). Em outras palavras, aumentando sua conscientização cidadã.

Carvalho (2016, p. 130), ao analisar a cidadania ante o populismo da época assim escreveu:

[...]. Era avanço na cidadania na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, coloca os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.

Apesar da notável renovação dos parlamentares eleitos para a Assembleia Constituinte de 1946, a grande maioria, como visto, fazia parte da base aliada do Governo de Getúlio Vargas, de forma a demonstrar a perpetuação de valores presentes na sociedade desde a Revolução de 1930.

Desta forma, analisando o contexto de produção da Constituição de 1946, considerando o aumento de eleitores no pleito que definiu a Assembleia Constituinte, diferentemente do que ocorreu em 1934, na Constituição de 1946 se fez sentir – ainda que de forma tênue – o início das bases da cidadania brasileira, notadamente quanto à participação do movimento operário e a diversidade de ideias constatadas na Constituinte, destacando a participação dos representantes do Partido Comunista.

O sentido de se declarar ser a educação um direito de todos ainda não poderia ser reconhecido em grande parte da população brasileira, já que retirado da Carta Constitucional de 1937, em que se pretendia, na fala de Campos (2001), aproximar a legislação da realidade prática, tendo em vista que o homem comum do povo já se ocupava demais com sua vida privada para se interessar sobre os assuntos do Estado.

O que se configurou neste momento, no dizer de Cury (2018, p. 760) foi uma “mudança da lei com mudança política”, haja vista que o país saía de um regime centralizador que havia revogado uma Constituição democrática e outorgado uma outra, sem qualquer participação popular.

Ao resgatar o enunciado da Constituição de 1934 quanto ao reconhecimento do direito à educação, a Constituição de 1946 permitiu que mais uma vez se tentasse a formação do sentido em um campo em que a educação pública e gratuita para todos ainda se mantinha como um não-sentido para boa parcela da população.

No texto original da Constituição de 1946, a palavra “cidadania” apareceu apenas uma vez, unida com o tema “nacionalidade” em um mesmo capítulo (entre os arts. 129 e 140)⁸⁸. Mais uma vez, a exemplo do que ocorrera em 1937, a cidadania era considerada enquanto sinônimo do exercício de direitos políticos, ficando expressamente excluídos de seu exercício os menores de 18 (dezoito) anos, os analfabetos, os que não soubessem se expressar em português e os que estivessem privados, definitiva ou temporariamente, dos direitos políticos (arts. 131 e 132).

Ao contrário da Constituição de 1934 em que o voto feminino somente era obrigatório se a mulher exercesse atividade remunerada, na Constituição de 1946 tanto o alistamento eleitoral quanto o voto passaram a ser obrigatórios para ambos os sexos (art. 133), de forma a permitir que se iniciasse no Brasil, a partir de então, o que Carvalho (2016) denominou de “A era dos direitos políticos”.

O termo “cidadão”, por seu turno, foi citado originariamente 8 (oito) vezes e, a exemplo do que ocorrera em 1934, também no sentido de relacioná-lo ao exercício de cargos que os nacionais brasileiros poderiam exercer, destacando-se o direito de “pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista” (art. 141, § 38) e a previsão do art. 28 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que previa a concessão de “anistia a todos os cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da promulgação deste Ato e igualmente aos trabalhadores que tenham sofrido penas disciplinares, em consequência de greves ou dissídios do trabalho.”, como resquício do regime autoritário instaurado em 1937.

A Constituição de 1946 perdurou no Brasil oficialmente até 1967 quando, no período do regime civil-militar instituído no país, foi substituída por uma nova Carta

⁸⁸ Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 17, de 1965 a palavra “cidadania” foi incluída mais uma vez no texto constitucional, em seu art. 67, § 6º, III. Novamente, o termo é citado em conjunto com a nacionalidade, vedando-se a autorização de que comissões especiais pudessem discutir e votar projetos de lei sobre “nacionalidade, cidadania e direito eleitoral”.

outorgada sob roupagem democrática, conforme se analisou no item 5.1.2 denominado “*breves notas sobre o regime de 1964 e a cidadania da época*”.

6.4 Cidadania e direito à educação na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 foi elaborada, em comparação com as demais aqui trabalhadas, em uma sociedade mais tecnológica, que permitia o acesso mais simples às informações que vinham da Constituinte. A ampla cobertura da Constituinte feita por jornais, rádio e televisão assegurou que um número maior de pessoas pudesse, de fato, compreender como o processo de elaboração constitucional se deu.

Do ponto de vista da teoria de Marshall, durante o período do regime civil-militar, enquanto se cerceavam os direitos civis e políticos, os direitos sociais se expandiram, ponto em que Carvalho (2016, p. 194) ressalta que “os governos militares repetiram a tática do Estado Novo: ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo que restringiram os direitos políticos”.

O cenário internacional, no entanto, fez com que se mantivesse, em alguns momentos, o funcionamento dos partidos e do Congresso Nacional, no que Carvalho (2016, p. 194) denominou de “fachada democrática”. O mesmo autor, contudo, ressalta que

[...] se a manutenção de eleições conjugada ao esvaziamento do papel dos partidos e do Congresso era desmoralizadora para a democracia, a população mostrou que, no momento oportuno, era capaz de revalorizar a representação e usá-la contra o governo (CARVALHO, 2016, p. 196).

Esta fala se refere ao movimento popular e a organização social que se deram após o ano de 1974 e culminaram na campanha pelas eleições diretas na década seguinte.

Por outro lado, os direitos civis, que deveriam ser os primeiros a ser conquistados segundo a teoria de Marshall (1967) foram duramente reprimidos durante o período do regime civil-militar. Somente a partir de 1974 e a “abertura política” é que se evidencia o retorno de direitos básicos de ordem civil, no entanto, “como consequência da abertura, esses direitos foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados” (CARVALHO, 2016, p. 197). Em razão das desigualdades existentes no

Estado brasileiro, nem todos puderam, de fato, usufruir de tais direitos, em especial a segurança individual.

Apesar de a democracia política não ter resolvido a questão da desigualdade no país (CARVALHO, 2016), a Constituição de 1988 foi elaborada em um cenário de euforia democrática inédita, com os direitos políticos alcançando “amplitude nunca antes atingida” (CARVALHO, 2016, p. 201).

Já disse Dallari (1989, p. 378) que “nenhum sistema político, econômico e social pode ser considerado democrático se o povo não tiver efetiva participação nas decisões fundamentais”.

No contexto da elaboração da Constituição de 1988 pode-se afirmar que houve uma mudança social acompanhada de mudança política e legislativa. Mais uma vez, não se falava em estabilidade, pois o Estado saía de um regime ditatorial que havia revogado a Constituição de 1946 e imposto a Carta de 1967 com as modificações de 1969. A campanha das “Diretas Já” foi um símbolo significativo de que a sociedade ansiava pela mudança que o novo texto constitucional podia proporcionar.

A despeito disto, com a ausência de adoção oficial do anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão dos Notáveis, esta participação democrática no processo constituinte poderia permitir um maior espaço de atuação cidadã no momento elaboração constitucional.

