



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

**“A cidadania começa com o alfabeto”: o Direito à Alfabetização
na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**

Brasília
2023

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

**“A cidadania começa com o alfabeto”: o Direito à Alfabetização
na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Constituição pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Loussia Penha Musse Felix.

Brasília

2023

FF383? Ferreira Chaves, Jefferson Ricardo
"A cidadania começa com o alfabeto": o Direito à
Alfabetização na Assembleia Nacional Constituinte 1987-
1988 / Jefferson Ricardo Ferreira Chaves; orientador
Loussia Penha Musse Felix. -- Brasília, 2023.
158 p.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade de
Brasília, 2023.

1. Direito à alfabetização. 2. Direito à educação. 3.
Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. 4. Constituição
da República Federativa do Brasil de 1988. 5. Constituição
Federal de 1988. I. Felix, Loussia Penha Musse, orient.
II. Título.

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

**“A cidadania começa com o alfabeto”: o Direito à Alfabetização
na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Constituição pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, perante a seguinte banca examinadora:

Doutora Loussia Penha Musse Felix (FD/UnB)
Orientadora

Doutor Mamede Said Maia Filho (FD/UnB)
Membro

Doutor Paulo de Sena Martins (Câmara dos Deputados)
Membro

Doutor Alexandre Kehrig Veronese Aguiar
Membro Suplente

O aluno foi considerado aprovado pela banca examinadora.

Brasília, 31 de agosto de 2023.

Dedico este trabalho a/aos/ao:

Minha mãe, Maria Vandeci Chaves, e ao meu pai, Julio Ferreira Chaves (in memoriam), retirantes nordestinos que, a despeito de lhes ter sido negado o direito à educação, não mediram esforços para me proporcionar condições de cidadania e vida digna.

Meus irmãos, Jumara, Julio e Jumar, pela ajuda na minha criação, e à minha cunhada Márcia, por compartilharmos as forças que os bons e maus momentos nos impelem a prosseguir.

Meus sobrinhos, Julianne, João Gabriel e Felipe, espero que os inspire a perseguir caminhos, por vezes sacrificantes, mas certamente recompensadores, representados pelos estudos.

Meus amigos, Azarias, Lilian e Rogério, em nome dos demais, porque também são minha família, a que escolhemos, com os quais partilho nobre sentimento fraternal.

Meus amigos e colegas de trabalho da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Educação, Cultura e Desporto), porque a dedicação e a amizade de vocês fazem meus dias serem melhores.

Meu companheiro Juarez (Dindi) e ao nosso Quixote, por partilharem a vida e os sonhos comigo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Loussia Félix, pelos ensinamentos, por ter se tornado uma inspiração para mim, uma referência profissional e por ter me incentivado a prosseguir na carreira acadêmica.

Aos demais professores e servidores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela dedicação empreendida na causa educacional e na defesa do Estado Democrático de Direito. Tenho orgulho de fazer parte dos quadros dessa Faculdade e da Universidade idealizada por Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira e tantos outros sonhadores.

À Maria, minha mãe, que “possui a estranha mania de ter fé na vida” e que todos os dias me prova “a força que nunca seca”.

Ao Juarez, meu companheiro, por partilhar comigo, entre tantas outras coisas, as alegrias e angústias de um processo cansativo e recompensador que envolve uma pós-graduação *stricto sensu*. Essa conquista é nossa, Dindi.

Aos amigos do grupo de pesquisa Direito e Educação (FD/UnB), Arthur D`Arede, Jailson Nogueira, Flávio Trindade, Victor Alves e Carla Beatriz, pela parceria, pelo apoio durante nossas aulas, por partilharmos momentos de dedicação à pesquisa. Que nossos caminhos de vida e de academia sigam se fortalecendo.

Aos amigos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em especial aos da Área de Educação, Cultura e Desporto: Alisson Capuzzo, Ana Valeska Gomes, Bárbara Lopes, Carolina Ribeiro, Cláudia Neves, Gabriel Gervásio, Kátia Pereira, Maurício Maia, Paulo Sena, Renato Gilioli, Ricardo Martins e Ricardo Oriá. O compromisso e a dedicação de vocês com o Poder Legislativo me inspiram a ser um profissional e uma pessoa melhor.

À Direção da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Conle), em especial ao Diretor-Geral Geraldo Leite e à Diretora-Adjunta Renata Baars, pela excelente condução dos nossos trabalhos, pelo apoio institucional e interesse nesta pesquisa. Agradecimento que se estende à equipe administrativa da Conle, pela orientação e apoio nesta caminhada.

À Diretoria e aos servidores do Centro de Documentação e Informação e do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, da Câmara dos Deputados, e da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação e de Registro e Redação Parlamentar, do Senado Federal, pela excelência dos serviços prestados e pelo apoio institucional a esta pesquisa.

