

## FLORESTAN FERNANDES E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1986-1988): DA LUTA PELA DEMOCRACIA À DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA

*Data de aceite: 01/03/2023*

### **Fernando Silva dos Santos**

Professor do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Jataí (UFJ), Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e Graduado em História pela Universidade Estadual Paulista (UNESP)  
<http://lattes.cnpq.br/1420388241709454>  
<https://orcid.org/0000-0001-5808-6730>

Este texto é uma adaptação da comunicação oral apresentada no XXVIII Simpósio Nacional de História da Anpuh realizada em Florianópolis em 2015

**RESUMO:** Este artigo discute a consolidação do Estado autocrático burguês e sua influência na luta pela democracia no Brasil tendo como ponto de partida a análise da contribuição de Florestan Fernandes para os debates sobre a defesa da escola pública e o destino dos recursos públicos para a educação durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Sua participação como constituinte colocou o intelectual e militante frente a

frente a realidade do espaço parlamentar e seus debates ideopolíticos. É nesse ambiente que Fernandes tem respostas empíricas sobre a atuação parlamentar das representações conservadoras, liberais, progressistas e mesmo revolucionárias na Constituinte, evidenciando, assim, as fissuras da luta de classes numa sociedade que almejava respirar ares democráticos. O artigo tem como base analítica relatórios das sessões ordinárias que são parte dos “Diários da Constituinte”, material compilado pela Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal em 2008, ano em que se comemorou 20 anos da promulgação do texto constitucional. Hoje, 35 anos depois, revisitar os arquivos e retomar essa análise dão indícios concretos de que a defesa da democracia não se dá por concessões, mas através da luta permanente pelo acesso a direitos sociais básicos. A construção do capítulo sobre a educação no anteprojeto e o debate histórico acerca do destino dos recursos públicos dão a dimensão dos interesses de classe em disputa que marcaram os calorosos debates. Entre as frações em disputa pela hegemonia na ANC não estava em jogo apenas a substituição do texto legal, mas, o desejo, pelo menos para setores

progressistas, de uma transição democrática que pudesse sepultar definitivamente o Estado autocrático burguês, instrumento eficaz de coerção que garantiu para as classes dominantes as rédeas da direção do seu Estado e ao mesmo tempo o controle sobre pressões e lutas por direitos das classes trabalhadoras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assembleia Nacional Constituinte. Autocracia Burguesa. Financiamento da Educação.

## FORESTAN FERNANDES AND THE NATIONAL CONSTITUTIONAL ASSEMBLY (1986-1988): FROM THE FIGHT FOR DEMOCRACY TO THE DEFENSE OF THE PUBLIC SCHOOL

**ABSTRACT:** This article discusses the consolidation of the autocratic bourgeois State and its influence in the fight for democracy in Brazil having as the starting point the analysis of the contribution by Florestan Fernandes for the debates about the defense of the public school and the destination of the public resources for education during the National Constitutional Assembly (ANC). His participation as a constituent put the intellectual and the militant face to face to the reality of the parliamentary space and its ideological and political debates. It's in this environment that Fernandes has empirical answers about the parliamentary acting of the conservative, progressive, liberal and even revolutionary representations in the Constituent, evidencing in this way, the fissures of the class fighting in a society which desired to breath democratic airs. The article has as its analytic basis reports of the ordinary sessions which are part of the "Constituent Diaries", material compiled by the Special Bureau of Publishing and Publications of the Federal Senate in 2008, year in which were celebrated 20 years of the promulgation of the constitutional text. Today, 35 years after, revisiting and retaking that analysis gives concrete signs that the defense of democracy is not given by concessions, but through the permanent fight for the access to the basic social rights. The construction of the chapter about the education in the draft and the historical debate about the destination of public resources give a dimension of the classes interests in dispute which remarked warm debates. Among the fractions in dispute around the hegemony in the ANC wasn't only in play the replacement of the legal text, but, the desire at least for the progressive sectors, a democratic transition which could definitely burry the autocratic bourgeois State, efficient tool of intimidation which guaranteed the direction reins for the dominant classes of their State and at the same time the control over pressures and fights for the rights to the labor classes.

**KEYWORDS:** National Constitutional Assembly. Bourgeois Autocracy. Educational Financial Support

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é contribuir para a análise da participação do sociólogo e intelectual Florestan Fernandes nos debates no interior da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) – entre os anos de 1986 e 1988: sua participação como parlamentar, a luta pela democracia, a defesa da escola pública e o destino dos recursos públicos para a educação. Em disputa na reforma constitucional, estavam projetos antagônicos de sociedade representados por frações em disputa da hegemonia política.

É importante destacar, como aponta Rago Filho (2004), que na segunda metade dos anos de 1980 a sociedade brasileira transitava de um ditadura empresarial-militar para uma democracia restrita. A ditadura brasileira foi um verdadeiro regime bonapartista<sup>1</sup>, ou seja, a religião da burguesia para instituir e institucionalizar as chamadas leis “revolucionárias” – que impetrou violência, arbítrio, terrorismo aberto – contra os inimigos internos ratificando, assim, uma autocracia burguesa *stricto sensu*.

