

EMENDAS POPULARES E DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS APRESENTADAS AO ARTIGO 205

POPULAR AMENDMENTS AND THE RIGHT TO EDUCATION IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988: AN ANALYSIS OF THE PROPOSED AMENDMENTS TO ARTICLE 205

DOI: 10.19135/revista.consinter.00022.11

Recebido/Received 31/08/2025 – Aprovado/Approved 08/12/2026

*Greiciane de Oliveira Sanches*¹ – <https://orcid.org/0000-0002-0324-7231>

Resumo

Este artigo investiga a apresentação das emendas populares sobre o direito à educação na Constituição brasileira de 1988. Partindo da concepção de que o direito à educação é um direito humano, o estudo analisa como grupos e movimentos sociais se utilizaram das emendas populares para influenciar a sua inclusão na principal lei do país, em especial no que se refere à apresentação de propostas ao artigo 205 da Constituição. A pesquisa qualitativa partiu da investigação dos arquivos constantes da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e do levantamento bibliográfico a respeito do tema, seguida da análise das sugestões apresentadas na Constituinte. Os resultados obtidos pela pesquisa demonstram que foram apresentadas três emendas populares ao referido artigo, sendo duas de instituições religiosas ligadas à Igreja Católica e uma de representantes de setores sociais, congregando trabalhadores em geral, trabalhadores na área da educação e setores da indústria. O artigo culmina com reflexões sobre o papel das emendas populares no reconhecimento do direito à educação na Constituição.

Palavras-chave: Direito à educação; Emendas populares; Assembleia Constituinte de 1987-1988; Constituição brasileira.

Abstract

This article investigates the presentation of popular amendments concerning the right to education in the 1988 Brazilian Constitution. Working from the concept that the right to education is a human right, the study analyzes how groups and social movements used these popular amendments in order to influence their inclusion in the principal law of the land, especially in that which refers to the presentation of changes proposed to Article 205 of the Constitution. The qualitative research originates from the investigation of archives from the Digital Library of the House of Deputies and a bibliography around the topic, followed by an analysis of suggestions presented to the body during the drafting of the Constitution. The results of the research show that three popular amendments to the article in question were presented, two of which from religious institutions related to the Catholic Church, and another from

¹ Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutora e Mestra em Educação pela Universidade de Sorocaba. Docente do curso de Direito da Universidade de Sorocaba, Sorocaba, Brasil, CEP 18023-000, E-mail: greiciane.sanches@prof.uniso.br. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0324-7231>.

Declaro, para os devidos fins, que para a elaboração deste texto não houve a utilização de Inteligência Artificial Generativa.

representatives from the social sector, including laborers, educators, and industry employees. The article culminates with reflections on the role of popular amendments in the recognition of the right to education in the Constitution.

Keywords: Right to education; Popular amendments; Drafting of the 1987-1988; Brazilian Constitution.

Sumário: 1. Introdução; 2. A educação como um direito no Brasil; 2.1 A discussão entre público e privado como cerne da educação no país; 3. O contexto da elaboração da Constituição brasileira de 1988; 3.1. Os trabalhos da Constituinte; 4. Emendas populares ao art. 205 da Constituição Federal; 4.1. Emenda popular 10064; 4.2. Emenda Popular 10065; 4.3. Emenda Popular 20702; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, enuncia em seu artigo 205 que “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”.

Muito além de um direito fundamental garantido na Constituição de 1988, a educação é um direito humano, reconhecido por tratados internacionais de que o Brasil é parte², sendo tido, portanto, como um direito universal.

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”. Neste contexto, o processo de elaboração da Constituição de 1988 foi – dentre as Constituições democráticas que o país já teve³– aquele que mais permitiu a participação cidadã, garantindo-lhe espaços nas discussões constitucionais por meio das audiências públicas e, em especial, com a recepção de cartas à Constituinte e de emendas populares ao seu texto, em que indivíduos e grupos sociais poderiam contribuir com a redação do texto constitucional.

Desta forma, o presente artigo, com viés histórico-constitucional, visa identificar de que maneira essa criação de espaços ao cidadão no processo constituinte de 1987-1988 foi capaz de influenciar a redação final do artigo 205 da Constituição brasileira, analisando as emendas populares apresentadas a este artigo. Para tal, num primeiro momento, o trabalho parte da contextualização da educação enquanto um direito na legislação brasileira, destacando o binômio público-privado, que sempre norteou as discussões educacionais na seara constitucional.

² Como listam Lima e Castro (2024, p. 03) “Como se sabe, a educação é um direito fundamental consagrado no artigo 6º da Constituição da República, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.8.069/90), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96), na Lei do Refúgio (Lei n. 9.474/97), na Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), e nos tratados internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 99.710/908, no Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado pelo Decreto n. 591/929, e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporada pelo Decreto n. 678/92”.

³ O Brasil teve, até o momento, sete Constituições, a saber: Constituição Imperial de 1824, Constituição Republicana de 1891, Constituição de 1934, Constituição do Estado Novo de 1937, Constituição de 1937, Constituição de 1946, Constituição de 1967 e Constituição de 1988, esta última objeto deste estudo. São consideradas democráticas, as Constituições aprovadas por uma Assembleia Constituinte, portanto: 1891, 1934, 1946 e 1988. As demais foram outorgadas e não tiveram participação popular em sua redação.

Posteriormente, a Constituição cidadã passa a ser objeto de estudo, analisando-se inicialmente o contexto histórico de sua criação e, posteriormente, o percurso da Assembleia Constituinte até a promulgação do texto final.

Por fim, o trabalho visa identificar as emendas populares apresentadas ao artigo 205 da Constituição Federal, sua autoria e seu potencial para alteração da redação do referido artigo. A identificação das emendas se deu por meio da investigação dos arquivos constantes da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, oriundos do Centro de Documentação e Informação da instituição. O intuito nesta pesquisa foi, além de descrever o conteúdo de tais fontes, realizar a contextualização de sua criação para refletir sobre seu potencial modificador no cenário constituinte.

