

## **PROCESSO CONSTITUINTE E EDUCAÇÃO: DISCUSSÕES SOBRE O PROFESSOR (1987-1988)**

**SILVA, Andréia Ferreira da\*** – UFG

**GT-05: Estado e Política Educacional**

A Constituição Federal do Brasil completa, em outubro de 2008, vinte anos de aprovação. De lá para cá, o texto constitucional sofreu significativas alterações condicionadas às mudanças profundas na sociedade brasileira e internacional e, principalmente, na forma de se compreender o Estado e seu papel nas sociedades contemporâneas. No que se refere à educação, muitas das questões apresentadas naquele momento ainda se colocam como centrais na agenda dos movimentos sociais e instituições envolvidas nos debates e na implementação dos princípios definidos em 1988.

Dentre os temas que mais suscitaram controvérsias e discussões no processo de aprovação do capítulo da educação destacam-se: a definição do conceito de educação e dos deveres do Estado com relação ao ensino e a distribuição dos recursos públicos. No bojo desses debates, as questões referentes ao professor, sua formação e as condições do exercício da docência, também, receberam especial destaque.

De acordo com Silva (2004), os diferentes projetos apresentados à educação nacional no processo constituinte foram propostos por dois grupos principais. Esses grupos buscaram mobilizar a sociedade civil e os parlamentares em torno de suas bandeiras. O primeiro, o Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (FÓRUM), buscou coordenar o movimento e as articulações em torno da defesa da educação pública, crítica, laica, democrática e de qualidade em todos os níveis. O segundo, dos defensores do ensino privado, aglutinou duas grandes forças que, mesmo tendo divergências internas, uniram-se para defender a liberdade de ensino e o apoio do poder público para suas iniciativas no campo educativo. É do confronto entre esses diferentes projetos na sociedade brasileira e, especificamente, no Congresso Constituinte que ocorre a aprovação do texto constitucional.

O presente artigo tem por objetivo analisar os debates travados para a elaboração do capítulo da educação no período constituinte, investigando, especificamente, as propostas para a formação de professores apresentadas e defendidas por diferentes sujeitos coletivos, tanto da sociedade civil, dos aparelhos privados de hegemonia do campo do trabalho e do campo do capital, quanto da aparelhagem estatal. Além disso, preocupou-se em estudar como o Estado em sentido estrito e a sociedade civil manifestaram e defenderam suas proposições no bojo das disputas entre os projetos democrático de massas e liberal-corporativo (COUTINHO, 1992).

Para a realização da análise foi privilegiada a pesquisa documental. A investigação centrou-se na análise de documentos primários por considerar que através dos mesmos se poderia resgatar as discussões travadas no Congresso Nacional, assim como as emendas apresentadas e proposições das entidades da sociedade civil nas audiências públicas. É importante ressaltar o volume do material analisado, considerando o montante dos debates realizados sobre a educação no processo constituinte, tanto no Congresso Nacional, como nas entidades organizadas da área da educação.

### **2. Elaboração da Nova Constituição**

---

\* Profa. do Programa de Pós-Graduação em Educação FE/UFG.

Apesar do caráter limitado da transição brasileira, o início da Nova República foi marcado por grandes esperanças em relação à democratização social e à ampliação da cidadania. Apesar da não implantação rápida desse projeto e da crise econômica do país durante o Governo Sarney, os debates em torno da necessidade da elaboração de uma nova Constituição contribuíram para a manutenção da esperança de que as mudanças ainda seriam possíveis.

A preparação da Constituição de 1988 significou a possibilidade da redefinição das relações Estado e sociedade por meio da criação de nova ordem institucional e social capaz de solucionar os problemas enfrentados pelo país naquele momento. Na verdade, no Brasil, em 1987 não se constituiu uma Assembléia Constituinte, mas um Congresso Constituinte formado por deputados e senadores que, no início de seus mandatos, elaborariam a nova Constituição.