Elaborada conforme a Norma ABNT NBR 10520,
segunda edição, de 19 jul. 2023.

[...] Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou.

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

*Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: **a cidadania começa com o alfabeto.** [...]*

Trecho do Discurso proferido pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

RESUMO

A partir da concepção de que a Constituição Federal de 1988 avançou ao promover a educação como um direito social, resguardado por um conjunto de garantias, e que o direito à alfabetização tem guarida constitucional, por conta do processo legislativo que culminou na promulgação do art. 214, do corpo principal, e do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o objetivo desta dissertação foi compreender o contexto de elaboração da Constituição Cidadã na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), ocorrida entre 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, incluídos atores relevantes e argumentações que repercutiram para a construção desses dois artigos constitucionais. Para tanto, elaboramos revisão bibliográfica dos elementos que suportam o direito à educação e à alfabetização, na ordem jurídica interna e externa. Em seguida, sob o ponto de vista da construção textual, norteamos-nos pelo processo legislativo-constitucional da última ANC, composto por etapas, inicialmente menos e posteriormente mais abrangentes, e nos embasamos em pesquisa documental materializada pela compilação das notas taquigráficas, responsáveis pela transcrição das manifestações dos Deputados e Senadores e de especialistas nos diversos colegiados da Assembleia. Reconhecendo o trabalho de vários Constituintes, considerando a relevância da participação popular e dos especialistas convidados para expor nas audiências públicas, como resultado, destacamos o trabalho de quatro Deputados para a consolidação dos dois artigos constitucionais referidos: Florestan Fernandes, Hermes Zaneti, Octávio Elísio e Osvaldo Coelho.

Palavras-Chave: Direito à Alfabetização; Direito à Educação; Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

ABSTRACT

Based on the notion that the Federal Constitution of 1988 made progress by promoting education as a social right, safeguarded by a set of guarantees, and that the right to literacy is constitutionally protected, due to the legislative process that led to the promulgation of Article 214 in the main body and Article 60 of the Transitional Constitutional Provisions Act, the aim of this dissertation was to comprehend the context of the drafting of the "Citizen Constitution" in the National Constituent Assembly (ANC, using the Portuguese acronym), which took place between February 1, 1987, and October 5, 1988, encompassing key actors and arguments that influenced the construction of these two constitutional articles. To achieve this, we conducted a bibliographical review of the elements underpinning the right to education and literacy within both domestic and international legal frameworks. Subsequently, from a textual construction perspective, we oriented ourselves through the legislative-constitutional process of the last ANC, consisting of initially narrower and subsequently broader stages. We grounded our study in documentary research materialized by compiling stenographic notes, responsible for transcribing the statements of Deputies and Senators, as well as experts in various Assembly committees. Recognizing the contributions of several Constituent members and acknowledging the significance of popular participation and contributions from experts invited to speak in public hearings, our findings highlight the efforts of four Deputies in consolidating the mentioned constitutional articles: Florestan Fernandes, Hermes Zaneti, Octávio Elísio, and Osvaldo Coelho.

Keywords: Right to Literacy; Right to Education; National Constituent Assembly 1987-1988; Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: CF/1988 - Competências constitucionais em matéria educacional	56
Tabela 2: CF/1988 - Dispositivos constitucionais vigentes em matéria educacional.....	57
Tabela 3: Redação original em 1988 e atual art. 214 da CF.....	75
Tabela 4: Comissões e Subcomissões Temáticas da ANC 1987-1988	87
Tabela 5: Principais eventos e datas da ANC 1987-1988	88
Tabela 6: Eventos ocorridos na Subcomissão VIII-A	90
Tabela 7: Audiências públicas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes na ANC	97
Tabela 8: Art. 214 - Comparação na Subcomissão VIII-A e após promulgação da CF/1988	118
Tabela 9: Reuniões e principais assuntos debatidos na Comissão Temática VIII.....	120
Tabela 10: Art. 60 ADCT - comparação de textos da Emenda 8S0632-9 e da CF/1988 após promulgação	124
Tabela 11: Comparação de textos nos documentos da Comissão de Sistematização	128
Tabela 12: Art. 60 ADCT - comparação de textos dos Projetos A e B	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESC	Associação Brasileira de Escola Superiores Católicaas
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEC	Associação de Educação Católica
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<i>art.</i>	Artigo
CEAB	Centro de Estudos Afro-Brasileiros
CEDES	Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFE	Conselho Federal de Educação
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNEC	Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
Confintea	Conferência Internacional de Educação de Adultos
Const.	Constituinte
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
Dep.	Deputado
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FBAPEF	Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física
FENEN	Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino
FITEE	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inaf	Indicador de Alfabetismo Funcional
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNA	Programa Nacional de Alfabetização
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Partido Popular
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAF	Sociedade Estudos e Atividades Filosóficas
Sen.	Senador
Ubes	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
Udemo	União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial
UF	Unidade da Federação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unicef
ODS