É curioso notar, no entanto, que apesar de contrariar o processo de elaboração das Constituições democráticas anteriores e não ter adotado oficialmente o anteprojeto da Comissão dos Notáveis, o texto final da Constituição de 1988 no capítulo da educação, se comparado com os demais textos das Constituições de 1934 e 1946, foi o que mais se aproximou do anteprojeto (apêndices B, C e D).

A participação do cidadão por meio das chamadas “emendas populares” no processo de elaboração constitucional inovou enquanto mecanismo de democracia direta, havendo diversos esforços, por parte de instituições organizadas, para que se fizessem ouvir os clamores populares.

Do ponto de vista da representação, a possibilidade de participação nas audiências públicas realizadas pelas subcomissões também permitiu a aproximação cidadã da Constituinte.

Mais uma vez, diante da instabilidade democrática e do autoritarismo instalado no país, é muito difícil concluir pela existência de uma memória discursiva de cidadania, ainda que com o aumento dos espaços de exercício dos direitos cidadãos. Isso porque “democracia” e “cidadania”, parafraseando Orlandi (2007), não faziam parte da vida comum do cidadão nacional.

Da pesquisa realizada, identifica-se que muito mais do que uma memória de cidadania outrora existente, o que se observava no período era uma aspiração democrático-cidadã que, na prática, nunca se permitiu existir de forma duradoura na sociedade brasileira. O processo constituinte de 1988 foi marcado por uma mudança social que tentava empreender uma mudança legislativa na busca de uma era democrática estável, nunca antes ocorrida no país.

Apesar desta projeção democrático-cidadã ser constatável pelas pesquisas realizadas, também é forçoso concluir que diante das condições de produção da Constituição de 1988 e a análise dos Diários da ANC identificou-se uma direta correlação entre o exercício dos direitos de cidadania e a declaração do direito à educação na Constituição de 1988. Pela primeira vez no processo de elaboração constitucional, o exercício dos direitos de cidadania foi representado não apenas pelo exercício de mandato pelos constituintes, mas também na apresentação das já mencionadas “emendas populares”, nos requerimentos levados aos parlamentares como forma de subsídio para os seus debates, destacando-se, ainda, a presença de educadores e seus ideais nas audiências realizadas para debater a educação.

Uma das representações mais simbólicas desta participação cidadã efetiva é a inserção do dever do Estado frente ao da família no dever de prestar a educação no texto do art. 205 da Constituição de 1988. Embora não constem dos documentos oficiais a motivação desta inversão dos termos, em comparação com as Constituições anteriores (Quadro 3), este era um clamor antigo dos defensores da escola pública que, desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola de 1932, bradavam ser a educação uma função essencialmente pública, tendo a família um papel de colaboração com este dever estatal (MANIFESTO..., 1932).

Dagnino (1994, p. 101) já referenciava que “a expressão cidadania está hoje por toda parte”. A própria Constituição foi apelidada por Ulysses Guimarães como a “Constituição cidadã”.

Talvez por todos estes aspectos e diante da ebulição social decorrente da campanha em favor da democratização do Estado e do voto direito iniciada no início

dos anos 80, é que a cidadania tenha sido tratada de forma diversa na Constituição de 1988 com relação às demais estudadas ao longo desta pesquisa.

A cidadania é apresentada logo no art. 1º da Constituição de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ademais, os termos “cidadão” e “cidadania” aparecem no texto constitucional originário por mais 16 (dezesesseis) vezes, mantendo-se as menções sobre exercício de cargos públicos e a possibilidade de que o cidadão possa impetrar ação popular com vistas a anular ato lesivo ao patrimônio público (art. 5º, LXXIII)⁸⁹.

As novidades desta Constituição ficaram a cargo de dois dispositivos: inicialmente previu a criação de uma ação constitucional denominada “mandado de injunção”, por meio do qual seria possível buscar o Poder Judiciário todas as vezes em que a falta de uma norma regulamentadora tornasse inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, bem como das prerrogativas inerentes à cidadania (art. 5º, LXXI). Apesar desta determinação, a Constituição foi omissa quanto à definição de quais seriam tais prerrogativas, deixando a cargo da legislação infraconstitucional esta responsabilidade⁹⁰.

Ademais, inovou a Constituição de 1988 na declaração da gratuidade aos “atos necessários ao exercício da cidadania” (art. 5º, LXXVII), que seriam definidos e regulamentados nos termos da lei⁹¹.

Como forma de garantir novos espaços aos cidadãos, a Constituição de 1988 passou a permitir mecanismos de democracia direta, quais sejam o plebiscito, o referendo e iniciativa popular que, aliados ao sistema representativo que vigora no país, revelam uma aparência de democracia participativa. Aparência, pois uma leitura detida da Constituição revela que estes mecanismos foram bastante

⁸⁹ Embora a Constituição não defina quem é o cidadão apto para ajuizar a chamada “ação popular”, a Lei 4.717 de 29 de junho de 1965 em vigor até os dias atuais assim estabelece: “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.” (art. 1º, § 3º). Logo, para fins desta lei, cidadão é o eleitor.

⁹⁰ Este dispositivo constitucional somente foi regulamentado por meio da Lei 13.300/2016, que disciplinou o processo e o julgamento do mandado de injunção. A lei, no entanto, se pautou meramente na técnica processual e não abordou as prerrogativas da cidadania.

⁹¹ São considerados gratuitos seguintes atos relacionados à cidadania, nos termos da Lei nº 9.265/96: “I - os que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da Constituição; II - aqueles referentes ao alistamento militar; III - os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública; IV - as ações de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude; V - quaisquer requerimentos ou petições que visem as garantias individuais e a defesa do interesse público; VI - O registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva; VII - o requerimento e a emissão de documento de identificação específico, ou segunda via, para pessoa com transtorno do espectro autista” (art. 1º).

cerceados. Em primeiro, pois a autorização de referendo e a convocação de plebiscito são da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XV). Logo, se não houver interesse na convocação de tais instrumentos pelos parlamentares, estes não ocorrerão.

Em segundo, pois a apresentação de proposta de lei de iniciativa popular depende de requerimento de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por no mínimo 5 (cinco) estados (art. 61, § 2º). Uma vez supridos tais requisitos, a proposta é encaminhada à Câmara dos Deputados, que dará seguimento ao projeto, nas fases de discussão e votação, posteriormente encaminhando ao Senado. Mais uma vez, sem interesse parlamentar, a lei de iniciativa popular pode não ser aprovada. Neste quesito, o avanço da democracia participativa foi, portanto, freado pela própria Constituição que o idealizou.

Ainda quanto à conquista de espaços passou-se a permitir o voto dos analfabetos (art. 14, II, “a”), de forma a excluir da lei mais importante do país a desigualdade que outrora era constitucionalizada. Conforme dados trazidos por Carvalho (2016, p. 202):

[...]. Embora o número de analfabetos se tivesse reduzido, ainda havia em 1990 cerca de 30 milhões de brasileiros de cinco anos de idade ou mais que eram analfabetos. Em 1998, 8% dos eleitores eram analfabetos. A medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável.