O trabalho da Constituinte foi organizado em quatro etapas: 1. Subcomissões, 2. Comissões Temáticas, 3. Comissão de Sistematização e 4. Plenário. Na primeira etapa, o anteprojeto da Constituição surgiu do trabalho paralelo das 24 Subcomissões, responsáveis pelos anteprojetos iniciais das diversas áreas. Na segunda etapa, grupos de três subcomissões constituíram oito Comissões Temáticas, que novamente elaboraram um anteprojeto e votaram as matérias discutidas nas Subcomissões. Na terceira etapa, a Comissão de Sistematização tinha como objetivo compatibilizar os diversos anteprojetos aprovados nas Comissões Temáticas e organizar o projeto de Constituição e apresentá-lo ao Plenário, última fase da Constituinte, que foi dividido em dois turnos.

A Constituinte reconheceu a importância da participação da sociedade na elaboração da Carta Magna do país. A participação foi instituída de três maneiras: 1. apresentação de Sugestões Populares,<sup>1</sup> enviadas ao Congresso Nacional antes das eleições da Constituinte; 2. participação de suas organizações nas audiências públicas em sessões das subcomissões; e 3. apresentação de Emendas Populares.<sup>2</sup>

### **2.1 As Discussões na Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte: primeira fase da Constituinte:**

Os trabalhos da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte organizaram-se da seguinte forma: a discussão das propostas dos constituintes e das entidades, a apresentação do relatório e do anteprojeto do relator e sua votação. A fase de defesa das propostas foi dividida em três momentos: o debate entre os constituintes, a chamada de discussão das questões de mérito, a manifestação das entidades e o posicionamento do Governo. Todas as sessões da subcomissão foram abertas ao público, contando com uma presença significativa de entidades, professores, estudantes, empresários do ensino e religiosos.

Nas duas primeiras reuniões para as discussões das questões de mérito, o tema central dos debates girou em torno da destinação dos recursos públicos: para escolas públicas, para a educação em geral, para atividades de assistência social desenvolvidas na escola ou não. Porém, as divergências ainda não se haviam manifestado explicitamente. Somente no momento da realização das audiências públicas, com a apresentação das entidades defendendo suas proposições, os parlamentares manifestaram abertamente suas posições, ocorrendo, assim, o acirramento das disputas.

A análise das propostas apresentadas pelos segmentos organizados da sociedade civil nas audiências públicas e no processo constituinte permite a compreensão da

---

<sup>1</sup> A Assembléia Constituinte recebeu milhares de sugestões populares, que foram pouco consultadas pelos constituintes.

<sup>2</sup> Foram enviadas à Constituinte 112 Emendas Populares, com um total de 12.277.423 assinaturas, no entanto somente 83 atenderam às exigências regimentais.

correlação de forças existentes naquele momento em torno da educação e das proposições para a formação de professores. Em um primeiro momento, permite agrupá-las em defensores da escola pública e defensores do ensino privado. O primeiro grupo é constituído pelas entidades ligadas ao campo do trabalho que constituiu o FÓRUM, composto por 15 entidades de âmbito nacional: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outras. No momento inicial de organização do FÓRUM ocorreram dificuldades em relação à elaboração de uma proposta unificada, isso porque as entidades participantes não possuíam princípios explicitamente comuns quanto às questões da educação. Entretanto, com o amadurecimento das discussões consensos foram sendo ampliados e explicitados.

O segundo grupo é formado pelas entidades defensoras do ensino privado que foi defendido por duas grandes forças que, mesmo tendo divergências internas, uniram-se para sustentar alguns pontos básicos, mas não se articularam em um fórum único. O setor privado leigo, representado por proprietários de estabelecimentos de ensino organizou-se em torno da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e o setor privado confessional foi representado pela Associação Brasileira de Escolas Comunitárias (ABESC) e pela Associação de Educação Católica (AEC). Para Tavares (1990), “o setor privado confessional não manteve como em outros momentos uma aliança orgânica com os proprietários do ensino leigo, embora tenha defendido propostas similares em relação a vários pontos” (p. 13). Essa compreensão coincide com a leitura de outros autores como Cardoso (1989), Neves (1991) e Pinheiro (1991).

A FENEN defendeu o direito das famílias em escolher o tipo de escola mais adequado para seus filhos e o dever do Estado de garantir esse direito aos carentes, em escolas públicas e privadas. Dessa forma, justificou a destinação de recursos públicos para as escolas privadas. Propôs o percentual a ser destinado à educação: União 25%, Estados, Distrito Federal e Municípios 40%, apresentando também uma proposta de regulamentação do salário-educação que permitiria o repasse desses recursos às escolas privadas.