Ademais, para além da pesquisa documental, realizou-se um levantamento da bibliografia existente sobre o tema, na busca de uma perspectiva que não estivesse registrada nos documentos. Frise-se que foram poucos os trabalhos encontrados que se dedicaram ao estudo das emendas populares na seara da educação.

À investigação das emendas populares apresentadas ao artigo 205 se seguiu a análise qualitativa das sugestões, pelo método indutivo, com vistas a compreender o seu contexto e avanços para a redação final do referido artigo constitucional.

2 A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO NO BRASIL: A DISCUSSÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO COMO CERNE DA EDUCAÇÃO NO PAÍS

Compreender os direitos humanos enquanto uma construção histórica é necessário para que se aprofunde o estudo das garantias legislativas de determinado direito.

Já disse Norberto Bobbio “que os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer” (2004, p.09). Na seara positivista – sem se adentrar nas discussões do jusnaturalismo e dos direitos inatos ao ser humano – a primeira garantia de um direito é obtida por meio de sua previsão legislativa. Invariavelmente, em matéria de direitos humanos, esta previsão legislativa se inicia de forma incipiente, sendo aprimorada conforme as lutas sociais vão obtendo resultados diante dos interesses do legislador e da máquina que move o Poder Legislativo.

Com o direito à educação não é diferente. Na atualidade, a declaração de que a educação é um direito de todos é recorrente e indiscutível, tanto em instrumentos legislativos nacionais quanto internacionais. Tal fato se comprova, considerando que as discussões hodiernas acerca deste direito giram em torno de seu conteúdo, seja no que se refere à qualidade da educação, seja quanto à forma como esta educação deva ser fornecida, há muito não mais se discutindo o dever do Estado em provê-la.

Muito embora não se possa dizer que toda modificação legislativa tenha o intuito de aprimorar a garantia de direitos humanos, a análise da história constitucional brasileira demonstra que o direito à educação foi, com o passar dos anos, objeto de maior preocupação do constituinte nacional.

A este respeito, Romanelli ressalta que (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”.

Neste cenário, em comparação com as Constituições brasileiras anteriores, a 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. Neste sentido, a educação foi listada em primeiro lugar dentre os direitos sociais previstos no art. 6º e, portanto, dentre aqueles que se compreendem como uma obrigação do Estado, uma vez que como ressalta Saviani (2013, p. 220) “A cada direito corresponde um dever”.

Interessante observar que a educação também foi tema do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previu metas educacionais em seu art. 60:

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, cinqüenta 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.

Como valores educacionais, a Constituição, em seu texto originário, citou princípios que deveriam guiar o sistema educacional brasileiro, “cujo funcionamento seria pautado pela realização das metas tendentes a aproximar a realidade empírica 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 instituiu o princípio da autonomia universitária em seu art. 207 e elevou os percentuais de vinculação orçamentária, determinando que a União deveria aplicar 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).

Declarou-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 País.

Por derradeiro e não menos importante, surge o artigo 205 da Constituição, em que, pela primeira vez, a obrigação do Estado aparece na Constituição em frente

ao da família em prover a educação. Embora pareça, a princípio, uma mera inversão de palavras, inserir o Estado em frente à família reflete uma discussão que, há muito, se mostrava central em matéria de educação, gerando reflexos, inclusive, nas propostas de emendas populares apresentadas sobre o referido artigo, conforme se verá a seguir.

Antes de se abordar este tema, no entanto, necessário destacar que uma discussão que norteia os debates sobre a educação no Brasil é o dissenso existente entre os defensores da escola pública e da escola privada. As raízes deste debate são identificadas desde a Assembleia Constituinte de 1933, em que de um lado se encontravam os defensores da obrigação estatal em fornecer uma educação laica, gratuita e universal e, de outro lado, se observavam os representantes da Igreja Católica, que defendiam que a educação era um dever da família, que o ensino religioso deveria estar presente em escolas públicas e que as instituições privadas poderiam, livremente, fornecer educação.

Foi neste período, também, que tomou corpo no país a ideia de “Reconstrução social pela Reconstrução educacional” (Cury, 1988, p. 19). A difusão das ideias escolanovistas no Brasil foi responsável 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 liberalista.

Este debate foi o cerne da construção do capítulo sobre a educação na Constituição brasileira de 1934 – pioneira no reconhecimento do direito social à educação – e, posteriormente, se mostrou presente na elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no ano de 1961.

Não foi diferente em 1988. Conforme ressalta Cunha (2018, p. 484), “desde 1983, eventos promovidos por universidades, associações culturais e científicas, assim como sindicatos, trataram de responder à pergunta: que educação o Brasil precisa? O tema escolhido para a IV CBE, realizada em Goiânia, em setembro de 1986, fora A educação e a Constituinte”.

Da IV Conferência Brasileira de Educação 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 dever do Estado em fornecê-la com qualidade, a laicidade da educação, 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), 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), responsáveis pela organização da terceira das emendas populares aqui estudadas.

Neste cenário, a discussão entre ensino laico e confessional se fez presente na Constituinte, tal como ressalta Cunha (2018, p. 486):

A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes tinha no professor e sociólogo Florestan Fernandes (PT-SP) o mais incisivo defensor da escola pública laica em toda Constituinte. E vários confessionalistas: recatados como o presidente Hermes Zaneti (PMDB-RS), e o relator João Calmon (PMDB-BA); ostensivos como o ex-padre Manoel Bezerra de Melo (PMDB-CE); ou, ainda, relutantes como o pastor evangélico Antônio de Jesus Dias (PMDB-GO).

O resultado destes embates foi um texto conciliador, com um detalhe interessante: se realizada uma comparação entre o artigo 205 da Constituição brasileira e os artigos que tratam sobre o tema nas Constituições anteriores, é de se observar que, pela primeira vez, a obrigação do Estado em fornecer a educação aparece em frente ao da família. 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”.

Demonstrando que esta discussão está longe de terminar, no artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 elaborada para cumprir o mandamento constitucional de regulamentação da educação, novamente o dever da família em prestar a educação precede o do Estado, nos seguintes termos: “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”.