Houve, ainda, a constitucionalização do Estatuto de igualdade entre brasileiros e portugueses em vigor desde a edição do decreto 70.391 de 1972, garantindo aos portugueses os mesmos direitos que a Constituição previa aos nacionais, desde que existindo reciprocidade aos brasileiros em Portugal (art. 12, § 1º)⁹².

Com os índices de alfabetização consideravelmente elevados e o aumento exponencial de indivíduos com o direito ao voto no país, a enunciação de que a “educação é um direito de todos” passou a fazer sentido, tanto para os parlamentares, - de que não necessariamente mais faziam parte apenas um pequeno grupo de privilegiados num país de analfabetos, tal como outrora -, tanto como para os destinatários que, por meio da educação tiveram maiores condições

⁹² Curiosamente, o texto originário do § 1º do art. 12 da Constituição de 1988 previa que os portugueses teriam os mesmos direitos reservados aos brasileiros natos. A expressão “brasileiro nato”, no entanto, foi excluída da redação do § 1º por meio da Revisão Constitucional nº 3, de 1994.

de se colocar de modo crítico perante a realidade. Não que este sentido decorrente da educação tenha abrangido genericamente todo o povo brasileiro, mas sem dúvida, abrangeu um número maior de componentes do povo em comparação com os períodos anteriormente estudados.

Com o aumento dos espaços de exercício dos direitos de cidadania, considerando as condições de produção da Constituição de 1988 e a atmosfera otimista que se criou, a enunciação de que “a educação é um direito de todos” instalou uma situação em que o não-sentido de outrora se tornou um sentido possível (ORLANDI, 2007), apto a ser experimentado por aqueles em que sua memória foi afetada pelas desigualdades do Estado brasileiro.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Falar de cidadania e da efetiva conquista de direitos é algo desafiador. A questão da cidadania se mostra um problema

que escapa a fórmulas pré-definidas, pois ancorada num terreno sujeito ao imprevisto dos acontecimentos e que é construído na intersecção entre história, cultura e política, numa combinação nem sempre muito discernível entre tradições persistentes e a novidade dos tempos presentes. Seja como for, é um terreno no qual convergem o pesado legado de uma tradição autoritária e excludente e os dilemas postos pelas transformações em curso na sociedade e no mundo contemporâneos (TELLES, 1994, p. 93).

A respeito disto, Holston (2013) desenvolve teoria no sentido de que existem duas dimensões de cidadania: uma formal, caracterizada pelo critério de pertencimento ao povo de determinado Estado e outra substantiva, relacionada à participação nos direitos e obrigações.

A dimensão formal se mostra presente no Estado brasileiro, uma vez que da pesquisa realizada nas Constituições democráticas brasileiras de 1934, 1946 e 1988 foi possível notar que, no corpo constitucional das duas primeiras, o conceito do que é ser cidadão está relacionado tão somente à nacionalidade do indivíduo.

Apenas na Constituição de 1988 não se faz esta correlação direta, muito embora a análise dos anais da Constituinte tenha demonstrado que o termo “cidadão” era utilizado pelos constituintes – quase sempre – como sinônimo de “nacional” ou meramente “eleitor”.

Este conceito, inclusive, se mostra arraigado na cultura nacional, posto que comum ouvir que alguém irá obter “dupla cidadania” ou “cidadania estrangeira” como sinônimo de aquisição de nacionalidade. Esta definição acaba por separar os “cidadãos” dos “não cidadãos”, o que nos dizeres de Holston (2013, p. 66) “cria assim um povo nacional ao circunscrever um conjunto de pessoas: ela marca e mantém uma fronteira tão fundamental à constituição do Estado-nação e seu tipo específico de pertencimento quanto o são as fronteiras territoriais”.

Esta cidadania formal está relacionada à soberania do Estado que, ao inserir na legislação quem será seu cidadão prevê desigualdades que se perpetuam na sociedade, ora mantendo o *status quo* social, impedindo a mudança por meio da desigualdade existente na lei, ora fomentando mudanças sociais, conforme os objetivos que a lei busca atingir.

Por outro lado, a reflexão é mais complexa quanto ao segundo aspecto, a “cidadania substantiva”, referente à distribuição de direitos entre as pessoas do povo. A princípio, se compararmos apenas os textos legais das Constituições e tomarmos por base esta comparação da letra fria da lei, poderíamos chegar à falha conclusão de que a cidadania brasileira seguiu uma clara e linear evolução, conforme os direitos de caráter civil, político e social foram sendo garantidos. No entanto, não foi isso o que aconteceu.

A realização da pesquisa demonstrou que a instabilidade democrática e as desigualdades do Estado brasileiro refletiram em uma instabilidade da cidadania nacional. Vale-se aqui das palavras de Holston (2013, p. 33), para quem “a progressão temporal e a substância do desenvolvimento da cidadania nunca é cumulativo, linear ou distribuído por igual. Em vez disso, a cidadania se expande e se erode simultaneamente, e de formas desiguais”.

Se em alguns momentos dentre aqueles objetos da presente pesquisa foi possível identificar que a garantia de direitos de cidadania na legislação se deu – parafraseando Holston (2013) - como uma forma de estratégia de ação social, criando a “cidadania regulada” de Santos (1979), em outros momentos o que se identificou foi uma movimentação social de desestabilização deste processo de exclusão social e manutenção de desigualdades.

Especificamente no que se refere às relações entre a cidadania existente no Estado brasileiro e o reconhecimento do direito à educação nas Constituições democráticas a partir da Segunda República foi possível identificar que o processo de produção de sentido na enunciação de que “a educação é um direito de todos” repetida nos três textos constitucionais analisados foi interrompido pelos recuos democráticos e freado pela desigualdade existente no país.

Em 1934 não havia memória discursiva de cidadania em um país em que a maioria da população era analfabeta. Logo, a defesa da educação na Constituinte se deu pelos poucos intelectuais defensores dos ideais liberais da Escola Nova.

Em 1946, por sua vez, embora transcorrido pouco tempo cronológico em relação à 1934, a demanda social por educação se mostrava presente ante a necessidade de profissionalização que o mercado exigia. Ademais, houve a ampliação de espaços de exercício de direitos de cidadania por aqueles que eram incluídos na legislação, ressaltando-se no período a regulação de profissões e a ampliação do eleitoral nacional. Neste momento histórico, a representação na

Constituinte foi ampliada, mas o mérito constitucional residiu em reaver os dizeres da Constituição de 1934, na tentativa de criação de sentido no que se refere à educação enquanto um direito de todos.

Em 1988, mais uma vez se reerguendo de um recuo democrático, a sociedade brasileira, embalada pela campanha das Diretas Já e diante do acesso mais facilitado à Constituinte por meio dos meios de comunicação, teve oportunidades inéditas de participação no processo, ante a não adoção do anteprojeto elaborado pelos Notáveis, a realização de audiências públicas e a possibilidade de apresentação das chamadas emendas populares. Neste momento, o não-sentido da enunciação de que a “educação é um direito de todos” pareceu se tornar um sentido possível se as mudanças sociais que empreenderam mudanças na legislação, de caráter programático, fossem de fato cumpridas.