A ABESC e a AEC defenderam a liberdade de ensino e o dever do Estado em apoiar técnica e financeiramente as instituições privadas. Propôs a gratuidade para todos somente no 1º grau, e para os carentes nos demais níveis de ensino, e o ensino religioso como componente do currículo do 1º grau. Além disso, sustentaram a destinação de verbas públicas para as escolas privadas que prestassem relevantes serviços à comunidade e que não tivessem fins lucrativos.

Após receber as propostas das entidades da sociedade civil e analisar as emendas dos parlamentares da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, o relator, o constituinte João Calmon, apresentou, em maio de 1987, o seu relatório acompanhado de anteprojeto. Indicou em seu relatório as propostas apresentadas à Subcomissão que mereceram atenção especial, seja por se constituir um “consenso quase absoluto” ou por manifestar “polêmicas de difícil conciliação”.

No tópico referente ao magistério, o relator realçou os seguintes pontos: “poucas atividades dependem tanto da qualificação e dedicação profissionais como a educação”,

por isso os constituintes manifestaram sua preocupação com o professorado; vários documentos propuseram o princípio da valorização do magistério em todos os níveis, com garantia, fixada em lei federal, de condições condignas de trabalho e padrões mínimos de remuneração; a questão relativa à aposentadoria e à estabilidade, por ultrapassar as atribuições da Subcomissão, seria encaminhada aos órgãos competentes.

Calmon, em seu relatório, apesar de registrar que a atividade docente dependeria muito de sua qualificação e que a melhoria da qualificação consistiu em uma das mais indicadas sugestões populares, não introduziu em sua proposta nenhuma referência a essa necessidade. Desse modo, o primeiro anteprojeto para o capítulo da educação na nova Constituição não determinou qualquer exigência em relação à formação do professor.

A análise do relatório e do anteprojeto de Calmon revela que foram incorporadas aos textos, majoritariamente, as reivindicações dos setores privados. Esse fato fez com que as entidades ligadas ao setor público e vários constituintes favoráveis ao ensino público protestassem, questionando o fato de o anteprojeto não expressar as posições majoritárias defendidas durante as audiências públicas. Após receber essas críticas, o relator elaborou novo substitutivo, assimilando algumas propostas do setor público, no entanto o substitutivo também não agradou aos diferentes setores envolvidos na discussão.

O anteprojeto aprovado na Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte propôs os princípios referentes ao magistério, assimilando reivindicações do FÓRUM, mas assegurando que a exigência de concursos públicos para a contratação de professores somente seria feita somente para o ensino oficial. O anteprojeto propôs, no art. 2º, inciso VII, a valorização do magistério em todos os níveis, garantindo-se aos docentes: 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 proventos integrais, equivalentes aos vencimentos que, em qualquer época, venham a perceber os profissionais de educação, da mesma categoria, padrões, postos ou graduação; direito de greve e de sindicalização.

Em relação ao nível de formação para o exercício do magistério, a única referência presente no anteprojeto aprovado na Subcomissão de Educação está no art. 3º, inciso II, que trata do dever do Estado com o ensino público, que seria efetivado mediante a garantia da continuidade do ensino obrigatório progressivamente ao ensino médio por meio de cursos de formação geral, de caráter profissionalizante e de *formação de professores de pré-escola e ensino fundamental*. Desse modo, o anteprojeto aprovado prevê a oferta de cursos para a formação de professores das séries iniciais no nível médio. Essa proposta foi apresentada pelo FÓRUM. É importante registrar que não havia, no interior do FÓRUM, consenso em relação ao nível mínimo de exigência para a docência. Algumas entidades defenderam a formação em nível superior, mas a maioria propôs a manutenção da formação nos cursos de magistério para os anos iniciais de escolarização. Certamente, a ausência de uma proposta dos educadores reunidos no FÓRUM contribuiu para a não enunciação de sequer um princípio em relação a essa questão no primeiro anteprojeto aprovado na Subcomissão de Educação.

## **2.2 Debates nas Comissões Temáticas: segunda etapa da Constituinte**

Na Comissão Temática VIII da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e da Tecnologia e da Comunicação, os debates foram mais apertados para os defensores do ensino público, pois os setores privados (laico e confessional) articularam-se melhor, nessa etapa, para defender suas proposições e anular as conquistas dos “publicistas”.