Esta inversão com relação ao texto constitucional denota que tal debate não se encerrou na Constituinte de 1987-1988, sendo um ponto importante a se observar nas modificações legislativas vindouras. Como não poderia deixar de ser, o tema também norteou as emendas populares em matéria de educação.

3 O CONTEXTO DA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição de 1988 marcou a redemocratização do Estado brasileiro que, desde 1964, vivia – novamente – um período de exceção. Em reação a políticas adotadas pelo então presidente João Goulart criou-se uma agitação contra o seu governo: enquanto alguns partidos políticos buscavam o seu *impeachment*, entidades financiadas pela CIA e pelo empresariado nacional, bem como grupos religiosos articulavam as chamadas “Marchas da Família com Deus pela Liberdade”, que se caracterizavam em manifestações populares “a fim de atizar a fúria anticomunista nas classes médias” (Moniz Bandeira, 2010, p. 316).

O primeiro evento desta natureza ocorreu em 19 de março de 1964, em São Paulo e outros 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-lo. 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 destacou-se o reclamo pela 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).

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). Na manhã do dia 1º de abril de 1964, o Presidente da República percebeu que a resistência seria em vão e, antes mesmo que deixasse o país, o vice-presidente do Congresso Nacional, 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.

Durante o período do regime militar, os direitos humanos foram sistematicamente violados no país, ressalvada a expansão do direito de voto e de alguns direitos sociais, como os direitos trabalhistas e previdenciários. A este respeito, Carvalho (2016, p. 176-177) ressalta que, analisando-se os governos militares sob a ótica da cidadania, deve-se “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”.

Com o declínio do governo militar, uma nova ordem democrática se avizinhava, de forma que a elaboração de uma nova Constituição passou a ser objeto de

reivindicação social⁴. Analisando o período, 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.

Neste sentido, a elaboração da Constituição se deu em um momento histórico em que duas campanhas tomaram as ruas no país: a da Constituinte e a do voto direto para presidente da República, chamada de “Diretas Já”.

A pesquisa histórica demonstra que a campanha da Constituinte se deu em primeiro momento, haja vista que 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 da época, já bradava pela elaboração de uma nova Constituição para o país.

O partido emedebista, dividido em dois grupos – um que defendia uma oposição mais endurecida e outro que buscava 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).

A campanha constitucionalista obteve apoio, sobretudo, diante de posturas adotadas pelo governo do general Ernesto Geisel, a partir de 1974 e o descontamento de boa parte da sociedade.

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,

⁴ Este declínio se observa entre meados dos anos de 1970 e início da década de 1980, pois como ressalta Michiles (1989, p. 19): “Na década de 70, o simples mencionar da palavra ‘Constituinte’ implicava uma certa dose de inseqüência política. Ou seja, havia inoportunidade conjuntural, imposta pelo controle das classes dominantes, que não toleravam nenhuma alteração das regras do jogo político de então. Nessa época nenhum analista político, por mais ousado que fosse, poderia prever que, em 1984, a população em geral, em multidões, lotaria as ruas e praças reivindicando eleições diretas para presidente da República”.

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 [...].

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.

Em 25 de abril de 1984 foi votada e rejeitada, na Câmara, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 5, também chamada de Emenda “Dante de Oliveira” em alusão ao seu autor. 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 (cinquenta) 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. Embora o projeto tenha sido elaborado, o seu texto não foi aceito formalmente pelos Constituintes, que optaram por iniciar a redação do texto constitucional, conforme as discussões que realizariam em suas comissões.

3.1 Os Trabalhos da Assembleia Constituinte

A Assembleia Constituinte responsável por elaborar uma nova Constituição para o país foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, contando com 559 parlamentares, 487 eram deputados e 72 eram senadores, sendo que dentre os senadores 23

havia sido eleitos em 1982 e estavam em curso em seus mandatos⁵. Logo no dia seguinte, foi eleito presidente da Assembleia o constituinte Ulysses Guimarães.

Ainda no primeiro mês de trabalhos decidiu-se que não seria adotado um anteprojeto de Constituição para que os constituintes pudessem dispor livremente sobre o texto constitucional. Em entrevista à Carvalho (2017, p. 49), José Sarney, que exercia o cargo de Presidente da República à época, declarou que “O Ulysses me disse que não aceitava nem esse, nem nenhum outro projeto de Constituição”, o que acabou por prevalecer no Regimento Interno da Constituinte.

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.

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.

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”, ou seja, uma proposta “subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas” (art. 24 do Regimento).

⁵ 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).

Estas entidades associativas se responsabilizariam pela idoneidade das assinaturas dos eleitores e as propostas apresentadas, teriam o mesmo trâmite das emendas parlamentares, o que significa que poderiam ser recebidas e debatidas ou rejeitadas pela Comissão de Sistematização. Cada eleitor poderia subscrever, no máximo, 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). Especialmente no que se refere ao artigo 205, que garante a educação enquanto um direito no país, foram apresentadas três emendas, que serão objeto de análise a seguir.

4 EMENDAS POPULARES AO ART. 205 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 205 da Constituição brasileira inaugura a seção I, do capítulo III, do Título VIII, que se refere à ordem social, que tem como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais (artigo 193).

O compromisso estatal em proporcionar condições mínimas de desenvolvimento à pessoa perpassa, necessariamente, pela garantia do direito à educação, intrinsecamente relacionado ao conceito de cidadania. Nas palavras de Carvalho (2016, p. 17):

[...] 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.

Foi assim que o texto promulgado em 1988 – e que permanece em vigor sem alterações nos dias atuais – ressalta ser a educação um direito de todos e um dever do Estado, em consonância com os tratados internacionais de que o país é signatário.

É curioso observar que, muito embora o anteprojeto constitucional não tenha sido formalmente utilizado pelo Constituinte de 1988, é clara a inspiração de seu texto na redação final da Constituição em matéria de educação. Nos termos de seu artigo 377:

*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.*

Nota-se, portanto, clara inspiração quanto à redação final do artigo 205 que, em seu processo de construção, contou com diversas propostas apresentadas – seja de cunho parlamentar ou, ainda, por meio das emendas populares, estas últimas objeto de análise a seguir. Destaque-se que se utilizou como fonte de identificação das emendas o “Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais” editado pelo Centro de Documentação e Informação da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

4.1 Emenda Popular 10064

A primeira emenda popular apresentada à Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte teve como autoras três associações católicas: Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outeiro e foi subscrita por 30.804 (trinta mil, oitocentos e quatro) eleitores.