Embora não se possa falar em uma evolução da cidadania neste período diante das instabilidades democráticas e as desigualdades existentes no país, a pesquisa demonstrou que não se pode negar a ampliação de espaços de exercício cidadão com o passar dos anos. Seja pela insurgência daqueles que lutaram para que os seus direitos de cidadania pudessem ser garantidos nos textos constitucionais, seja por alterações legislativas que deixaram de perpetuar desigualdades ao reconhecer, em especial, que a educação deveria ser garantida a todos, sendo esta uma obrigação do Estado.

Não se pretendeu nesta tese, por óbvio, findar a análise acerca da cidadania no Brasil e a sua relação com o direito à educação. Contudo, espera-se que a pesquisa aqui realizada tenha contribuído para difundir os conceitos trabalhados, com o propósito de fomentar futuras indagações e pesquisas sobre a história da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/toneleros-atentado-da.>>. Acesso em: 22 jan.2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição**. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em 24.abr.2022.
- ALMEIDA, Janaina Aparecida de Mattos; MARTINS, Fernando José. Movimento social e educação: o caso do fórum nacional em defesa da escola pública: um movimento? In: XI ANPED Sul. **Anais** [...]. Disponível em:
http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-3_FERNANDO-JOS%C3%89-MARTINS-JANAINA-APARECIDA-DE-MATTOS-ALMEIDA.pdf. Acesso em 14 maio.2022.
- ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2.ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARISTÓTELES. **Política**. Edição Bilingue. Tradução de Antonio Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357991/mod_resource/content/1/Aristoteles_Pol%C3%ADtica%20%28VEGA%29.pdf. Acesso em: 8 fev.2021.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; PAIXÃO, Cristiano. Crise política e sistemas de governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a crise político-constitucional de 1961. **Universitas JUS**, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. Disponível em:
<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2622>. Acesso em 05 fev.2022.
- BARRETO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.192, p.29-37, abr./jun. 1993. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45733>. Acesso em 17 jan.2021
- BILL OF RIGHTS (1969). Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/decbill.htm>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2020.

BOTO, Carlota. Na revolução francesa, os princípios democráticos da escola pública, laica e gratuita: o relatório de Condorcet. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 735-762, set. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/dySCfq6TWCvKWBzv48tt6bj/abstract/?lang=pt>. Acesso em 29 jul. 2022.

BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946**: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. Disponível em: https://bd.camara.leg.br › quem_foi_quem_braga_v1. Acesso em: 01.ago.2021.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1**, de 09 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 16.abr. 2022.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2**, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 16.abr.2022.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em 22.abr.2022.

BRASIL. **Ato Institucional nº 14**, de 05 de setembro de 1969. Dá nova redação ao parágrafo 11 do artigo 150 da Constituição do Brasil, acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar - esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública direta ou indireta. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-14-69.htm. Acesso em 22.abr.2022.

BRASIL. **Boletim Eleitoral dos Estados Unidos do Brasil**. 1933. Ano II. n.96. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/999/1933_boletim_eleitoral_a2_n96.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1934, v.I. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8266>. Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1935, v.VIII. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8169>. Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1946, v.I. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11754>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1946, v.III. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11794>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1947, v.IV. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11814>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1946, v.VII. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12417>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1946, v.IX. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11915>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1948, v.XI. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12135>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1948, v.XIII. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12116>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte**. Rio de Janeiro: Departamento da Imprensa Nacional, 1948, v.XIV. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12436>. Acesso em 11 jul.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anteprojeto de Constituição (1987)**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>. Acesso em 24.abr.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assembleia Nacional Constituinte (1987). Anteprojeto Constitucional**. VIII Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-209.pdf>. Acesso em 14 maio.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assembleia Nacional Constituinte (1987). Emendas Populares.** Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf> . Acesso em 13 maio.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** art. 205. Disponível em:

<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40332>. Acesso em 08 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 3ª Sessão, em 3 de fevereiro de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/003anc04fev1987.pdf#page=>. Acesso em 08 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 14ª Sessão, em 18 de fevereiro de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/013anc18fev1987.pdf#page=>. Acesso em 08 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 15ª Sessão, em 19 de fevereiro de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/014anc19fev1987.pdf#page=>. Acesso em 08 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 23ª Sessão, em 25 de fevereiro de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/020anc25fev1987.pdf#page=>. Acesso em 09 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 41ª Sessão, em 28 de março de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/036anc28mar1987.pdf#page=>. Acesso em 11 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 43ª Sessão, em 10 de abril de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/043anc10abr1987.pdf#page=>. Acesso em 11 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 54ª Sessão, em 24 de abril de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/049anc24abr1987.pdf#page=>. Acesso em 11 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Ata da 60ª Sessão, em 06 de maio de 1987. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/055anc07mai1987.pdf#page=>. Acesso em 11 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987)**. Ata da 68ª Sessão, em 21 de maio de 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/063anc21mai1987.pdf#page=>. Acesso em 13 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987)**. Ata da 101ª Sessão, em 16 de julho de 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/095anc16jul1987.pdf#page=>. Acesso em 14 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987)**. Ata da 108ª Sessão, em 23 de julho de 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/102anc23jul1987.pdf#page=>. Acesso em 14 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987)**. Ata da 135ª Sessão, em 13 de agosto de 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/124anc14ago1987.pdf#page=>. Acesso em 14 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1987)**. Ata da 159ª Sessão, em 15 de outubro de 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/144anc15out1987.pdf#page=>. Acesso em 14 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1988)**. Ata da 190ª Sessão, em 30 de janeiro de 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/174anc30jan1988.pdf#page=>. Acesso em 16 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1988)**. Ata da 209ª Sessão, em 26 de fevereiro de 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/191anc26fev1988.pdf#page=>. Acesso em 16 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (1988)**. Ata da 269ª Sessão, em 20 de maio de 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/246anc20mai1988.pdf#page=>. Acesso em 16 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diários da Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/constituente_principal.asp. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã. **Emendas do Centrão**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf. Acesso em 15 jul.2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Tramitação da PEC 16/61**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2089572>. Acesso em 06 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 01 jun.2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 25 maio.2021.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 18 nov.2021.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 03 jul.2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Reforma a Legislação Eleitoral (Lei Saraiva). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em: 03 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 mai.2021.

BRASIL. **Decreto nº 22.132, de 25 de novembro de 1932**. Institue Juntas de Conciliação e Julgamento e regulamenta as suas funções. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D22132impressao.htm. Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 22.621, de 5 de Abril de 1933**. Dispõe sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte; aprova seu Regimento Interno; prefixa o número de Deputados à mesma e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22621-5-abril-1933-509274-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20convoca%C3%A7%C3%A3o%20da,mesma%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em 29 mai.2021.

BRASIL. **Decreto nº 22.653, de 20 de abril de 1933.** Fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participação da Assembléa Constituinte. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22653-20-abril-1933-518292-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 29 mai.2021.

BRASIL. **Decreto nº 22.696, de 11 de maio de 1933.** Aprova as instruções para a execução do decreto nº 22.653, de 20 de abril de 1933, que fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participarão da Assembléa Nacional Constituinte. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22696-11-maio-1933-517785-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 mai.2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937.** Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinadas em Montevideo a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferencia internacional americana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm. Acesso em: 13 fev.2021.

BRASIL. **Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964.** Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 fev.2022.