O período de funcionamento das Comissões Temáticas foi de 14 de maio a 28 de junho de 1987. Seu papel consistiu na análise dos anteprojetos das Subcomissões e na aprovação de um novo anteprojeto. O perfil conservador da Comissão marcou profundamente os debates realizados, a tal ponto que inviabilizou a aprovação de um projeto. O relator elaborou dois substitutivos, mas ambos foram rejeitados pela Comissão.

Nessa etapa da elaboração da Constituinte a atuação da sociedade civil modificou-se substancialmente em relação à etapa anterior. Em vez dos debates dos parlamentares e das audiências públicas abertas ao público, prevaleceu a pressão direta exercida junto aos constituintes em seus gabinetes ou nos corredores do Congresso Nacional. Pinheiro (2001) afirma que a “caça aos votos” assumiu três formas: “o trabalho de convencimento, a partir de um processo de argumentação de posições; os grupos de pressão, que atuavam pela mobilização e divulgação de propostas; e os *lobbies*, grupos profissionais” (p. 272).

Na Comissão Temática VIII, os defensores da escola pública começaram a perder força, não porque não estiveram presentes nos debates ou abandonaram a luta, mas porque os grupos conservadores aliaram-se na defesa dos interesses privatistas na educação. Por sua vez, os evangélicos e os representantes dos empresários do ensino e da comunicação articularam-se para garantir a aprovação de seus interesses nas questões relativas aos meios de comunicação e à educação.

A FENEN lançou o documento chamado “A Constituinte e a FENEN”, que ficou conhecido como “A Cartilha de Guerrilha Lobista”. Nesse documento, não datado e divulgado na metade do ano de 1987, a FENEN informava seus associados acerca da situação dos debates sobre a educação na Constituinte e classificava os parlamentares contrários a suas propostas de “cubanos” e os aliados de “amigos”. Além disso, orientava os sindicatos filiados quanto ao trabalho a ser realizado.

A Igreja Católica também fortaleceu sua ação no Congresso, apelando para uma “tática direta de recrutamento de lealdade” à instituição e seus princípios, enviando cartas diretamente aos parlamentares. Já os defensores do ensino público mantiveram suas ações de esclarecimento dos parlamentares e de mobilização dos segmentos organizados em torno de suas propostas, além de realizar o acompanhamento das votações, pressionando os constituintes a votarem nas teses publicistas. O substitutivo do relator Artur da Távola procurou assumir um caráter conciliador dessas diferentes propostas. Por isso, segundo Tavares (1990), “não continha nenhuma radicalidade, visando facilitar o processo de votação [...]” (p. 20).

Em relação à destinação de recursos públicos, Artur da Távola não negou o princípio da exclusividade dos recursos públicos para a escola pública, mas estabeleceu que as escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais, desde que prestassem gratuitamente seus serviços, poderiam receber, na forma da lei, auxílio do Poder Público, de entidades públicas e da iniciativa privada. A definição de que as escolas comunitárias deveriam oferecer ensino gratuito para receber recursos públicos não satisfaz os seus defensores, que propuseram unicamente que essas instituições não poderiam ter finalidade lucrativa. Por sua vez, o ensino religioso, sem distinção de credo, foi definido como disciplina facultativa.

Pinheiro (1991) afirma que, para os constituintes progressistas,<sup>3</sup> o substitutivo representava a posição mais avançada possível no quadro político da Comissão, de perfil majoritariamente centro-conservador. Eles defenderam a aprovação do relatório com a manutenção de suas formulações, evitando-se, assim, um recuo maior. Entretanto, a articulação dos constituintes representantes dos interesses privatistas, ligados aos meios de

---

<sup>3</sup> Entende-se por constituintes progressistas aqueles parlamentares de partidos de esquerda, centro-esquerda ou centro que aderiram às teses em defesa da escola pública e gratuita.

comunicação, aos empresários da educação e aos evangélicos, inviabilizou qualquer acordo, mesmo com a apresentação de um segundo substitutivo. Desse modo, a Comissão Temática VIII ficou sem parecer por decurso de prazo. Assim, o projeto e o substitutivo vencidos foram encaminhados à Comissão de Sistematização, que se responsabilizou pelo andamento do processo constitucional.