A chamada transição transada ou transições que se estabelecem de cima a baixo e, portanto, assumem características incompletas e tem dificuldades em se consolidar, como destacou O’Donnell (1995), fortaleceram a ideia de continuidade um Estado autocrático que lançou mão de sua feição bonapartista em momentos de maior tensão política, econômica e social. No caso do Brasil, são essas as bases para uma transição que forjou uma democracia incompleta ou, ainda, um Estado pseudodemocrático. Para Santos (2010), essa foi a forma que a burguesia nacional encontrou como alternativa para não perder as rédeas da direção do seu Estado burguês e, ao mesmo tempo, controlar a pressão das classes trabalhadoras e do operariado.

Diferentemente dos Estados capitalistas centrais, que através do modelo clássico do desenvolvimento capitalista e da pressão das classes subalternas de baixo para cima, forçaram a burguesia a aceitar conciliações temporárias, criando bases para o desenvolvimento de uma democracia de participação ampliada – ainda que dentro dos ditames da democracia burguesa - os Estados periféricos tinham na conciliação, a expectativa de amenizar os efeitos que pudessem efetivar uma participação ampliada. Ou seja, através da dominação direta de classe e do poder político-estatal, fazia-se necessária a redução do espaço econômico, social, cultural e político das massas populares e das classes trabalhadoras (SANTOS, 2010, p. 65).

Entendemos que a formação histórica do Estado brasileiro reflete uma forma particular de desenvolvimento capitalista na qual a ausência da revolução democrático-burguesa culminou em formas autocráticas, oscilando entre a truculência de classe manifesta ou na imposição de classe velada (política, social e economicamente). Segundo Chasin (1994), é muito fácil notar que mesmo numa simples e apressada panorâmica da história do Brasil podemos verificar sua alternância entre em ditaduras e milagres que denotam efetivamente sua pobreza em soluções econômicas para a resolução dos problemas nacionais e da carência de uma verdadeira tradição democrática.

É através da e pela autocracia burguesa que se institucionaliza o regramento jurídico-político, que mesmo em períodos supostamente democráticos, opera a manutenção do domínio dos proprietários nacionais e restringe a participação das frações subalternas, ou nos termos do próprio Florestan Fernandes, opera-se uma democracia restrita, ao afirmar que

---

1 O conceito aqui utilizado para “bonapartismo” refere-se ao modelo de ditadura militar-empresarial resultante da contrarrevolução política que garantiu no Brasil um processo de modernização conservadora, garantida com uso das forças armadas para garantir uma estabilidade política, o fortalecimento da ordem, sustentando e consolidando a hegemonia burguesa.

Não é intrínseco ao capitalismo um único padrão de desenvolvimento, de caráter universal e invariável. Podem distinguir-se vários padrões de desenvolvimento capitalista, os quais correspondem aos vários tipos de capitalismo que se sucederam ou ocorreram simultaneamente na evolução da história. (...) No caso brasileiro, o desenvolvimento capitalista significou coisas distintas, em cada uma das três fases que marcaram a evolução interna do capitalismo. Em nenhuma delas tivemos uma réplica ao desenvolvimento característico das Nações tidas como centrais e hegemônicas (quanto à irradiação e a difusão do capitalismo moderno) (FERNANDES, 1976, p. 222).

O modelo de construção e consolidação do modo de produção capitalista em sociedades como a brasileira é, para o autor, a demonstração do caráter dependente das relações sociais de produção à uma herança histórica desde a fase colonial até a transição para um capitalismo *sui generis*. Assim, para Fernandes (1986) as características do capitalismo no Brasil assumem feições específicas e não rompem com a relação de submissão ao exterior, isto é, em relação aos centros hegemônicos do sistema capitalista, não supera por completo a estruturas econômicas anteriores do antigo regime ou das formas pré-capitalistas e, sobretudo, não supera os efeitos sociais e políticos das relações de dominação externa, correspondente a uma ordem social que produz e reproduz desigualdades a partir da concentração de riqueza, ou como destacara em uma de suas notas explicativas, um Brasil de degradante embrutecimento e exclusão dos oprimidos.

## **O CAPITALISMO DEPENDENTE E MONOPOLISTA NA NOVA REPÚBLICA**

Para os desdobramentos dos debates e embates para a construção do texto da Constituição Federal, promulgado em 05 de outubro de 1988, é preciso compreender o contexto político, econômico e social no qual a sociedade brasileira estava imersa em meados dos anos de 1980. Esse debate correspondia ao grau de desenvolvimento das forças produtivas num Estado autocrático que acabara de transitar “lenta e gradualmente” de uma ditadura militar-empresarial, anotado por Rago Filho como fruto de uma contrarrevolução engendrada por

(...) parte de uma “elite orgânica” formada por empresários nacionais, acoplada a dispositivos e organizações (como o Ipes e o Ibad), articulados a oficiais militares expressivos (tais como Golbery do Couto e Silva), e “intelectuais orgânicos” civis [a exemplo do economista Roberto Campos] (2004, p. 143).

O que estava em jogo em 1964 era desmontar toda a articulação social que passara a assumir um certo protagonismo e que havia se intensificado através das lutas pelas reformas de base, movimento que parte do governo João Goulart (1961-1964) via como o projeto de modernização do Estado. Contudo, a resistência das frações burguesas às reformas culminou com uma contrarrevolução que impediu o avanço das propostas de reformas de base no início da década de 1960. O golpe empresarial-militar interrompe bruscamente o ciclo nacional-desenvolvimentista e participação popular, alinhando

(...) todas as frações do capital atrofico e segmentos médios que temiam a ameaça comunista, a explosão popular, o movimento operário-sindical, a quebra da disciplina e hierarquia militar e a falta de comando do presidente da República, João Goulart. Esta comunidade de proprietários e defensores da ordem – com seus dispositivos e instituições, a Igreja e o Exército, “verdadeiros partidos da ordem”, a pleno vapor –, amparada pelo imperialismo norte-americano, disseminara a ideologia do anticomunismo e, nos conflitos e disputas da guerra fria, o risco de o país cair nas malhas do “comunismo soviético” (RAGO FILHO, 2004, p. 144).