Referida emenda propunha a inserção de três artigos na Constituição. O primeiro deles, mais extenso, visava conceituar a educação nos seguintes termos:

Art. – A educação nacional, baseada nos ideais de uma democracia participativa, tem por finalidade o pleno e permanente desenvolvimento individual e social da pessoa humana, para o exercício consciente e livre da cidadania mediante uma reflexão crítica da realidade, para a capacitação ao trabalho e para a ação responsável a serviço da sociedade, apta a criar uma convivência solidária comprometida com a realização da justiça e da paz.

Parágrafo Único. Entende-se por educação todos o processo de ajustamento da pessoa a si própria, à comunidade e ao trabalho, o qual inclui, além da escola, em todos os seus diferentes níveis, a família, os meios de comunicação social e o emprego (2021, p. 83).

Para além desta definição, referido artigo ainda continha sete incisos, nos quais se destacavam o direito de educação de qualidade a todos; o ensino obrigatório do que se chamava, à época, de primeiro grau⁶; a obrigação das empresas em arcar com o ensino médio de seus empregados e dependentes, a educação inclusiva às pessoas com deficiência e, em seu inciso V, a garantia do ensino religioso enquanto um direito de todos, nos seguintes termos: “V – A educação religiosa é direito de todos e será garantida pelo Estado em todos os níveis e horários escolares” (2021, p. 84).

Considerando a natureza das entidades que apresentaram a emenda, não há dúvidas de que a inserção do ensino religioso no país enquanto um direito foi o principal foco da proposta.

O transporte, a alimentação, o material escolar e a assistência à saúde, considerados programas complementares à educação, deveriam ser garantidos também pelo Estado por meio de recursos extraordinários àqueles destinados ao financiamento deste direito.

A emenda, ainda, se preocupava com a regulação dos meios de comunicação social, por entender que estes seriam integrantes do sistema educacional e que poderiam atentar contra valores sociais primados pelas entidades que apresentaram a proposta. Nos termos da emenda:

Art. – Os meios de comunicação social são parte integrante do sistema educacional e deverão preservar os valores culturais, regionais e nacionais.

Parágrafo Único. O Congresso Nacional estabelecerá leis que regulem a atividade dos meios de comunicação social, buscando prevenir abusos que atentem contra os valores éticos, morais, de justiça, dignidade e liberdade das pessoas, em geral, passíveis diante do poder de sua penetração nos lares (2021, p. 84).

⁶ O grau de instrução se refere ao nível de educação do indivíduo. Corresponhia ao primeiro grau o que hoje, no Brasil, se denomina “educação fundamental”, que compreende o ensino infantil e o ensino fundamental.

Por fim, em seu terceiro e último artigo, a emenda se preocupou em declarar a liberdade de criação de escolas particulares. Este era o texto do terceiro artigo apresentado na emenda:

Art. – É livre a criação de escolas de qualquer nível, uma vez satisfeitas as exigências legais quanto à qualidade do ensino, à habitação profissional dos educadores e administradores e garantida a idoneidade e regularidade da administração escolar.

Parágrafo Único. O amparo técnico e financeiro dos poderes públicos somente poderá ser concedido a entidades educacionais de natureza não lucrativa, desde que estas comprovem a reaplicação dos excedentes do rendimento na melhoria da qualidade do ensino e prestem contas da gestão contábil à comunidade e aos órgãos concedidos mediante aprovação das contas pelo Conselho de Pais e Mestres da entidade (2021, p. 84).

Ao que parece este último artigo tinha o intuito de facilitar a criação de instituições particulares confessionais – o que, na prática, não se mostrou um entrave ao longo da história do Brasil.

Na justificativa do projeto de emenda popular observa-se a seguinte redação:

A Assembleia Nacional Constituinte deverá estabelecer as bases de uma sociedade democrática, livre, pluralista, participativa, onde todos gozem de iguais direitos, sem qualquer tipo de discriminação e o Estado seja instrumento a serviço desta sociedade, subordinado e controlado por ela.

Para que essa sociedade seja possível, deverá ser afirmado o direito de todos a uma educação fundamental de qualidade sem qualquer tipo de discriminação, assim como o pluralismo e a liberdade no desempenho das atividades educacionais.

A proposta defende ainda o ensino religioso como parte integrante de uma educação plena (2021, p. 84).

Das três emendas populares apresentadas na seara da educação, especialmente quanto ao atual artigo 205 da Constituição brasileira, esta foi a que obteve o menor número de assinaturas enquanto representativas da vontade popular.

O resultado foi que a emenda foi considerada prejudicada em partes, pois a declaração de princípios prevista nos incisos de seu primeiro artigo já estava sendo debatida em outro artigo constitucional⁷; a obrigatoriedade do Estado em fornecer o ensino de primeiro grau já era parte integrante do projeto enviado à Comissão de Sistematização; o direito à educação para pessoas com deficiência também já estava sendo discutido em outro artigo constitucional⁸, bem como a discussão sobre os direitos considerados como programas complementares à educação, a questão relacionada aos meios de comunicação⁹ e a criação de escolas.

⁷ Os princípios da educação nacional estão elencados no artigo 206 da Constituição.

⁸ O atendimento educacional especializado à pessoa com deficiência é previsto no art. 208, III da Constituição Federal brasileira.

⁹ No texto final da Constituição de 1988 estes sequer foram abordados no capítulo da educação, tendo regulamentação própria a partir do artigo 220, que trata da “comunicação social”.

Quanto ao ensino religioso a rejeição se deu, pois outro artigo constitucional já o previa como matéria facultativa nas escolas, optando-se por manter a redação oriunda das discussões da subcomissão¹⁰.