No que tange ao magistério, o substitutivo Artur da Távola inscreveu no art. 2.º, Inciso V, dentre os princípios para a execução do direito à educação, a valorização dos profissionais do ensino em todos os níveis. O Substitutivo manteve o conteúdo do inciso aprovado na Subcomissão de Educação, apenas fazendo mudanças que aprimoraram sua redação. Desse modo, não foram incluídas referências à formação dos profissionais da educação. A proposta buscou garantir estes três pontos: valorização dos profissionais do ensino via criação de uma carreira nacional, abrangendo docentes do ensino público e privado (ponto que levantou muitas polêmicas); realização de concurso público somente para a rede oficial; e aposentadoria integral aos vinte e cinco anos de trabalho.

### **2.3 Comissão de Sistematização: terceira etapa do processo Constituinte**

A função da Comissão de Sistematização consistiu na compatibilização dos anteprojetos aprovados nas Comissões Temáticas e na apresentação de um projeto de Constituição que, após aprovação, seria enviado ao plenário da Constituinte. É importante ressaltar que os prazos regimentais da Assembléia Constituinte foram cumpridos rigorosamente até o início dos trabalhos da Comissão de Sistematização, entretanto, a partir da Comissão de Sistematização novos prazos foram definidos. Pinheiro (1991) comenta que esse fato se explica, sobretudo, pelas dificuldades de compatibilização das inúmeras sugestões advindas das etapas anteriores com a construção de uma coerência interna e estrutural do texto constitucional; e a ampliação dos conflitos internos, que colocaram em risco a elaboração da Carta Magna do país.

Nessa etapa, o deputado Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, convocou o relator da Comissão Temática Artur da Távola para fazer uma exposição sobre o seu parecer. Essa situação fez com que o texto final do relator geral da Comissão de Sistematização fosse semelhante ao texto elaborado na Comissão Temática. O Projeto da Comissão de Sistematização foi apresentado em 26 de junho, gerando um impacto bastante desfavorável entre os constituintes. Não agradou nem aos progressistas, que o acusaram de conservador, e nem aos conservadores, que o acusaram de esquerdista.

O anteprojeto Cabral dinamizou as oposições existentes no processo constituinte. Desse modo, os conservadores, sob a direção do Executivo, defenderam a alteração do Regimento Interno da Constituinte para poder apresentar um substitutivo ao projeto da Comissão de Sistematização, procurando, assim, romper com a forma em que o processo de elaboração da Constituição tinha sido desenvolvido até então. Os parlamentares progressistas articularam-se na defesa do projeto. A partir de então, inicia-se a luta pela mudança ou não do regimento. Após a apresentação do anteprojeto Cabral, diante das resistências, o relator propôs dois substitutivos. O primeiro substitutivo foi muito criticado pela esquerda que avaliou que houve um recuo significativo em relação às conquistas dos trabalhadores. O segundo substitutivo procurou estabelecer um equilíbrio entre as posições do projeto inicial e o primeiro substitutivo, sendo melhor aceito pela esquerda e criticado pela direita.

Os conservadores articularam-se em torno do “Centrão”<sup>4</sup> para derrubar o regimento interno da Constituinte e, assim, apresentar um substitutivo ao anteprojeto Cabral.

---

<sup>4</sup> O Centrão consistiu em um bloco parlamentar suprapartidário, constituído por parlamentares de centro e de direita que se opuseram ao projeto de Constituição do relator Bernardo Cabral.

Alcançaram seu objetivo aprovando um projeto mais conservador e bastante diferente do que estava sendo discutido. Tavares (1990) ressalta que, mesmo nesse contexto, vários pontos negociados atenderam reivindicações dos setores progressistas. Esses pontos foram: a) a questão dos percentuais dos recursos destinados à educação – 18% da União e 25% dos estados e municípios; b) a vinculação de recursos para a área de educação; c) o salário-educação como fonte adicional de recursos a serem aplicados apenas no ensino público fundamental; d) os princípios de democratização e acesso e permanência na escola e gestão democrática; e) a gratuidade do ensino público e não apenas do ensino público obrigatório; f) a previsão de carreira do magistério e de ingresso por concurso, em termos absolutamente universais, com aposentadoria especial para todos os níveis de ensino; g) o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, importando responsabilidade das autoridades pelo não-oferecimento do mesmo; g) a livre iniciativa do ensino privado, desde que atendidas algumas condições gerais para seu funcionamento; h) a criação da rede municipal de ensino responsável, prioritariamente, pelo ensino fundamental e pré-escolar; i) a autonomia da gestão financeira e patrimonial da universidade.