Foi somente na década de 1980, após um longo período de aprofundamento da crise econômica e social nas duas décadas anteriores, que se configurou a retomada da organização da sociedade, via retomada de partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais que impulsionariam um rearranjo institucional e reclamando uma Assembleia Nacional Constituinte.

Para Fernandes (1980), era essencial a mobilização de amplos setores sociais para que uma ANC não se transformasse em um instrumento de autolegitimação política da autocracia burguesa pela via constitucional, pois

(...) é incompatível convocar uma Assembléia Nacional Constituinte mantendo-se um regime ditatorial com o controle do sistema de poder. As duas coisas não podem andar juntas. Para uma Assembléia Nacional Constituinte ser convocada é necessário que haja um mínimo de liberdade política, para que os movimentos políticos possam mobilizar suas forças e para que a representação possa ter eficácia. Sem a eficácia da representação, a Assembléia Constituinte é uma ficção. (1980, p. 255).

Como resultado dessa democracia restrita, Fernandes (1980) destaca que a Assembleia Nacional Constituinte se configurou no momento bastante interessante para entender a gênese do processo de transição engendrado pelo regime militar: uma transição “lenta, gradual e segura”.

Ela foi segura para o grande capital e para os interesses conservadores; gradual na passagem da ordem estabelecida pela ditadura e isso refletiu no posicionamento dos constituintes em defesa dos interesses conservadores, liberais e mesmo de frações progressistas; tornando lenta qualquer possibilidade de participação popular efetiva.

Ainda assim, Fernandes destacava que a Constituição era um palco privilegiado da luta de classes e poderia constituir-se como a última chance para que os estratos dominantes da burguesia tentassem consolidar uma revolução burguesa em atraso. Esse processo poderia, ao fim e ao cabo, abrir precedentes para que se levasse às instâncias mais altas demandas do proletariado, mas que tal condição poderia também significar a manutenção das ilusões quanto as limitações daquele espaço, pois

(...) a Constituição não acima das classes. Ela demonstra que vivemos em uma sociedade burguesa na qual a burguesia não aprendeu, no seu todo, a conviver com ‘a normalidade constitucional’. Se esta não existe, a democracia é uma ficção ou uma mistificação grosseira e qualquer modalidade de regime

republicano se corrompe em um fechar de olhos, convertendo-se em tirania indisfarçável, em despotismo dos de cima (FERNANDES, 1986, p. 18)

Importante destacar que a retomada das mobilizações da classe trabalhadora trazia à cena política a necessidade de as frações subalternas organizarem suas demandas e apresentarem suas reivindicações. Vale destacar que parte significativa das direções partidárias, movimentos sindicais e sociais foram perseguidos, presos, torturados e mortos. Aqueles e aquelas que tiveram um pouco mais de sorte foram exilados. Nesse cenário, as possibilidades de manifestações e reivindicações de direitos, bem como a organização e representação dos trabalhadores sofreram diretamente os efeitos da reorganização lenta e gradual da sociedade, no pós-golpe militar-empresarial de 1964.

Para Sader (1988), dentre as rupturas que marcam todas as transições uma das mais impressionantes é certamente aquela que cruza a história do movimento operário, ou das classes populares e setores subalternizados, produzindo, entre os anos de 1978 e 1985, o início de um processo de transição do sistema político brasileiro com modificações condicionadas por significativas alterações no conjunto da sociedade civil. Embora o próprio autor chame a atenção para a denominação dada aos movimentos sociais em curso a partir da década de 1970, esses movimentos que sobreviveram, retomaram sua organização ou mesmo aqueles que surgiram durante esse período da vida política brasileira passaram a ocupar um importante papel no contexto da retomada das lutas sociais.

A novidade eclodida em 1978 foi primeiramente enunciada sob a forma de imagens, narrativas e análises referindo-se a grupos populares os mais diversos que irrompiam na cena pública reivindicando os seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos. (SADER, 1988, p. 27).

A retomada de algumas das mais importantes organizações sindicais, começaram a ganhar maior destaque a partir das grandes greves de trabalhadores metalúrgicos do ABC.

São essas greves que ao ganharem no período um destaque nacional, alimentarão boa parte dos movimentos de trabalhadores que naquele momento passavam por condições muito parecidas. Ou seja, passavam a reivindicar melhores condições e custo de vida, salário, trabalho, educação, moradia, transportes, saúde, além de fortalecerem as campanhas pela anistia e o retorno de um Estado democrático de direito. (SANTOS, 2010, p. 111).

Esse contexto de reorganização das lutas sociais se converteu-se em forte pressão popular que exigia, dentre outras coisas, no fim da ditadura militar, anistia, eleição direta para Presidente da República e até mesmo a construção de uma nova constituinte.