A rejeição da emenda se deu, no entanto, no trecho em que esta previa que as empresas deveriam arcar com o ensino médio de seus funcionários e dependentes. Entendeu-se que estas “já são responsáveis pelo ensino fundamental deste grupo. O ônus advindo de mais este encargo social poderia comprometer o estágio de desenvolvimento das próprias empresas (2021, p. 85)”.

Desta forma, foi rejeitada a emenda neste ponto e considerada prejudicada nos demais.

4.2 Emenda Popular 10065

A segunda emenda popular apresentada ao artigo 205 da Constituição Federal igualmente teve origem em três instituições católicas, a saber: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Associação de Educação Católica do Brasil e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas.

Esta emenda foi, dentre as três objeto de análise nesta pesquisa, a que mais obteve subscrições populares, totalizando 749.856 (setecentos e quarenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e seis) eleitores.

Numa proposta contendo 4 artigos, a emenda 10065 repetiu, em partes, as propostas da emenda 10064. O *caput* do primeiro artigo da emenda era, inclusive, idêntico à proposta anterior, assim como o seu segundo artigo com relação ao terceiro constante da emenda 10064.

A similitude das propostas não causa, no entanto, estranheza, considerando a mesma vertente religiosa das instituições proponentes. Logo, tanto a emenda 10064 quanto a emenda 10065 possuíam objetivos muito próximos.

Em termos de originalidade, a emenda 10065 trouxe três artigos que, embora com redação diversa da emenda 10064, traduziam valores que esta também buscava inserir na Constituição.

Em seu terceiro artigo, a emenda buscava que o constituinte determinasse ao Estado o dever de custear a educação pública e destinar parcela de seus recursos às instituições privadas que fornecessem este direito:

Art. – O Estado, em suas escolas, tem obrigação de oferecer gratuitamente a todos as condições necessárias de acesso a permanência na educação fundamental, e de garantir os recursos necessários àqueles grupos que se dispuserem a ministrar, gratuitamente, a educação escolar fundamental.

§ 1º – Tanto nas escolas do Estado como nas das instituições da sociedade, exige-se o atendimento aos padrões de qualidade nos serviços da educação descritos no art. (inicial).

¹⁰ O artigo mencionado é o § 1º do art. 210 que, desde a promulgação da Constituição brasileira possui a mesma redação: “§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”. Em 2017, o Supremo Tribunal Federal julgou ação (ADI 4439) em que se discutia a constitucionalidade do ensino religioso nas escolas públicas ante a laicidade do Estado brasileiro e compreendeu que os valores consagrados na Constituição autorizam a rede pública a fornecer ensino confessional de diversas crenças, observada a facultatividade de matrícula prevista no texto constitucional.

§ 2º – O Estado garantirá a realização desses direitos através de outros programas tais como, transporte, alimentação, material escolar e assistência à saúde, cujos recursos não provenham da porcentagem destinada à educação geral (2021, p. 86).

O quarto e o quinto artigo da emenda, por sua vez, eram responsáveis por trazer à Constituição uma perspectiva de que o ensino religioso faria parte de um conceito de educação democrática:

Art. -Todas as escolas, sejam da rede estatal ou outras, devem oferecer uma educação democrática:

a) pelo seu conteúdo, nos termos do art. (inicial).

b) pela participação responsável, cada um no seu nível de funções, na realização das atividades escolares.

Parágrafo Único. É livre às instituições educacionais a opção por uma orientação religiosa da educação oferecida, dentro da característica democrática acima indicada.

Art. – Respeitadas a opção e a confissão dos pais ou alunos, o ensino religioso constituirá componente curricular na educação de 1o. e o. graus das escolas estaduais (2021, p. 86).

A justificativa do projeto também foi idêntica à da Emenda 10064, de forma que, em partes, o resultado desta emenda foi o mesmo da anterior. Seus artigos foram considerados prejudicados, pois já estavam sendo debatidos em outros artigos no projeto de Constituição, destacando-se que optou-se pela rejeição da proposta do ensino religioso obrigatório nas escolas estaduais, por se entender que em respeito ao princípio da liberdade, esta deveria ter caráter facultativo (2021, p. 87).

4.3 Emenda Popular 20702

A terceira e última emenda popular apresentada ao artigo 205 da Constituição brasileira foi, também, a maior. Foram apresentados 24 (vinte e quatro) artigos para serem inseridos no capítulo da educação.

Sua apresentação se deu por dez entidades atuantes na área da educação e em setores sociais, a saber: Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), União Nacional dos Estudantes (UNE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FE-NOE).

Esta emenda foi subscrita por 258.984 (duzentos e cinquenta e oito mil, novecentos e oitenta e quatro) eleitores e representava os valores defendidos anteriormente no Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito.

Considerando a grande quantidade de artigos apresentados por esta emenda, em comparação com as anteriores, optou-se por, neste trabalho, apresentar a proposta seguindo-se do parecer da Constituinte.

Desta forma, a proposta se inicia com a indicação dos princípios que regem a educação e sua finalidade:

Art. – A Educação, baseada nos princípios da democracia, da liberdade de expressão, da soberania nacional e do respeito aos direitos humanos é um dos agentes do desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade, visando a preparação para o trabalho e a sustentação da vida.

Por este artigo tratar de assuntos que já estavam sendo discutidos na Assembleia, a proposta foi rejeitada¹¹, entendendo-se ainda que expressaria “princípio que melhor se ajustaria ao contexto da lei de diretrizes e bases”.

O segundo artigo da proposta elencava a educação como um direito público, dever do Estado, além de frisar a laicidade do ensino:

Art. – O ensino público, gratuito e laico em todos os níveis de escolaridade é direito de todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de sexo, raça, idade, confissão religiosa, filiação política ou classe social.

Parágrafo Único. É dever do Estado o provimento em todo o território nacional de vagas.

A rejeição a este artigo se deu ante o projeto de Constituição que já estava em discussão ter optado “pela concomitância do ensino público e da livre iniciativa” (2021, p. 113-114), de forma que, naquele momento, não se cogitou alteração para inserir a exclusividade de obrigação estatal quanto ao provimento de vagas escolares.