No caso específico do magistério, a questão que gerou mais impasses consistiu na extensão da obrigatoriedade do plano de carreira e de concurso público para a iniciativa privada. O anteprojeto do relator Bernardo Cabral, apresentado em junho, manteve quase o mesmo texto do anteprojeto da Comissão Temática VIIIa, definindo: a valorização dos profissionais do ensino mediante a criação de uma carreira nacional, abrangendo docentes do ensino público e privado e a realização de concurso público somente para a rede oficial; as condições condignas de trabalho e os padrões adequados de remuneração e aposentadoria integral aos vinte e cinco anos de trabalho, sendo retirado o “direito de greve e de sindicalização”.

Já o primeiro anteprojeto do relator, apresentado em julho, definiu, no art. 233, Inciso V, unicamente a “valorização dos profissionais de ensino obedecidos padrões condignos de remuneração”. A proposta de criação de uma carreira nacional foi eliminada e não se fez qualquer referência à realização de concurso público para preenchimento de cargos no ensino oficial e nem da aposentadoria especial para os professores.

O segundo substitutivo do relator, apresentado em setembro, em seu intuito conciliador, retomou preceitos do anteprojeto e ampliou a exigência de concurso público para a iniciativa privada, definindo, no art. 233, Inciso V: “a 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”. Pinheiro (2001) analisando os substitutivos apresentados por Cabral, afirma que o segundo substitutivo retomou o equilíbrio das decisões anteriores.

Essa análise vale também para as questões relativas ao magistério. Enquanto o anteprojeto de junho/1987 manteve o conteúdo da proposta do relator da Comissão Temática VIII, o primeiro substitutivo (julho/1987) se retraiu em relação à garantia de condições para a valorização do professor, e o segundo substitutivo (setembro/1987) retomou princípios antes excluídos. Porém, dentre os princípios que entraram ou saíram da proposta da lei nenhum se referia à necessidade de formação dos professores ou à garantia de condições para que essa formação fosse efetivada.

#### **2.4 Embates no Plenário: quarta etapa do processo Constituinte**

O projeto de Constituição (A), resultado dos debates e das emendas apresentadas ao primeiro e segundo substitutivos da Comissão de Sistematização, foi encaminhado ao

plenário da Assembléia, em novembro de 1987, para ser discutido, emendado e votado. Nesse momento, as oposições presentes na etapa anterior voltaram à tona com mais força. De acordo com o regimento original, só poderiam ser apresentadas ao plenário emendas supressivas e as destinadas a sanar omissões, erros e contradições. No entanto, com a vitória do “Centrão” e a aprovação de novas normas, foi permitida a apresentação de emendas que alterassem o conteúdo do projeto. O “Centrão” apresentou um substitutivo ao projeto da Comissão de Sistematização que, no capítulo da educação, recuperava as propostas do setor privado tanto laico quanto confessional.

O fortalecimento da posição dos parlamentares conservadores no plenário da Constituinte definiu como estratégia possível aos parlamentares progressistas a realização de negociações e de acordos. No que diz respeito à educação, foi elaborada uma proposta conjunta que foi chamada de “Emenda”. Nesse acordo, a questão da destinação dos recursos públicos exclusivamente às escolas públicas teve que ser deixada de lado pelos parlamentares progressistas, pois não havia forças favoráveis para se negociar essa questão. A definição do princípio da gratuidade do ensino em todos os níveis, outro ponto de oposição dos privatistas, foi negociada pela possibilidade de concessão de bolsas de estudo ao setor privado, na falta de vagas nas escolas públicas situadas na localidade de residência do educando.

No que se refere ao magistério, o “Centrão” apresentou uma emenda que previa, no art. 239, inciso V, a valorização dos profissionais de educação, mediante o estabelecimento de padrões condignos de remuneração e a implantação da carreira somente para o magistério público, além de propor o ingresso unicamente por concurso público de provas e títulos e assegurando a unificação do regime jurídico apenas para as instituições mantidas pela União, inclusive fundações. A proposta do “Centrão” opôs-se ao texto aprovado na Comissão de Sistematização que inscreveu, no art. 240, parágrafo único, inciso V, a exigência da implantação da carreira para o magistério e o ingresso exclusivamente por concurso público a todos os professores.