BRASIL. **Decreto nº 53.701, de 13 de março de 1964.** Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação em favor da Petróleo Brasileiro S A - Petrobrás, em caráter de urgência, as ações das companhias permissionárias do refino de petróleo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53701-13-marco-1964-393663-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26.fev.2022.

BRASIL. **Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972.** Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70391.htm. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.** Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D91450.htm. Acesso em 24.abr.2022.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 22.abr.2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 19 fev.2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em 23 jul.2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961**. Institui o sistema parlamentar de governo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc04-61impressao.htm. Acesso em 05 fev.2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 22.abr.2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em 24.abr.2022.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Previdência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm. Acesso em: 26 fev.2022.

BRASIL. **Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963**. Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214impressao.htm. Acesso em: 19 fev.2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 23 jul.2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 18 jul.2022.

BRASIL. **Lei 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em 23 jul.2022.

BRASIL. Senado Federal. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/8a_Sub._Educacao,_cultura_e_esporte.pdf . Acesso em 14 jul.2022.

BRASIL. Senado Federal. **Repúdio ao atentado da Rua Toneleros**. Discurso de Afonso Arinos de Melo Franco. Arquivo de som no formato MP3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70496>. Acesso em 22 jan.2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 215, 02 de outubro de 1945**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-215-parlamento-nacional/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-215-parlamento-nacional/at_download/file. Acesso em 25 jul. 2021.

CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.48, n.189, p.133-146. jan./mar.2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242865>. Acesso em 17.jul.2021.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Educação: ensino público e gratuito para todos. In: MICHILES, Carlos et.al. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.347-367.

CARONE, Edgard. **Revoluções do Brasil Contemporâneo: 1922/1938**. São Paulo: Buri, 1965.

CARTA AOS BRASILEIROS. Disponível em: <https://goffredotellesjr.com.br/carta-aos-brasileiros/>. Acesso em 29.jul.2022.

CARTA DE GOIÂNIA. Disponível em: http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadego%C3%A2nia1986_4cbe.pdf. Acesso em 14 maio. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: os segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

COMMAILLE, Jacques. Mudança. In: ARNAUD, André-Jean et. al. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito**. Tradução de Vicente de Paulo Barreto. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar: 1999, p. 511-513.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação na Constituinte do estado de Minas Gerais. **Cadernos de História da Educação**, v.17, n.3, p. 734-762, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/che-v17n3-2018-8>. Acesso em: 13 jul.2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação nas Constituições outorgadas. **Pensar a Educação, Pensar o Brasil**. XIII Seminário Anual. Belo Horizonte: UFMG. 04

abr.2019. 1 vídeo (2h26). Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=EWEUxvnTtiw>. Acesso em: 01 jul.2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**: católicos e liberais. 4.ed. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1988.

D'ARAUJO, Maria Celina (org.). **Getúlio Vargas**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.103-115.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos**: da Idade Média ao Século XXI. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A participação popular e suas conquistas. In: MICHILES, Carlos et.al. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 378-388.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DE MATTEI, Roberto. **O cruzado do século XX**: Plínio Corrêa de Oliveira. Tradução de Leo Daniele. Porto: Livraria Civilização Editora, 1997. Disponível em:
<https://www.pliniocorreadeoliveira.info/Cruzadoseculo20.pdf>. Acesso em: 29 mai.2021.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. **24ª Sessão Extraordinária Vespertina do Congresso Nacional**. 29 de agosto de 1961. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/emenda-parlamentarista/pdf/diario-do-congresso-nacional-de-29-08-6>. Acesso em: 05 fev.2022.

DORIA, Sampaio. O futuro do Código Eleitoral. [Entrevista cedida a]. O Estado de São Paulo. **Correio do Povo**, p. 7, 20 de janeiro de 1932. Disponível em:
https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-rs-correio-do-povo-20011932/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-rs-correio-do-povo-20011932/at_download/file. Acesso em: 29 mai. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Declaração de independência**. Disponível em:
http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20INDEPENDENCIA%20DOS%20EUA%20-04%20de%20julho%20de%201776%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf. Acesso em: 21 fev.2021

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FGV CPDOC. A Era Vargas – 1º tempo: dos anos 20 a 1945. **Epitácio Pessoa**. 1997. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/joao_pessoa. Acesso em 21 out.2021.

FGV CPDOC. **Diretrizes do Estado Novo** (1937-1945): Manifesto dos Mineiros. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/QuedaDeVargas/ManifestoDosMineiros>. Acesso em 21 out.2021.

FGV CPDOC. **O golpe de 1964 e a instauração do regime militar**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>. Acesso em 26.fev.2022.

FGV CPDOC. **Preparando a volta**: de São Borja para o Catete - O fracasso das "fórmulas" e a candidatura Vargas em 1950. 2004. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/PreparandoaVolta/Candidatura1950>. Acesso em 22 jan.2022.

FGV CPDOC. **Verbetes**: centrão. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>. Acesso em: 18 jul.2022.

GADOTTI, Moacir. Prefácio: educação e ordem classista. In: FREIRE, Paulo. Educação e Mudança. 12.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOULART, João. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-goulart-1964/view>. Acesso em 25 fev. 2022.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções**: 1789-1848. 44. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Versão para Kindle.

IBGE. **Brasil**: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf>. Acesso em 29 mai.2021.

KARAWAJCZYK, Mônica. Urnas e saias: uma mistura possível. A participação feminina no pleito eleitoral de 1933, na ótica do jornal Correio do Povo. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, jul.-dez. 2010, p. 204-221. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/topoi/a/DqvZQFxl4gfPPGtqHW4v7Nt/abstract/?lang=pt>. Acesso em 29 mai. 2021.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, Liberdade e Cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 135-157.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAZZARI, João Batista; DE CASTRO, Carlos Alberto Pereira. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

LEITE, Aureliano. Causas e Objetivos da Revolução de 1932. **Revista de História**, São Paulo, v. 25, n. 51, p. 139-146, 1962.

LIMA, Hermes. **Travessia**: memórias. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação**: da Antiguidade aos nossos dias. Traduzido por Gaetano Lo Monaco. 3.ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

MANIFESTO DOS MINEIROS (1943). Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/estadonovo/mineiros_1943.htm. Acesso em 21 out.2021.

MANIFESTO DOS EDUCADORES (1959): mais uma vez convocados. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.205–220, ago. 2006. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4922/doc2_22e.pdf. Acesso em 15 maio.2022.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em 01 jun.2021.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAYER, Rodrigo. **Partidos políticos no Brasil**: do Império à Nova República. Curitiba: Intersaberes, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/193189/pdf/0>. Acesso em: 23 jul.2021.

MAZUOLLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MELO, J. J. P. Fontes e métodos: sua importância na descoberta das heranças educacionais. In: COSTA, C. J. et al. (orgs). **Fontes e métodos em história da educação**. Dourados: UFGD, 2010. p. 13-34.

MICHILES, Carlos et.al. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**: arts. 157-218. 3.ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960. Tomo VI.

MIRANDA, Tiago. Rádio Câmara. **Direitas Já: rejeição da Emenda Dante de Oliveira marca a história do País**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/431737-direitas-ja-rejeicao-da-emenda-dante-de-oliveira-marca-a-historia-do-pais/>. Acesso em 29.jul.2022.