## **REFLEXO DA LUTA DE CLASSES E A PROPOSTA DE UMA ESCOLA PÚBLICA**

O ambiente em torno da necessidade de uma Assembleia Nacional Constituinte ganhava corpo em diversos setores da sociedade, sobretudo na burguesia, que almejavam não apenas a ampliação das benesses concedidas pela intensificação do processo de

acumulação de mais-valia absoluta<sup>2</sup> empreendido pelo bonapartismo durante o período do “milagre econômico”, uma vez que

(..) após tantos anos favorecidos pela tutela militar, apoiando a “ditadura da espada sobre a sociedade civil”, os empresários – não mais satisfeitos com as soluções do bonapartismo –, passaram a clamar por maior participação nas decisões políticas: abertura! (RAGO FILHO, 2004, p. 157)

Em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil*<sup>3</sup>, Florestan Fernandes destacava o modelo de “transição” adotado pelo general Ernesto Geisel e continuado pelo seu sucessor, João Batista Figueiredo, fazendo valer a máxima da transição lenta, gradual e segura para o grande capital, para a manutenção dos interesses conservadores e para a intransigente defesa da ordem estabelecida. Segundo Fernandes, a maioria conservadora que se estabeleceu na Constituinte, representa a continuidade e manutenção do poder estabelecido durante o regime empresarial-militar, ou seja, a difusão e manipulação do poder – não mais pela força das armas – mas pela força ideológica de uma modernização conservadora do Estado sob o véu da conciliação.

Conciliam-se, em nome da integração nacional, os interesses dominantes, que levam em conta apenas a nação dos poderosos. As outras, compostas pelos pobres, indígenas, e negros, não formam opinião pública, não falam, não têm peso e voz na sociedade civil, não existem. Os poderosos é que recompõem a ordem e acusam as outras nações de ameaçar a ordem, serem anarquizantes e subversivas. A conciliação sempre indica a impotência dos setores dominantes em construir um projeto estrutural da reforma. (FERNANDES, 1994, p. 128)

No interior dessa conciliação reside um dos pilares da ideologia burguesa para a reprodução da dominação do capital atrofado, o fenômeno do politicismo. Para Rago Filho (2004), esse fenômeno é intrínseco a natureza dos proprietários nacionais, característica que tem a finalidade de barrar qualquer possibilidade que modifique a lógica particular da organização produtiva angulada sob interesses amesquinçados, exclusivistas e particularistas das classes dominantes.

Não por acaso, a difusão da concepção conciliadora estruturada sobre o pilar da superexploração da força de trabalho, implicava na manutenção da exclusão dos contingentes majoritários da sociedade espoliada do fruto de seu próprio trabalho. Às margens do centro do debate nacional, a classe trabalhadora se vê tolhida também da elevação de sua própria condição de representação política de suas demandas fundamentais.

Antes de destacar os debates acerca da defesa da escola pública e os segmentos em defesa das instituições privadas (lucrativas e não-lucrativas) no âmbito da ANC, é preciso entender a construção histórica dessa disputa que evidencia os limites do processo Constituinte como *locus* exclusivo de apresentação de reivindicações e da representação

<sup>2</sup> Sobre *mais-valia absoluta* e *mais-valia relativa* ver Seções III e IV in: MARX, Karl. *O Capital*. Crítica da economia política. Vol. I. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

<sup>3</sup> *Jornal do Brasil*, edição de 08 de fevereiro de 1987. In: FERNANDES, Florestan. *Democracia e Desenvolvimento – A transformação da periferia e o capitalismo monopolista da era atual*. São Paulo: Hucitec, 1994.

da luta de classes.

Essa exclusão, contudo, não era nova, mas simbolizava a ausência da participação popular no momentos-chave da vida nacional. Exemplo disso foram os debates para a elaboração da primeira carta constitucional do período republicano (1890-1891). A questão que se colocava com a emergência de um estado laico, embora com forte influência da igreja católica e que lutava para não perder a sua hegemonia social, era a da ampliação dos debates sobre a educação nacional.

De um lado do debate estavam os positivistas, que mesmo avessos a idéia de um ensino oficial, defendiam a laicidade e a liberdade no ensino. Do outro, a concepção cristã católica com a defesa da exclusividade e manutenção na sua participação na vida política nacional.

O que prevaleceu naquele momento entre liberais e constituintes, mesmo sem a participação popular, foi a defesa de um ensino oficial, laico, mas com a alternativa de um ensino “livre” sem caráter oficial. Para Cury,

(...) a Constituição de 1891 incorporará o ensino laico (art. 72), par. 6º) nos estabelecimentos públicos de ensino, os quais expediriam diplomas oficiais; resguardará também no ensino a correlação liberdade/propriedade (art. 72, par. 24) mas não encerrará dentro de si, ao contrário da Constituição Imperial, o princípio da gratuidade (1992, p. 34).

Os debates entre o público (oficial) e o privado (livre) na educação atravessariam todo a chamada Primeira República, contando sempre com uma forte pressão da Igreja na defesa de seus interesses. Esses, expressos na manutenção da rede privada e a obrigatoriedade do ensino religioso (com matrícula facultativa).

Da década de 1930 até golpe militar de 1964 a modernização conservadora do Estado brasileiro e seu crescente papel de intervenção na orientação do desenvolvimento econômico, político e social, até a defesa da propriedade e da liberdade de ensino passaram, sempre, à margem do acalorado debate sobre a laicidade na educação.

Do golpe político de 1930 ao golpe de 1964, a sociedade brasileira vivenciou profundas transformações que a foram constituindo numa sociedade mais moderna, dentro da lógica de desenvolvimento do modo-de-produção capitalista. A urbanização e a industrialização, (...)aquela emergente modernização trouxe consigo a necessidade objetiva, pelo menos por parte de determinados grupos e/ou classes sociais, de discutir e definir questões supraestruturais para que essas pudessem, uma vez reformadas, corresponder de forma mais adequada às novas características estruturais. Uma dessas questões era, exatamente, a da educação (SANFELICE, 2007, p.543).