O terceiro artigo da emenda mantinha a preocupação anterior da laicidade, ressaltando a liberdade de cátedra em matéria de educação: “Art. – É livre a manifestação pública de pensamento e de informação. Sobre o ensino e a produção do saber não incidirão quaisquer imposições ou restrições de natureza filosófica, ideológica, religiosa ou política. Parágrafo Único – É proibida toda e qualquer forma de censura”.

Este artigo, no entanto, foi considerado de apreciação prejudicada, pois as garantias de liberdade de pensamento e informação já constavam da discussão em outro artigo (2021, p. 114).

Nos artigos seguintes, o projeto se preocupou em abordar os graus de escolarização, nos seguintes termos:

Art. – O ensino de primeiro grau, com oito anos de duração, é obrigatório para todas as crianças a partir de sete anos de idade, visando propiciar formação básica comum indispensável a todos.

§ 1º – Cabe aos Poderes Públicos a chamada à escola até, no mínimo, 14 anos.

§ 2º – é permitida a matrícula no primeiro grau a partir de seis anos de idade.

§ 3º – O ensino de primeiro grau e gratuito será também garantido aos jovens e adultos que na idade própria a ele não tiveram acesso.

§ 4º – A União assegurará, supletivamente, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios os meios necessários ao cumprimento da obrigatoriedade escolar na forma do caput deste artigo.

Art. – O ensino de segundo grau constitui a segunda etapa do ensino básico e é direito de todos. Visa assegurar formação humanística, científica e tecnológica voltada para o desenvolvimento de uma consciência crítica em todas as modalidades de ensino em que se apresentar.

¹¹ Com a promulgação da Constituição de 1988, os princípios da educação nacional foram elencados no art. 206 do texto constitucional.

Parágrafo Único. No segundo grau serão oferecidos cursos de:

I – formação geral;

II – caráter profissionalizante, em que a formação geral seja articulada com formação técnica de qualidade;

III – formação de professores para as séries iniciais do 1º. grau e da pré-escola.

Enquanto o quarto artigo foi considerado prejudicado, pois os seus temas já eram debatidos nos textos de outros artigos da Constituição, o quinto artigo foi rejeitado, por se entender que o tema deveria ser objeto de regulação por meio de lei de diretrizes e bases, de caráter ordinário.

Na sequência, seguindo a cronologia dos graus de escolaridade, o projeto aborda as instituições de ensino superior, nos seguintes termos:

Art. As instituições de ensino e pesquisa brasileiras devem ter garantido um padrão de qualidade indispensável para que sejam capazes de cumprir seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do país, contribuindo para a melhoria das condições de vida, trabalho e participação da população brasileira.

§ 1º. As instituições de Ensino Superior terão plenamente garantida a sua autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira.

§ 2º. As Instituições de Ensino Superior brasileiras serão necessariamente orientadas pelo princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Art. A formação mediante estágios deverá propiciar condições de aprendizagem condignas e compatíveis com cada área de especialização, na forma da lei.

O sexto artigo foi considerado prejudicado, pois a questão do ensino superior já estava sendo objeto de análise em outro artigo constitucional¹². Especialmente no que se refere ao § 1º, que tratava sobre a autonomia das instituições de ensino superior, houve a rejeição de que já eram deferidos pela “nossa tradição e o Projeto” (2021, p. 114) de Constituição que se debatia no momento.

Quanto ao artigo sétimo, a rejeição se deu por se entender o tema estágio não possuía caráter constitucional.

A continuidade da proposta de emenda popular detalhava a obrigação do Estado em fornecer educação não apenas no que se refere à educação escolar, mas também quanto a outras garantias sociais, assim como fizeram os projetos de iniciativa católica anteriormente analisados:

Art. – O Estado garantirá a todos o direito ao ensino público e gratuito através de programa sociais, devidamente orçamentados no seu setor específico, tais como:

I – transporte, alimentação, material escolar e serviço médico-odontológico nas creches, pré-escolas e escolas de 1º grau;

II – bolsas de estudo a estudantes matriculados na rede oficial pública, quando a simples gratuidade não permitir que continuem seu aprendizado.

Da mesma forma do que ocorreu nos projetos de emenda popular 10064 e 10065, este artigo foi considerado prejudicado, pois os programas sociais que deveriam ser implementados como forma de garantia do direito à educação, já estariam sendo objeto de debate em outros artigos.

¹² É o art. 207 da Constituição que trata sobre as instituições de ensino superior no país.

O artigo nono tratava da inclusão da educação aos povos originários, garantindo a estes a escolarização, também, em sua língua nativa, sendo considerado prejudicado, por ser tema abordado em artigo diverso dentro do projeto de Constituição¹³.

Os artigos seguintes do projeto de emenda popular, por sua vez, se referiram aos recursos que o Estado deveria reservar para a garantia do direito à educação:

Art. – Anualmente a União aplicará nunca menos de 13%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% no mínimo, da receita tributária, exclusivamente na manutenção e desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino, na forma da lei.

§ 1º – Para fins desse artigo excluem-se as escolas e centros de treinamento destinados a fins específicos e subordinados a Ministérios, Secretarias e empresas públicas, que não o Ministério da Educação.

§ 2º – É vedada a transferência de recursos públicos a estabelecimentos educacionais que não integrem os sistemas oficiais de ensino.

Art. – Serão criados mecanismos de controle democrático da arrecadação e utilização dos recursos destinados à educação, assegurada a participação de estudantes, professores, funcionários, pais de alunos e representantes da comunidade científica e entidades da classe trabalhadora.

Art. – As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a recolher a contribuição do salário-educação, na forma da lei.

Parágrafo Único. Os recursos do salário- educação destinam-se exclusivamente ao desenvolvimento do ensino público oficial de 1º grau, vedado seu emprego para qualquer outro fim.

Art. – Anualmente a União aplicará nunca menos de 2% do valor do Produto Interno Bruto em atividades de pesquisa científica e tecnológica desenvolvida no país.