O acordo fechado entre parlamentares ligados ao “Centrão” e os compromissados com a educação pública também trouxe modificações ao inciso que tratava do magistério. Ocorreu a substituição da expressão “obedecidos padrões condignos de remuneração”, presente no texto da Comissão de Sistematização e no texto do “Centrão”, referidos à rede privada e pública, por “contendo piso salarial profissional”, referido apenas ao magistério oficial.

A votação do capítulo relativo à Educação, Cultura e Desporto, no primeiro turno do plenário, ocorreu no dia 19 de maio de 1988, em sessão aberta que lotou de manifestantes as galerias e a parte externa do prédio, principalmente com partidários da escola pública. Na sessão de votação foi confirmado o acordo realizado entre os parlamentares progressistas e o “Centrão”: garantia de qualidade para todos os níveis de ensino, anteriormente referida apenas à educação superior; restrição do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão apenas às universidades, antes abrangendo toda a educação superior; mudança, do capítulo da Educação para o capítulo da Ciência e Tecnologia, do artigo que definia como facultativa aos estados e Distrito Federal a vinculação de parcela de sua receita às entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica; transferência do parágrafo único do art. 217, que propunha que o ensino da História do Brasil deveria considerar as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, para o capítulo das Disposições Gerais.

Ao fazer uma avaliação geral das discussões realizadas no segundo turno do plenário, Tavares (1990) afirma que o projeto de Constituição consistiu na negociação



possível: “Em síntese, o que se observa é que, na reta final e decisiva, os conflitos já estavam bastante esvaziados, resultado de inúmeras negociações realizadas durante meses a fio” (p. 51). Em linhas gerais, o capítulo da educação expressou a estratégia de conciliação que possibilitou sua aprovação. A persistência dos parlamentares que se articularam na defesa da escola pública foi fundamental para o estabelecimento da gratuidade do ensino público em todos os níveis e da definição da destinação orçamentária para a educação, importantes conquistas, dentre outras.

O segmento confessional conseguiu aprovar a obrigatoriedade da oferta do ensino religioso nas escolas públicas de ensino fundamental, além do repasse de recursos públicos para manutenção e expansão de sua rede em todos os níveis, mas teve que aceitar a definição da prioridade da destinação de recursos à escola pública estatal. A iniciativa privada empresarial também se beneficiou no que se refere ao financiamento, diante da possibilidade de concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na falta de vagas nas escolas públicas, e foram autorizados a dedução de gastos das empresas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes da contribuição ao salário-educação. Também foi excluída do cumprimento do princípio da gestão democrática do ensino e da elaboração de planos de carreira para seus professores, definidos unicamente para a rede pública de ensino.

Em relação ao magistério, a Constituição de 1988 avançou ao prever a sua valorização e a criação de planos de carreira, bem como a admissão por concurso público para os profissionais da rede pública. Entretanto, se comparado com as propostas apresentadas pelo FÓRUM no início do processo constituinte, as conquistas devem ser relativizadas. O FÓRUM defendeu para o magistério da rede privada: estabilidade no emprego, remuneração adequada, carreira docente e técnico-funcional. Somente conquistou o preceito geral de “valorização do magistério”, sem serem asseguradas quaisquer definições para a efetivação desse preceito no setor privado.

A Carta de Goiânia, aprovada na IV Conferência Brasileira de Educação (1986), propôs a propor a criação de uma “carreira nacional do magistério”. O texto constitucional garantiu apenas “planos de carreira” e “piso salarial profissional”, para o magistério oficial, o que revela a derrota da proposta de uma “carreira nacional”. No entanto, a garantia do ingresso exclusivamente por concurso público consistiu em importante conquista que retirou a contratação de professores das tradicionais práticas clientelistas. O regime jurídico único foi garantido apenas aos docentes das instituições mantidas pela União. O direito de sindicalização foi assegurado a todos os trabalhadores, inclusive aos professores. A definição da aposentadoria especial para professores também foi uma conquista, mas, se não vier acompanhada de uma carreira profissional digna e valorizada, pode ser considerada como um “favor” da sociedade a um segmento desprestigiado.