Vale lembrar que uma das principais contribuições da defesa da escola pública está expressa no Manifesto de 1932<sup>4</sup>, que dentro das suas principais influências – perceptíveis na Constituição de 1934 – estava no estabelecimento da competência da União para traçar

<sup>4</sup> O Manifesto dos Pioneiros de 1932 foi redigido por Fernando de Azevedo, contando com a adesão de vários educadores e intelectuais como Anísio Teixeira, Cecília Meirelles, Paschoal Lemme e outros.



as diretrizes educacionais e a fixação de um plano nacional que compreendesse todos os níveis de ensino, com a responsabilidade de coordenar e fiscalizar sua execução.

Importante destacar que esse debate influenciou gerações inteiras, especialmente a partir da defesa da escola pública ou da manutenção da liberdade de ensino para as entidades privadas, filantrópicas e confessionais, o que refletiu na longa tramitação do projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 4024/61). Já sob a influência da participação da geração formada pelos escolanovistas, a primeira lei da educação seria aprovada somente em 1961.

Romanelli destaca que esse intervalo, ainda que demasiado, foi também responsável pela expansão do debate sobre a formação de um sistema público de ensino, que reapareceria ao final da década de 1950 no chamado *Manifesto dos Educadores de 1959*, o qual

(...) deixava um pouco de lado a preocupação de afirmar os princípios da Escola Nova, para, acima de tudo, tratar do aspecto social da educação, dos deveres do Estado Democrático e da imperiosa necessidade de não só cuidar o Estado da sobrevivência da escola pública, como também de efetivamente assegurá-la a todos. (ROMANELLI, 2003, p. 179).

Ainda para a autora essa influência, a partir da década de 1960, alterou o foco do debate até então caracterizado pela oposição entre centralização e descentralização, passando definitivamente para o conflito escola pública *versus* escola privada.

Para Fávero (2005), isso decorre do quadro ideológico que se desenvolveu desde o início da década de 1950 com a ascensão do nacional-desenvolvimentismo que não apenas empreendeu uma modernização (conservadora) do Estado, mas passava a permear as discussões sobre a necessidade de reformas educacionais.

O autor identifica duas correntes dentro desse contexto, sendo uma ligada aos movimentos de cultura e educação popular ligados ao ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros e que se fortaleceu durante a luta pelas reformas de base. Essa corrente chegou até a ser assumida embora brevemente como

(...) discurso oficial, na gestão do ministro Paulo de Tarso, em 1962-63, mas as maiores experiências da educação popular – realizadas pelo MCP (Movimento de Cultura Popular), em Pernambuco; MEB (Movimento de Educação de Base), ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, da Prefeitura de Natal; CEPALAR (Campanha de Educação Popular), da Paraíba e Plano Nacional de Alfabetização, a partir do Sistema Paulo Freire – receberam apoio financeiro e político do MEC. Com exceção do MEB, todas foram proscritas e suas práticas desmontadas após abril de 1964.

**A segunda (concepção), ao contrário, tornou-se fortemente hegemônica, fundamentada principalmente na teoria do capital humano e traduzida no enfoque da mão-de-obra dos planos de educação** elaborados na esfera do então Ministério e da Coordenação Econômica. No mesmo movimento ideológico, também esta o conceito de educação como investimento (...) para

justificar a vinculação de recursos orçamentários para a educação (...). Nos anos de 1960 esse conceito e mais profundamente a relação educação e economia foram amplamente difundidos a partir da reunião Extraordinária do Conselho Interamericano, Econômico e Social, realizado em Punta Del Este, em outubro de 1961, sob coordenação da OEA<sup>5</sup> (FAVERO, 2005, p. 243. Grifos nossos)

Ainda nesse contexto nacional-desenvolvimentista, estava a concepção de uma educação voltada a preparação de recursos humanos para as tarefas do processo de industrialização, modernização da agropecuária e ampliação dos setores de serviço e que foram alvo do chamado Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

A mudança do debate da centralização e descentralização evocada no Manifesto dos Pioneiros para o embate entre a escola pública e a privada consolidada na Carta Constitucional de 1967, já sob a égide da ditadura militar-empresarial, em seu art. 176 - § 2º destaca a manutenção do “ensino livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Podêres Públicos, inclusive mediante bôlsas de estudos<sup>6</sup>” (C.f 1967).

A atual Constituição Federal (1988) foi resultado de extensos debates que expressavam as diferentes demandas da sociedade, que transitava de um regime bonapartista, ou seja, uma ditadura militar-empresarial à institucionalização de uma autocracia burguesa.

## A GUIA DE UMA CONCLUSÃO

Os debates no contexto da elaboração da ANC deixam transparecer a pluralidade de concepções e representação de classes, refletindo no posicionamento dos Constituintes em defesa dos interesses conservadores, liberais, progressistas e, até mesmo, revolucionários.