Em termos orçamentários, as propostas foram rechaçadas, pois os percentuais de vinculação de receita eram apresentados em valores inferiores ao que já estavam sendo debatidos no projeto de Constituição¹⁴. Rejeitou-se, também, o § 2º do décimo primeiro artigo do projeto de emenda popular que vedava a transferência de recursos públicos às instituições privadas de ensino, pois contrariava uma opção já adotada no projeto em debate.

Os mecanismos de controle democrático da utilização e arrecadação dos recursos foi relegado à lei ordinária, assim como a aplicação de um percentual mínimo do PIB, observando o constituinte de que não havia, no momento, “estudo aprofundado para permitir uma fixação do percentual proposto” (2021, p. 114).

A menção ao salário-educação foi considerada prejudicada, por ser objeto de outro artigo do projeto constitucional¹⁵.

¹³ Este tema é objeto do art. 210, § 2º da Constituição Federal: “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”.

¹⁴ De fato, a Constituição determinou à União uma obrigação maior em termos de vinculação de receita tributária: o artigo 212 da Constituição determina que a União aplicará, no mínimo 18% de sua receita proveniente de impostos; enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo, o importe de 25%, tal como previa o projeto de emenda popular.

¹⁵ A garantia do financiamento da educação básica também por essa contribuição social se encontra no art. 212, § 5º da Constituição.

Sem olvidar da atuação da iniciativa privada na seara educacional, o artigo seguinte do projeto se dedicou ao tema:

Art. – O Estado autorizará a existência de escolas particulares, desde que não recebam verbas públicas, que estejam segundo padrões de qualidade e que sejam subordinadas às normas ordenadoras da educação nacional.

§ 1º – A existência de escolas privadas estará condicionada à observância daquelas normas, à garantia aos professores e funcionários da estabilidade no emprego, de remuneração adequada, de carreira docente e técnico-funcional e da participação de alunos, professores e funcionários nos organismos de deliberação da instituição, bem como a garantia de que a instituição sustentará econômica e financeiramente o funcionamento da escola.

§ 2º – Cabe aos Poderes Públicos assegurar, através da fiscalização, a observância permanente dessas normas e condições, sob pena de suspensão da autorização para o funcionamento, sem prejuízo das sanções cabíveis, na forma da lei.

§ 3º – Os estabelecimentos de ensino privado, em funcionamento na data de promulgação deste Ato, deverão ajustar-se aos dispositivos legais ou terão sua autorização de funcionamento suspensa, na forma da lei.

A rejeição deste dispositivo se deu, justamente, pela exclusão do fornecimento das verbas públicas às instituições de ensino privadas. Neste sentido, o projeto que estava sendo debatido pela Assembleia trazia “solução de consenso, pela coexistência da escola pública e particular (arts. 371 e 374) e admite, sob certos critérios, a destinação de verbas públicas a estabelecimentos particulares. Insubistem razões de maior valia para acolher solução diversa, nesse aspecto (2021, p. 115)”.

O décimo sétimo artigo da proposta de emenda popular tratava-se de norma programática sobre a criação do Plano Nacional de Educação por meio de lei ordinária, tema que já estava sendo debatido em outro artigo, razão pela qual foi declarada sua prejudicialidade.

O mesmo se diga do artigo décimo oitavo, que incumbia o legislador ordinário de criar mecanismos para regulamentar a participação da comunidade escolar e científica na gestão educacional. Sua rejeição se deu em razão do princípio da democratização da gestão do ensino, que já havia sido consagrado no projeto constitucional.

No décimo nono artigo, a proposta popular debatia questões relacionadas à escolha da gestão escolar, bem como de organismos governamentais de financiamento educacional. Mais uma vez, se observa a rejeição do dispositivo, sob o argumento de que “as prescrições constantes do parágrafo ao artigo proposta consubstanciam providências que devem ser refletidas com vagas pelo legislador ordinário, extrapolando os lindes desejados a um texto constitucional” (2021, p. 115).

O vigésimo artigo se preocupava com a qualidade do ensino, tema que já estava sendo objeto de discussões em outros dispositivos, razão pela qual foi considerado prejudicado.

No vigésimo primeiro artigo, a proposta popular ocupava-se da carreira do magistério público nos diferentes níveis de ensino. Foi considerado prejudicada a sua análise, pois a matéria já era objeto de outro artigo no projeto constitucional, “com melhor técnica e adequação formal” (2021, p. 115).

O artigo vigésimo segundo, estranhamente, abordava o tema de repartição de receitas tributárias, sem relacioná-las com a educação, nos seguintes termos: “Art. – Integram a receita de impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios os tributos diretamente arrecadados, bem como aqueles que lhes forem transferidos nos termos da lei”. Tal dispositivo foi rejeitado, por equivocadamente ter sido lançada no capítulo da educação (2021, p. 115). O mesmo se diga do derradeiro artigo do projeto, que também tratava de matéria estranha à educação, desta vez sobre direito financeiro.

Interessante, no entanto, destacar o penúltimo artigo do projeto de iniciativa popular, que negava às instituições privadas qualquer espécie de benefício fiscal, nos seguintes termos: “Art. – Os estabelecimentos privados de ensino não serão beneficiados por isenção fiscal de qualquer natureza, ficando sujeitos aos mesmos impostos que incidam sobre as atividades das demais empresas privadas”.

Este artigo foi rejeitado, pois já se havia consagrado no país a chamada “imunidade tributária” das instituições de ensino, assim “o preceito conflita abertamente com o princípio contido na atual Carta e mantido no Projeto, ao tratar das limitações ao poder de tributar” (2021, p. 116)¹⁶.

Desta forma, o que se observa é que, a exemplo do que ocorreu com as propostas de emenda popular anteriormente analisadas, a proposição 20702 não obteve êxito direto na composição do artigo 205 da Constituição brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação do cidadão por meio das chamadas “emendas populares” no processo de elaboração constitucional inovou enquanto mecanismo de democracia direta na história constitucional brasileira, ampliando as vozes de debate neste processo. 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 pela participação popular nas audiências públicas e a possibilidade de envio de suas sugestões, tanto por meio de cartas à constituinte, como pelas emendas populares, objeto deste estudo.