MONDAINI, Marco. Revolução inglesa: o respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 115-133.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil**. 8.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MONTALVÃO, Sérgio. A LDB de 1961: apontamentos para uma história política da educação. **Revista Mosaico**, v.2., n.3, p. 21-39, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/mosaico/article/view/62786>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MOREIRA, Caio Silva. **O projeto de nação do governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964)**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2686/2/FPF_PTPF_17_0038.pdf. Acesso em 25 fev. 2022.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NASCIMENTO, M.I.M; PADILHA, L.M.de L. A pesquisa histórica e a história da educação. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 66, p. 123-134, 2015.

NISKIER, Arnaldo. **Educação brasileira: 500 anos de história, 1500-2000**. 2.ed. Rio de Janeiro: Consultor, 1995.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 15.ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 159-169.

OLIVEIRA, André Felipe Vêras de. A Constituição de 1946: precedentes e elaboração. **Revista da EMERJ**, v.13, n. 51, p.27-76, 2010. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_27.pdf. Acesso em: 01 ago.2021.

OLIVEIRA, Dandara de. **De São Borja ao Catete**: a campanha de Getúlio Vargas na eleição presidencial de 1950. 2017. Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502841516_ARQUIVO_DandaradeOliveira-ANPUH.pdf. Acesso em: 22.jan.2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na Assembleia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; PENIN, Sonia Terezinha de Souza. A educação na Constituinte de 1946. **Revista da Faculdade de Educação**, v.13, n. 1-2, p. 261-288, 1986. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/33366>. Acesso em 11 jul. 2021.

OLIVEIRA, Sheila Elias de. Cidadania: história e política de uma palavra. **Revista Sínteses**, v.10, p.419-430, 2005. Disponível em: <https://revistas.iel.unicamp.br/index.php/sinteses/article/view/6350/7263>. Acesso em: 05 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Ata da oitava reunião de consulta dos Ministros de Relações Exteriores**. Punta del Leste, 1962. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>. Acesso em 13 fev.2022.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso**: princípios e procedimentos. 13. ed. Campinas, SP: Pontes, 2020.

ORLANDI, Eni P. Educação em direitos humanos: um discurso. In: SILVEIRA, Maria Godoy et al. **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 295-311.

PÊCHEUX, Michel. Análise automática do discurso. In: GADET, Françoise; HAK Tony. **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução a obra de Michel Pêcheux. Campinas: Editora da Unicamp, 1993, p. 61-145

PÊCHEUX, Michel; HAROCHE, Claudine; HENRY, Paul. A semântica e o corte saussuriano: língua, linguagem, discurso. In: BARONAS, Roberto Leiser (org.). **Análise de discurso**: apontamentos para uma história da noção-conceito da formação discursiva. Araraquara: Letraria, 2020, p.17-39

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras: 1934**. v. III. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTO, Walter Costa. **1937**. 3.ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 2012.

PRESTES, Anita Leocádia. **Luiz Carlos Prestes e a Aliança Nacional Libertadora: os caminhos da luta antifascista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. **29 de outubro de 1945: o fim do Estado Novo (2005)**. Disponível em: al.sp.gov.br/noticia/?id=279581. Acesso em: 01 ago.2021.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v.88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VSNRN6Ct88qpv9jzgnbRgsx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 maio.2022.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANCHES, Greiciane de Oliveira. Educação nas Constituições Brasileiras. *In*: I CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2016, Sorocaba. **Anais [...]**. Sorocaba: Uniso, 2016, p.1138-1145. Disponível em: <https://uniso.br/assets/docs/publicacoes/publicacoes-eventos/anais-do-1-congresso-internacional/edicoes/anais-congresso-educacao-05-10.pdf>. Acesso em: 26 jun.2022.

SANDANO, Wilson. **Lei Orgânica Municipal de 1990, educação e cidadania em Sorocaba**. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 1997.

SANFELICE, José Luís. O Manifesto dos Educadores (1959) à luz da história. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 542-557, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3SfzvwNkdRCpTj33PskBdng/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio.2022.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 29, n.2, p. 207-221, mai/ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/43520>. Acesso em 05 jul.2022.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 12.ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. O Legado Educacional do “Breve Século XIX” Brasileiro. In: ALMEIDA, Jane Soares et al. **O Legado Educacional do século XIX**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014a. p. 7-31.

SAVIANI, Dermeval. O Legado Educacional do “Longo Século XX” Brasileiro. In: ALMEIDA, Jane Soares et al. **O Legado Educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014b. p. 9-54.

SCHWARCZ, Lilian Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Estevão Alves. **A Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34: o processo de formação da Constituição de 1934**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SILVA, Hélio. **1934: A Constituinte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciência Política**, v. 33, p. 643-673 nov./jan. 1990. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/34.pdf>. Acesso em: 05 fev.2022.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SUANO, Helenir. A Educação nas Constituições Brasileiras. In: FISCHMANN, Roseli. **Escola brasileira: temas e estudos**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 170-184.

TEIXEIRA, Anísio. A nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional. **Comentário**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan./mar. 1960. p.16-20. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/fran/artigos/novalei.html>. Acesso em 15 maio.2022.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-103.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Tradução de Yvonne Jean. 4.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Glossário Eleitoral**. Eleição Solteira. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e>. Acesso em 29 jan.22.

VERSIANI, Maria Helena. A sociedade brasileira vive a democracia (1985/1987). In: XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, julho 2011, São Paulo. **Anais [...]**. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856711_56ca8792eedfa1bfe1013c5868b7c5eb.pdf. Acesso em: 14 maio.2022.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de Reforma**: legislação educacional no Brasil – Império e República. Brasília: LiberLivro, 2008.

VINHAS, Luciana Iost. **Sentido**. In: LEANDRO-FERREIRA, Maria Cristina (org.). Glossário de termos do discurso. Campinas: Pontes Editores, 2020, p. 257-261.

APENDICE A – PANORAMA DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Constituição	Denominação	Aprovação	Característica
1824	Constituição Política do Império do Brasil.	25 de março de 1824.	Outorgada pelo Imperador após a dissolução da Assembleia Constituinte. Perdureou até a Proclamação da República. Foi a Constituição mais duradoura, até o momento.
1891	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.	24 de fevereiro de 1891.	Democrática – Promulgada após a eleição de uma Assembleia Constituinte. Deixou de ser aplicada após a Revolução de 1930, em que o governo provisório passou a governar por meio de Decretos.
1934	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.	16 de julho de 1934.	Democrática – Promulgada após a eleição de uma Assembleia Constituinte. Perdureou até a instauração do Estado Novo.
1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil.	10 de novembro de 1937.	Outorgada pelo Presidente da República foi escrita pelo Ministro Francisco Campos e instituiu o Estado Novo, tendo fim com a renúncia de Getúlio Vargas.
1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil.	18 de setembro de 1946.	Democrática – Promulgada após os trabalhos da Assembleia Constituinte. Foi inspirada na Constituição de 1934 e perdureou até o golpe de Estado que instituiu o governo militar no país.
1967	Constituição do Brasil.	24 de janeiro de 1967.	Outorgada – Apesar de o Congresso Nacional ter sido convocado

Constituição	Denominação	Aprovação	Característica
			extraordinariamente para aprovação da Carta Constitucional, estes não puderam substituir o Projeto encaminhado pelo Executivo e houve o afastamento dos parlamentares de oposição, revestindo verdadeiro ato de outorga. Perdura até a edição da EC nº 1, de 1969.
1969*	Emenda Constitucional n. 1	17 de outubro de 1969.	Alteração integral da Carta de 1967 pela Junta Governativa provisória de 1967. Alterou o nome do Estado brasileiro para “República Federativa do Brasil”, razão pela qual é considerada por muitos como uma “nova Constituição”, apesar de não possuir esta denominação.
1988	Constituição da República Federativa do Brasil.	5 de outubro de 1988.	Democrática - Promulgada após eleição de Assembleia Constituinte. É também chamada de “Constituição cidadã”, por ser garantidora de direitos em patamar não antes vistos. Perdura até os dias atuais.