Nesse artigo, nosso interesse se concentrou, além de aspectos gerais da formação recente do Estado brasileiro, a análise dos caminhos que pavimentariam a construção do capítulo sobre a Educação no texto promulgado em 1988. Entendemos que é nesse processo que podemos recuperar a centralidade do debate histórico acerca do destino dos recursos públicos para a educação, como aponta Pinheiro (2005):

Sem dúvida, a questão público-privado apresentou-se na Constituinte com nova roupagem em relação ao passado, mas o próprio fato de ter permeado todas as discussões e ter sido alvo das negociações demonstra a sua atualidade. (p. 255).

Essa questão movimentou e mobilizou diversos setores da sociedade brasileira, discutindo o tema e apontando quais os princípios que deveriam nortear a nova Carta Constitucional. Para Pinheiro (2005), houve durante os três anos que antecederam a ANC, uma série de estudos que tinham como objetivo analisar a educação nos textos

<sup>5</sup> Organização dos Estados Americanos, fundada em 1948 e com sede em Washington/E.U.A.

<sup>6</sup> Utilização da grafia original.

constitucionais. Não apenas do ponto de vista acadêmico, mas sobretudo na articulação políticas em torno do debate sobre o ensino público e o privado e seu acesso ao financiamento público, com destaque para

(...) a formação do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, os encontros da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e das Escolas Concessionárias. Foram essas forças, o grupo ligado à escola pública e o vinculado ao setor privado, leigo ou confessional, os principais agentes do conflito na constituinte (PINHEIRO, 2005, p.259).

Já na elaboração do Anteprojeto Constitucional (Decreto 91.450/85) pela Comissão Provisória de Estudos Constituintes, o ideal de democracia inaugurado pela constituição de 1946 é destacado como referencial para a nova Carta, uma vez que para a consolidação do Estado burguês é necessário destacar o caráter excepcional e autoritário do regime instaurado em 1964 pelos militares, não uma saída de emergência quando da necessidade de arrefecimento da luta de classe, mas como uma exceção.

Essa concepção, contudo, sublima a real exceção na conformação e desenvolvimento do capitalismo atrofado do Estado brasileiro, destacado por Fernandes (1979), segundo o qual a consolidação da hegemonia burguesa se deu através da conjugação de elementos modernos, ultramodernos e sobretudo conservadores, aquilo que se converte na base material do Estado capitalista, ou seja, a base de

(...) um Estado burguês (contudo, ele não pode ser um Estado democrático burguês). Na realidade, trata-se de um estado capitalista autocrático, ao qual cabe a qualificação específica de Estado autocrático burguês. Nascido do contexto de uma contrarrevolução política para garantir a “modernização”, a incorporação e a industrialização maciça, pelo menos em um certo período de tempo... (FERNANDES, 1979, p. 42).

Nesse sentido, a exceção na conformação do Estado brasileiro foi a aparência democrática, mesmo em seu caráter restrito e em momentos estanques. A tentativa da burguesia em superar as seqüelas de sua própria criatura, a ditadura militar, estão registradas nas palavras do então presidente José Sarney quando da instalação desta Comissão em 3 de setembro de 1985,

O Brasil cumpre hoje mais uma etapa de seu processo de restauração democrática. O relatório da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais é muito mais do que uma proposta. É um acervo de contribuições para a reflexão dos futuros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte. (...) A Nação deve um preito de reconhecimento a todos os ilustres membros da Comissão que, com dedicação e conhecimento, permitiram que chegássemos a este quadragésimo aniversário da Constituição de 46, reiniciando o incessante caminho da busca de um novo modelo institucional para o País. (...) É singular a situação histórica em que nos encontramos. Mas todas as situações históricas são singulares. O tempo perece e renasce a cada segundo; e em cada segundo perecem e nascem as circunstâncias políticas. “Sem uma ruptura do Estado – e devemos dar graças a Deus por tê-la evitado – não nos cabia outra saída que a de convocar a Assembléia Nacional Constituinte com

a solidariedade do Congresso Nacional. (Capa do Diário Oficial – Suplemento Especial ao nº 185, 26 de setembro de 1986).

Notamos que o conceito de “democracia”, que permeava os discursos de grande parte das frações da burguesia do capital atrofado – que disputavam a direção do Estado auto-reformado, buscava suprimir as mazelas do regime bonapartista e instituir um novo valor universal

(...) independente das classes sociais. Nela o dissenso seria reconhecido, juntamente com os interesses partidários, e o Parlamento apareceria como o espaço em que as razões individuais buscariam o consenso na forma da lei, no andamento de acordo com as regras do jogo. (RAGO FILHO, 2004, p. 159)

Esse consenso aparece no *Anteprojeto Constitucional* – juntamente com a Educação – e sobretudo na construção do Capítulo I (Da Educação) do Título V (Da Educação, da Cultura, da Comunicação Social, da Ciência e da Tecnologia), no artigo 205, expresso como elemento principal para o aprimoramento das instituições do Estado.

A educação, direito de todos e dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa e à formação do cidadão, para o aprimoramento da democracia, dos direitos humanos, da convivência solidária a serviço de uma sociedade justa e livre (BRASIL, 1988, p. 137)

Podemos entender mais precisamente o papel dessa sociedade “justa” e “livre” dentro dos limites do capitalismo e na concepção burguesa de sociedade, ou seja, como o direito e a defesa – do Estado – a propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa, dentre outros aspectos.

Inscribe-se nesse contexto, a defesa pela Igreja Católica da liberdade e a garantia do direito de eleger o tipo de educação de sua livre escolha, como destaca Cury

O documento conjunto da ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas e AEC (1988), encaminhado como contribuição ao Congresso Constituinte, associa a “liberdade de escolha do tipo de escola que se deseje” com garantia de bolsas de estudos” dadas pelo poder público aos economicamente carentes, com preferência para as escolas sem fins lucrativos” (1992, p. 36).