O processo de campanha para a busca de assinaturas às emendas populares perpassou por diversos entraves, conforme descrito por Michiles (1989, p. 95):

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 como viagens, atos públicos etc; a

¹⁶ A imunidade tributária das instituições escolares sem fins lucrativos está prevista no art. 150, V, “c” da Constituição Federal enquanto uma proibição de que os demais entes federativos possam instituir impostos sobre o seu patrimônio, renda ou serviços. Entende-se que este benefício fiscal contribui com o direito à educação, uma vez que possibilita que as instituições, ainda que privadas, não possuam gastos decorrentes ao pagamento de impostos e possam utilizar seus recursos em prol do fornecimento do direito social à educação.

escassez de braços para coordenar a distribuição e arrecadação, na volta, dos papéis distribuídos a mil e um lugares.

Michiles (1989, p. 104) indica, ainda, 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).

Neste sentido foram diversos os esforços, por parte de instituições organizadas, para que se fizessem ouvir os clamores populares. Como visto, algumas entidades de caráter sindical, empresarial e religioso dominaram o processo de encaminhamento das emendas populares, o que não foi diferente com relação as aqui estudadas.

As emendas 10064 e 10065 tiveram origem em instituições religiosas, de cunho católico, e tinham por preocupação a garantia do ensino religioso também nas escolas públicas, além da liberdade da criação de instituições particulares de ensino.

A emenda 20702, por sua vez, teve origem em quinze entidades representativas de trabalhadores em geral, trabalhadores da educação e setores da indústria. Embora mais abrangente do que as anteriores, esta proposta também tinha um foco bastante grande em esmiuçar a obrigação do Estado em fornecer educação, garantindo-se este dever por meio do detalhamento da reserva orçamentária decorrente da vinculação de receitas.

Mais uma vez, a exemplo do que já havia ocorrido em outras Constituintes nacionais, “a discussão referente à educação foi polarizada pelo conflito ensino público versus ensino privado” (Saviani, 2013, p. 215), inclusive nas emendas populares.

Apesar de possuir um texto conciliatório, na análise de Saviani (2013, p. 215) o texto final da Constituição de 1988 privilegiou os defensores da escola particular, pois garantiu

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.

A pesquisa demonstrou que uma pequena parte dos artigos constantes das emendas analisadas foram rejeitadas e a maioria somente foi considerada prejudicada, pois já estava sendo objeto de discussão em outros artigos do projeto de Constituição em análise do Plenário constituinte.

O texto final do artigo 205, muito mais se pareceu com o artigo apresentado no anteprojeto, do que propriamente com a redação proposta nas emendas populares, mas tal fato não retira o mérito das proposições.

Se não tiveram uma influência direta na redação do artigo 205, as emendas aqui estudadas realçaram posicionamentos de grupos organizados que já se observavam em discussão no país desde a Constituinte de 1933 – ressaltadas as devidas proporções do espaço-tempo.

O *lobby* decorrente da apresentação das emendas demonstra a pressão social para que seus interesses estivessem previstos na Constituição, traduzindo uma cultura política mais democrática ao país. O resultado de todo este percurso foi a melhor Constituição brasileira – até o momento – na garantia do direito à educação, direito humano que o país se comprometeu internacionalmente a proteger.

6 REFERÊNCIAS

- 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: 12 jan. 2024.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda, *História da educação*, 2.ed., São Paulo, Moderna, 1996.
- BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, *Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte*, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987>, Acesso em: 12 jan.2024.
- BRASIL, Câmara dos Deputados, *Anteprojeto de Constituição (1987)*, Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>, Acesso em: 12 jan.2024.
- BRASIL, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, *Quadro histórico dos dispositivos constitucionais*: art. 205 (2021), Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40332>>, Acesso em: 12 jan.2024.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>, Acesso em: 12 jan.2024.
- BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, *Emendas Populares*, Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>, Acesso em: 12 jan.2024.
- BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.
- CARTA AOS BRASILEIROS, 1977, Disponível em: <<https://goffredotellesjr.com.br/carta-aos-brasileiros/>>, Acesso em: 12.jan.2024.
- CARTA DE GOIÂNIA, 1986, Disponível em: <http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadegoio%C3%A2nia1986_4cbe.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- 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.
- CUNHA, Luiz Antônio, Educação laica na Constituinte: uma avaliação retrospectiva, *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 12, n. 24, nov./dez. 2018, p. 481-494, Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/896>. Acesso em 12 jan.2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil, *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*, 4.ed., São Paulo, Cortez Autores Associados, 1988.

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, *A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI*, 2.ed., São Paulo, Saraiva, 2013.

FAUSTO, Boris, *História do Brasil*, 14. ed., São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FGV CPDOC, *O golpe de 1964 e a instauração do regime militar*, Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>>, Acesso em: 12 jan.2024.

LIMA, C. de S.; CASTRO, V. M. de. (2024), Educação Inclusiva: Projetos sociais e políticas públicas que garantem o acesso e a permanência de crianças imigrantes no sistema público de ensino do Município de São Paulo, *Revista Internacional Consinter De Direito*, 10(18), 137-154.

MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1946*: arts. 157-218, 3. ed., Rio de Janeiro, Editor Borsoi, 1960, Tomo VI.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil*, 8.ed, São Paulo, Editora Unesp, 2010.

NISKIER, A., *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.

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: 12 jan. 2024.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira, *História da Educação no Brasil*, 26. ed., Petrópolis, Vozes, 2001.

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, mai/ago. 2013, p. 207-221. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43520>, Acesso em: 12 jan. 2024.

SAVIANI, Dermeval, *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*, 12.ed., Campinas: Autores Associados, 2011.

SUANO, Helenir, A Educação nas Constituições Brasileiras, In: FISCHMANN, Roseli, *Escola brasileira: temas e estudos*, São Paulo, Atlas, 1987, p. 170-184.

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-simpósios/pdf/2019-01/1548856711_56ca8792eedfa1bfe1013c5868b7c5eb.pdf>, Acesso em: 12 jan. 2024.