APÊNDICE B – QUADRO COMPARATIVO: ANTEPROJETO E CONSTITUIÇÃO DE 1934 (CAPÍTULO DA EDUCAÇÃO)

<p style="text-align: center;">Anteprojeto de Constituição Título XI – Da Cultura e do Ensino</p>	<p style="text-align: center;">Constituição de 1934 Título V, Capítulo II – Da Educação e da Cultura</p>
<p>Art. 111. São livres a arte, a ciência, e o seu ensino. § 1º Incumbe á União, aos Estados e aos Municipios dar-lhes proteção e favorecer-lhes o desenvolvimento. § 2º Gozam do amparo e solicitude dos poderes publicos os monumentos artísticos, bem como os históricos e os naturais. § 3º Cabe á União impedir a emigração do patrimônio artístico nacional.</p>	<p>Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.</p>
<p>Art. 112. O ensino será público ou particular, cabendo áquele, concorrentemente, á União, aos Estados e aos Municipios. O regime do ensino, porém, obedecerá a um plano geral traçado pela União, que estabelecerá os principios normativos da organização escolar e fiscalizará, por funcionarios técnicos privativos, a sua execução. § 1º Para o efeito de concederem diplomas, poderá a União oficializar ou equiparar ás suas as escolas particulares, cujo programa e professorado forem equivalentes aos dos estabelecimentos oficiais congêneres. § 2º O ensino primário é obrigatório, podendo ser ministrado no lar doméstico e em escolas oficiais ou particulares. § 3º É gratuito o ensino nas escolas públicas primárias. Nelas será fornecido gratuitamente aos pobres o material escolar. § 4º Para lhes permitir o acesso ás escolas secundárias e superiores, a União, os Estados e os Municipios estabelecerão em seus orçamentos verbas destinadas aos alunos aptos para tais estudos e sem recursos para neles se manterem. O auxílio será dado até o fim do curso, sempre que o educando demonstrar aproveitamento. § 5º Para admissão de um candidato em escola pública, profissional, secundária ou superior, levar-se-á em conta sómente o merecimento,</p>	<p>Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.</p> <p>Art. 150 – Competências da União em matéria de educação.</p> <p>Art. 151 – Competências dos Estados e Distrito Federal.</p> <p>Art. 152 – Competências do Conselho Nacional de Educação.</p>

<p style="text-align: center;">Anteprojeto de Constituição Título XI – Da Cultura e do Ensino</p>	<p style="text-align: center;">Constituição de 1934 Título V, Capítulo II – Da Educação e da Cultura</p>
<p>nada influenciando a condição dos pais.</p> <p>§ 6º Fica reconhecida e garantida a liberdade de cátedra, não podendo, porém, o professor, ao ministrar o ensino, ferir os sentimentos dos que pensam de modo diverso.</p> <p>§ 7º O ensino cívico, a educação física e o trabalho manual são matérias obrigatórias nas escolas primárias, secundárias, profissionais ou normais.</p> <p>§ 8º A religião é matéria facultativa, de ensino nas escolas públicas, primárias, secundárias, profissionais ou normais, subordinado à confissão religiosa dos alunos.</p>	<p>Art 153 - O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.</p> <p>Art. 154 – Imunidade tributária das instituições de ensino.</p> <p>Art 155 - É garantida a liberdade de cátedra.</p>
<p>Sem correspondência no anteprojeto.</p>	<p>Art 156 - 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.</p> <p>Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.</p> <p>Art 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.</p> <p>§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.</p> <p>§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.</p>

Anteprojeto de Constituição Título XI – Da Cultura e do Ensino	Constituição de 1934 Título V, Capítulo II – Da Educação e da Cultura
Sem correspondência no anteprojeto.	<p>Art 158 - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.</p> <p>§ 1º - Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.</p> <p>§ 2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado.</p>

APÊNDICE C – QUADRO COMPARATIVO: PROJETO DE CONSTITUIÇÃO E CONSTITUIÇÃO DE 1946 (CAPÍTULO DA EDUCAÇÃO)

Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Constitucional da Assembleia Constituinte de 1946 Capítulo III – Dos direitos sociais	Capítulo II – Da Educação e da Cultura (1946)
<p>Art. 164. A Constituição assegura a plenitude dos seguintes direitos: [...].</p> <p>§ 31º A educação é direito de todos e será ministrada pela família e pelos poderes públicos.</p>	<p>Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.</p>
<p>§ 32º O ensino é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulam.</p>	<p>Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.</p>
<p>§ 33º As empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes, se não houver na localidade ensino primário oficial suficiente. As empresas industriais são obrigadas a ministrar ensino profissional aos seus trabalhadores menores, respeitados aos professores os seus direitos, tudo pela forma que a lei determinar.</p>	<p>Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:</p> <p>I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;</p> <p>II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;</p> <p>III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;</p> <p>IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;</p> <p>V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;</p> <p>VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será</p>

Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Constitucional da Assembleia Constituinte de 1946 Capítulo III – Dos direitos sociais	Capítulo II – Da Educação e da Cultura (1946)
	assegurada a vitaliciedade; VII - é garantida a liberdade de cátedra.
§ 34º Somente a brasileiro nato é permitida a revalidação do diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino.	Art 161 - A lei regulará o exercício das profissões liberais e a revalidação de diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino. (inserido no capítulo da Ordem Econômica e Social)
Sem correspondência no projeto de Constituição.	Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Sem correspondência no projeto de Constituição.	Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.
Sem correspondência no projeto de Constituição.	Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.
Sem correspondência no projeto de Constituição.	Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

APÊNDICE D - QUADRO COMPARATIVO: ANTEPROJETO DOS NOTÁVEIS E CONSTITUIÇÃO DE 1988 (CAPÍTULO DA EDUCAÇÃO)

Atenção: não se pretende fazer um comparativo com o texto atual da Constituição Federal (vigente em 2022), com as alterações providas pelas Emendas Constitucionais (EC 11/1996, EC 53/2006, EC 59/2009 e EC 108/2020) e sim com o texto aprovado pela Assembleia Constituinte de 1988, tal como foi feito com as demais Constituições democráticas a partir da Segunda República.

Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Notáveis) Capítulo III – Da Educação e da Cultura (art. 377 a 389)	Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto Seção I – Da educação
<p>Art. 377 - A educação, direito de cada um, é dever do Estado. parágrafo único - A educação será promovida e incentivada por todos os meios, com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao compromisso do Ensino com os princípios da liberdade, da democracia, do bem comum e do repúdio a todas as formas de preconceito e de discriminação.</p>	<p>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.</p>
<p>Art. 378 - Para a execução do previsto no artigo anterior, obedecer-se-ão os seguintes princípios: I - democratização do acesso, permanência e gestão do ensino em todos os níveis; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de instituições de ensino, públicas e privadas; IV – gratuidade do ensino público em todos os níveis; V - valorização dos profissionais de ensino em todos os níveis, garantindo-lhes: estruturação de carreira nacional; provimento dos cargos iniciais e finais da carreira, no ensino oficial, mediante concurso público de provas e títulos; condições condignas de trabalho; padrões adequados de remuneração; aposentadoria aos vinte e cinco anos de exercício em função do magistério, com</p>	<p>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade.</p>

<p>Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Notáveis)</p> <p>Capítulo III – Da Educação e da Cultura (art. 377 a 389)</p>	<p>Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto</p> <p>Seção I – Da educação</p>
<p>proventos integrais, equivalentes aos vencimentos que, em qualquer época, venham a perceber os profissionais de educação, da mesma categoria, padrões, postos ou graduação;</p> <p>VI - superação das desigualdades e discriminações regionais, sociais, étnicas e religiosas.</p>	
<p>Art. 379 - O dever do Estado com o ensino público efetivar-se-á mediante a garantia de:</p> <p>I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, com duração mínima de oito anos, a partir dos sete anos de idade, permitida a matrícula a partir dos seis anos, extensivo aos que a este não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II - extensão do ensino obrigatório e gratuito, progressivamente ao ensino médio;</p> <p>III - atendimento em creches e pré-escolas para crianças até seis anos de idade;</p> <p>IV - educação gratuita em todos os níveis de ensino as pessoas portadoras de deficiência e aos superdotados, sempre que possível em classes regulares, garantida a assistência e o acompanhamento especializados;</p> <p>V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa científica e da criação artística, segundo as capacidades de cada um;</p> <p>VI - oferta de ensino noturno adequado às condições dos discentes, observada a qualidade do ensino e as situações do educando;</p> <p>VII - auxílio suplementar ao ensino fundamental, através de programas de material didático-escolar, transporte, alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica.</p> <p>§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acionável contra o Estado mediante mandado de injunção.</p> <p>§ 2º - O Chefe do Executivo competente poderá ser responsabilizado por omissão, mediante ação civil pública, se não diligenciar para que</p>	<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;</p> <p>III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;</p> <p>V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;</p> <p>VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;</p> <p>VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p> <p>§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.</p> <p>§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.</p> <p>§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.</p>

<p>Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Notáveis)</p> <p>Capítulo III – Da Educação e da Cultura (art. 377 a 389)</p>	<p>Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto</p> <p>Seção I – Da educação</p>
<p>todas as crianças em idade escolar, residentes no âmbito territorial de sua competência, tenham direito ao ensino fundamental obrigatório e gratuito.</p>	
<p>Art. 380 - O ensino, em qualquer nível, será ministrado no idioma nacional, assegurado às nações indígenas também o emprego de suas línguas e processos de aprendizagem.</p>	<p>Sem correspondência no texto promulgado em 1988.</p>
<p>Art. 381 - A lei fixará conteúdo mínimo para o ensino fundamental que assegurem a formação comum e o respeito aos valores culturais e artísticos e suas especificidades regionais. Parágrafo único - O ensino religioso, sem distinção de credo, constituirá disciplina facultativa.</p>	<p>Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.</p> <p>Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.</p>
<p>Art. 382 - As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira, obedecidos os seguintes princípios: I - indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; II - padrão de qualidade, indispensável ao cumprimento do seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País.</p>	<p>Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.</p>
<p>Art. 383 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino, com observância da legislação básica da educação nacional.</p>	<p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o</p>

<p>Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Notáveis)</p> <p>Capítulo III – Da Educação e da Cultura (art. 377 a 389)</p>	<p>Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto</p> <p>Seção I – Da educação</p>
<p>§ 1º - Compete preferencialmente à União organizar e oferecer o ensino superior.</p> <p>§ 2º - Compete aos Estados e Municípios, através de lei complementar estadual, organizar e oferecer o ensino básico e médio.</p> <p>§ 3º - A União organizará e financiará os sistemas de ensino dos Territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p> <p>§ 4º - os Municípios só passarão a atuar em outros níveis de ensino quando as necessidades do ensino fundamental estiverem plenamente atendidas.</p>	<p>dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p> <p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p>
<p>Art. 384 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 1º- Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, excluído o auxílio suplementar aos educandos.</p> <p>§ 2º - A repartição dos recursos públicos assegurará prioridade no atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação.</p> <p>§ 3º - É vedada a cobrança de taxas ou contribuições educacionais em todas as escolas públicas.</p>	<p>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.</p> <p>§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.</p> <p>§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.</p> <p>§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos</p>

<p>Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Notáveis) Capítulo III – Da Educação e da Cultura (art. 377 a 389)</p>	<p>Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto Seção I – Da educação</p>
	<p>provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.</p>
<p>Art. 385 - O Poder Público assegurará recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento dos seus sistemas de ensino; tendo como base padrões mínimos de qualidade e custos, definidos nos termos da lei. Parágrafo único - Sempre que as dotações do Município e do Estado forem insuficientes para atingir os padrões a que se refere o "caput" deste artigo, a diferença será coberta com recursos transferidos, através de fundos específicos, respectivamente, pelo Estado e pela União.</p>	<p>Sem correspondência no texto promulgado em 1988.</p>
<p>Art. 386 - As verbas públicas serão destinadas às escolas públicas, podendo, nas condições da lei e em casos excepcionais, ser dirigidas a escolas confessionais, filantrópicas ou comunitárias, desde que: I - provem finalidades não lucrativas e reapliquem excedentes financeiros em educação; II - prevejam a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ou ao Poder Público: no caso de encerramento de suas atividades; Parágrafo único - O ensino é livre à iniciativa privada, que o ministrará sem ingerência do Poder Público, salvo para fins de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e supervisão da qualidade.</p>	<p>Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.</p>

Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Notáveis) Capítulo III – Da Educação e da Cultura (art. 377 a 389)	Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto Seção I – Da educação
	§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.
Art. 387 - A lei definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação, ao desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade do ensino.	Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
Art. 388 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são responsáveis pelo ensino fundamental gratuito de seus empregados e aos filhos de seus empregados a partir dos sete anos de idade, devendo para isto contribuir com o salário-educação, na forma da lei.	O salário-educação foi incorporado no §5º do art. 212 do texto promulgado em 1988.
Art. 389 - As empresas comerciais e industriais são obrigadas a assegurar a capacitação profissional dos seus trabalhadores, inclusive a aprendizagem dos menores, em cooperação com o poder Público, com associações empresariais e trabalhistas e com sindicatos.	Sem correspondência no texto promulgado em 1988.