No mesmo contexto da democracia, para garantir a manutenção das instituições de ensino privadas a Federação Nacional de Estabelecimento de Ensino – FENEN destaca:

A nossa proposta quanto ao Capítulo da Educação já foi formalizada perante esta subcomissão. Preferimos tratar de alguma coisa mais transcendental, porque o receio que se tem é que na Constituinte predomine o tipo do debate, do preconceito, do facciosismo, do sectarismo, sem que se chegue àquilo que é o intuito da sociedade brasileira – uma democracia plural, em que o indivíduo seja respeitado na sua individualidade como ser humano, que ele tenha direito de protestar contra um governo e não seja submetido à pena de morte, que ele tenha direito de contestar, de pensar, de opinar, de escrever, de tentar vencer. Numa sociedade em que, lado a lado, possa viver o católico, possa viver o evangélico, possa viver aquele se convence do seu ateísmo, possa viver o marxista, possa viver o nazista, possa viver qualquer

Aqui embora exista uma aproximação entre os setores ligados a ensino particular, leigo ou confessional, elas não se apresentaram coesas em um único bloco. Exemplo disso é a própria FENEN, que atuou como porta-voz das instituições privadas (lucrativas). Já as entidades confessionais, sobretudo as escolas ligadas as Igreja Católica e as chamadas comunitárias, assumiram posições próprias representadas pela Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e pela Campanha Nacional de Escolas Comunitárias (CNEC).

Contudo, o posicionamento favorável por parte significativa dos constituintes é explícito em muitas falas registradas nas atas da subcomissão, a exemplo do Constituinte Otávio Elísio:

(...) não estou nesta subcomissão para esconder posições ideológicas, eu as tenho claras e várias pessoas que estão aqui, inclusive o Presidente da Federação dos Estabelecimentos de Ensino Particular, o meu Amigo Dornas, sabem muito bem que nunca as escondi. Defendo, no texto constitucional, a necessidade de que este País tenha escolas particulares (BRASIL, 2008, p.170).

No que diz respeito ao financiamento, observamos que no documento aprovado no XXI Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino – CONEPE, que traz as diretrizes e sugestões para o capítulo sobre a educação na Constituição vale destacar o “§ 3º sugere que (...) os poderes públicos garantirão a gratuidade do ensino a todos os que provarem insuficiência de recursos para sua manutenção” (BRASIL,2008, p.213).

Em defesa da escola pública foi criada uma entidade para elaborar uma plataforma comum entre entidades como a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outras.

A IV Conferência Brasileira de Educação, ao propor princípios básicos a serem inscritos na Constituição, tem presente que o país enfrenta graves problemas sociais e econômicos, de natureza estrutural, que entravam a efetiva democratização do conjunto da sociedade. Tem presente, também, que o não enfrentamento urgente de tais problemas acarretará o comprometimento da viabilização das políticas sociais, especialmente da política educacional (CARTA DE GOIÂNIA, 2 a 5 de setembro de 1986).

Há, na proposta elaborada por essas entidades, um posicionamento bastante coeso com relação ao destino dos recursos públicos para a educação, no capítulo cujo inciso trata Do Sistema Tributário, do Orçamento e das Finanças:

Art. 1º 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.

Art. 2º 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.

Art. 3º Os valores das receitas e das despesas dos Poderes Constituídos das esferas federal, estadual e municipal serão de domínio público no que respeita às suas diversas origens e finalidades, modos de arrecadação e formas de emprego. (BRASIL, 2008, p.149).

**Uma das defesas mais veementes em defesa da escola pública e da exclusividade do destino dos recursos públicos para essas instituições foi feita pelo Constituinte Florestan Fernandes, que em sua trajetória intelectual, militante e naquele momento como signatário do Manifesto dos Educadores de 1952, ponderou.**

No parecer com que me honrou o Sr. Relator, vem dito que é necessário manter esse princípio de atribuir recursos públicos a escolas privadas, de uma forma direta ou por bolsas de ensino, para garantir o pluralismo educacional. Ora, o pluralismo educacional não depende da verba pública. Ao contrário, ele exige que, ao lado da escola pública, exista a escola convencional e também a escola que vive de seus lucros, que comercializa o ensino, que transforma o ensino em mercadoria.

Portanto, é necessário que se respeite o princípio do pluralismo educacional. Mas dele não decorre que caiba ao estado o mecenato do financiamento do ensino privado, leigo e confessional.

Já foi dito aqui que esta posição que eu estou defendendo está superada e arcaica. Devo lembrar a todos que arcaica e superada é a posição de se pretender que o ensino confessional seja alimentado pela verba pública, pelos recursos públicos, porque vem desde o início da República o combate da Igreja Católica contra a expansão do ensino público. E foi na década de 1930 que os grandes intelectuais da Igreja Católica desenvolveram uma campanha tenebrosa contra os pioneiros da Escola Nova. Esses mesmos representantes de um pensamento pedagógico superado aliaram-se às escolas privadas para oferecer, em 1934, um substitutivo ao Projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que era, verdadeiramente, inovador e necessário.

Portanto, esta posição não está superada. É a posição necessária, inevitável, em um estado democrático. Ao estado democrático cabe – como disseram os pioneiros da Escola Nova, como defendem todos os educadores modernos – a democratização do ensino. Colocar o ensino ao acesso do estudante pobre e, se necessário, ajudar esse estudante pobre a manter-se na escola pública e gratuita.