Nas discussões em torno da elaboração da Constituição, a preocupação das entidades e parlamentares que se articularam na defesa da escola pública centrou-se na garantia da dignidade profissional do professor, sendo secundarizadas as necessidades de sua qualificação e a responsabilidade do Estado nesse processo. As questões principais que marcaram os debates referiram-se, principalmente, às questões que poderiam garantir a democratização do acesso à escola pública e de sua gestão. Por isso, o tema central dos debates consistiu na destinação dos recursos públicos às escolas públicas e na instituição da gestão democrática da escola. A defesa desses princípios revelou a oposição às práticas adotadas no regime militar, tanto à fácil transferência de recursos públicos às escolas privadas, quanto ao caráter autoritário de suas políticas. Para as entidades do campo do trabalho, o debate principal da Constituinte buscou garantir a universalização das

oportunidades educacionais, a publicização do ensino em todos os níveis e o controle democrático das políticas e práticas educacionais.

Certamente, a omissão no texto constitucional da referência à formação de professores tornou mais difícil a batalha na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No entanto, é preciso reconhecer, conforme se apresentou no decorrer deste texto, que, na luta travada pela aprovação da Constituição de 1988, os educadores progressistas não priorizaram a inserção no texto constitucional de um preceito que tratasse da formação dos profissionais da educação. A área de saúde, por exemplo, inscreveu no texto constitucional que compete ao Sistema Único de Saúde, dentre outros, “ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde”<sup>5</sup>. Isso revela que também caberia na Constituição essa preocupação em relação à formação dos profissionais do ensino.

A partir da análise realizada, conclui-se que a Constituição de 1988 representou, no que se refere à educação, a disputa entre conservação e mudança e, ao tentar conciliar interesses inconciliáveis, assimilou aspirações democratizantes, mas manteve fortes traços de conservadorismo, como a obrigatoriedade da oferta do ensino religioso nas escolas públicas e a manutenção de privilégios à iniciativa privada, em geral. A instituição de preceitos democráticos na Constituição de 1988 significou um avanço importante para a construção do direito à educação no Brasil, mas não decisivo para sua implantação. E, infelizmente, muitos dos preceitos nela inscritos vêm sendo constantemente desconsiderados ou têm assumido referenciais diferentes dos definidos no momento de sua elaboração.

### 3. Referências Bibliográficas:

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. *Relatório e Anteprojeto*. Sugestão de Norma Constitucional. Capítulo da Educação. Sala da Comissão, 06 de maio de 1987. VIII Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. VIII - a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Relator João Calmon. Brasília, maio, 1987.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. *Anteprojeto de Constituição do relator Bernardo Cabral*. Brasília: Seção de documentação parlamentar, jun., 1987.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Comissão Temática VIII. *Substitutivo do relator Artur da Távola*. Brasília: Seção de documentação parlamentar, jun., 1987. ([www.camarafederal.gov.br](http://www.camarafederal.gov.br))

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição*: primeiro substitutivo do relator Bernardo Cabral. Brasília: Seção de documentação parlamentar, ago., 1987.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição*: segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral. Brasília: Seção de documentação parlamentar, set., 1987.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. *Emendas populares*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1987. Vol. 1.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. *Relatório e anteprojeto do relator João Calmon*. Brasília: Seção de documentação parlamentar, 1987.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa. 1988.

<sup>5</sup> Cf. BRASIL, Constituição Federal. Título VIII, Capítulo II, Seção II Da Saúde, art. 200, Inciso III, 1988.

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

CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. V CBE (1988). Moções aprovadas. Brasília, DF. 2 a 5 de agosto de 1988. *Educação & Sociedade*. nº 31, p. 5-7, São Paulo, Cortez, 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro*, São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *A hora e a vez da escola pública?* Um estudo sobre os determinantes da política educacional no Brasil de hoje. 1991. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. 1991. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

\_\_\_\_\_. O público e o privado na educação: um conflito fora da moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras (1823-1988)*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SILVA, Andréia Ferreira da. *A formação de professores para a educação básica no Brasil: projetos em disputa*. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz este princípio?* 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.