Portanto, escola pública, gratuita, de alta qualidade é um requisito fundamental para a existência da democracia. Não se pode compreender esta Constituição, em 1988, voltando a um debate do início deste século, voltando a posições de 1930, voltando ao substitutivo de Carlos Lacerda e, principalmente, combatendo uma filosofia democrática da educação (BRASIL, 2008, p. 149).

**Assim, é a partir dos debates sobre a educação no âmbito da ANC que concluímos preliminarmente que a influência das instituições privadas no conjunto dos Constituintes parece ser muito mais ampla do que os posicionamentos das proposições dos defensores**

da escola pública, mesmo tendo esses últimos parte significativa dos movimentos sociais, entidades sindicais, setores mais progressistas da sociedade.

Finalmente, o contexto e a importância dos debates da Constituição Federal de 1988 apontavam para um cenário da retomada da luta de classes no Brasil, principalmente com a reorganização da classe trabalhadora e sua participação no cenário político. A luta em defesa da educação pública trazia consigo uma efervescência dos movimentos sindicais, sociais e até mesmo de partidos, que (re)surgiam depois da lei da anistia no final da década de 1970, por outro lado, fica evidente a transição de um regime ditatorial empresarial-militar que se preparava para transitar para um Estado autocrático burguês.

O que poucos analistas poderiam acreditar é que 35 anos depois dos debates que produziram, com erros e acertos, a chamada Constituição Cidadã, tendo como centro do debate a defesa da democracia, dos serviços públicos de qualidade, do acesso universal aos direitos sociais e da educação pública que tais demandas pudessem dar lugar aos ataques orquestrados pela extrema-direita<sup>7</sup> aos poderes republicanos (Executivo, Legislativo e Judiciário) consagrados na Carta Magna.

Houve, nas últimas três décadas e meia, mudanças significativas no cenário político nacional e as parcelas mais conservadoras e liberais que haviam transitado no final da ditadura empresarial-militar para a democracia restrita e indicavam que queriam deixar nos porões do arbítrio e da tortura suas práticas de convivência com o terror do seu passado. Contudo, seu legado foi apropriado pelas hordas bolsonaristas<sup>8</sup> que emergiram no debate político na segunda metade dos anos de 2010 e ajudaram a protagonizar um golpe<sup>9</sup> de Estado jurídico-midiático-parlamentar e estimularam a maior tentativa de golpe de Estado engendrado por uma fração da sociedade que parecia adormecida: a extrema-direita neofascista capitaneada por um ex-militar, Jair Bolsonaro, expulso das fileiras do Exército brasileiro e ocupante da cadeira da presidência da República entre anos de 2019 e 2022.

A assertiva de Florestan Fernandes quanto ao caráter conservador e reacionário das frações burguesas no Brasil demonstra que os caminhos para a consolidação das bases democráticas do país parecem estar sempre ameaçada pelos interesses mesquinhos e valores das classes possuidoras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1967)** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1967.

BRASIL. **Constituição (1988)** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

---

7 Ver IASI, 2023.

8 Ver LICHTERBECK, 2020.

9 Ver COUTINHO, 2014.

BRASIL. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte** – 20 anos. Brasília, DF: Senado, 2008.

CHASIN, José. **A miséria brasileira (1964-1994):** do golpe militar à crise social. São Paulo: Editora Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

COUTINHO, Eduardo Granja. **Ecoss do Golpe** – A persistência da ditadura 50 anos depois. Rio de Janeiro: Mórula, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O público e o privado na educação brasileira contemporânea:** posições e tendências. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n.81, mai, 1992.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituições brasileiras (1823-1988)**. 3. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a teoria do autoritarismo**. São Paulo: Hucitec, 1979.

FERNANDES, Florestan. **Brasil:** em compasso de espera: pequenos escritos políticos. São Paulo: Hucitec, 1980.

FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** São Paulo: Ed. Brasiliense: 1986.

FERNANDES, Florestan. **Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 1994.

IASI, Mauro. A manhã seguinte. **Blog da Boitempo**. São Paulo, 15 jan.2023. Disponível em: < <https://blogdaboitempo.com.br/2023/02/15/a-manha-seguinte/>>. Acesso em 23 fev. 2023.

LICHTERBECK, Phillip. Os cinco pilares do Bolsonarismo. Coluna Cartas do Rio. **Duetsche Welle Brasil**. Rio de Janeiro, 05 ago. 2020. Disponível em: < <https://www.dw.com/pt-br/os-cinco-pilares-do-bolsonarismo/a-54444234>> Acesso em: 23 fev.2023.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da economia política. Vol. I. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar. (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 2005.

RAGO FILHO, Antonio; et alli. **Projeto História:** revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo n. 0 (1981) - São Paulo: EDUC, 1981.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. 28.ed. Petrópolis – RJ: Ed. Vozes, 2003

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena:** experiência, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970/1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1988.



SANFELICE, José Luis. O manifesto dos educadores (1959) à luz da história. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 99, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 23. fev. 2023.

SANTOS, Fernando S. **Os efeitos da modernização conservadora na luta política e sindical dos trabalhadores no sudoeste goiano: o bonapartismo, a autocracia burguesa e o Partido dos Trabalhadores (1975-1982)**. São Paulo: s.n, 2010 (Dissertação de Mestrado).