Fundo das Nações Unidas para a Infância
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
Contextualização e justificativa	17
Problema e objetivos de pesquisa.....	19
Enfoque investigativo e procedimentos de pesquisa	20
Estruturação dos capítulos.....	23
CAPÍTULO 1: O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO	24
1.1 Educação: um direito.....	24
1.2 Direito à educação na ordem jurídica internacional	29
1.2.1 Considerações iniciais.....	29
1.2.2 Carta da ONU e DUDH	34
1.2.3 PIDESC.....	36
1.2.4 Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino.....	38
1.2.5 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres	39
1.2.6 Convenção sobre os Direitos da Criança	40
1.2.7 Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	42
1.2.8 Sistema regional de direitos humanos.....	44
1.2.9 Implicações sobre a legislação vigente	45
1.3 Direito à educação na ordem jurídica nacional	46
1.3.1 Considerações iniciais.....	46
1.3.2 Constituição de 1824.....	47
1.3.3 Constituição de 1891.....	48
1.3.4 Constituição de 1934.....	50
1.3.5 Constituição de 1937.....	52
1.3.6 Constituição de 1946.....	52
1.3.7 Constituição de 1967.....	53
1.3.8 Constituição de 1988.....	55
CAPÍTULO 2: O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALFABETIZAÇÃO..	60
2.1 Alfabetização: conceitos iniciais.....	60
2.1.1 Debate conceitual.....	60
2.1.2 Alfabetização absoluta e funcional	62
2.2 Direito à alfabetização na ordem jurídica internacional	64
2.2.1 Reconhecimento do direito à alfabetização pelos órgãos das Nações Unidas	64
2.2.2 Reconhecimento do direito à alfabetização pelos países	70
2.3 Direito à alfabetização na ordem jurídica nacional.....	71
2.3.1 O analfabetismo nas constituições pretéritas	72
2.3.2 Direito à alfabetização na CF/1988 e no Plano Nacional de Educação	73
2.3.3 Alfabetização na legislação federal.....	77

CAPÍTULO 3: DIREITO À ALFABETIZAÇÃO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988	83
3.1 Contexto de elaboração da ANC 1987-1988	83
3.2 Etapas de elaboração da CF/1988	85
3.3 Fase da Subcomissão Temática	89
3.4 Fase da Comissão Temática	119
3.5 Fase da Comissão de Sistematização	125
3.6 Fase do Plenário	131
3.7 Elementos para a resolução da pergunta de pesquisa.....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS.....	150

INTRODUÇÃO

Contextualização e justificativa

Esta dissertação de mestrado está vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília, Linha de Pesquisa “Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação” e Sublinha “Regulação Social e Políticas Públicas de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação”.

A partir da concepção de que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) avançou ao promover a educação como um direito social, resguardado por um conjunto de garantias, e que o direito à alfabetização tem guarida constitucional, por conta do processo legislativo que culminou na promulgação do art. 214, do corpo principal, e do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nosso objetivo é compreender o contexto de elaboração da Constituição Cidadã na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), ocorrida entre 1987 e 1988, incluídos os atores relevantes e as argumentações que repercutiram para a construção desses dois dispositivos constitucionais.

Sob a ótica pessoal, esta investigação decorre do meu interesse pelos direitos sociais e meu trabalho no assessoramento à elaboração da legislação educacional, em âmbito federal, como Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, desde 2015, na área de Educação, Cultura e Desporto. Ao longo desse período, tendo vivenciado o debate e a prática legislativa, tive a oportunidade de acompanhar a tramitação de diversas matérias, entre as quais a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2015, proposição originária da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que, dentre outras inovações, alçou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

Acompanhando as discussões da PEC nas audiências públicas, pude constatar a dimensão da Ordem Constitucional da Educação, materializada na Seção I do Capítulo III da Ordem Social (Título VIII) da Constituição Federal e em diversos dispositivos distribuídos em outros artigos da CF/1988. Em um País conservador como o Brasil, a Constituição forjada a partir da luta para suplantar a ditadura militar, de modo surpreendente, avançou mediante conquistas materializadas em direitos sociais. Trata-se de um grande intento.

Recentemente, temos acompanhado os percalços que o Chile tem sofrido para aprovar um novo texto constitucional com ascendência sobre o vigente, outorgado pela ditadura de Pinochet. Embora o espaço temporal seja significativo, há similaridades entre o processo

constitucional na ANC brasileira de 1987-1988 e na chilena, em curso desde 2019. Conforme Pilatti (2008), no Brasil, as disputas retóricas foram capitaneadas pelo conflito entre progressistas e conservadores. No Chile, de modo similar, o desafio compreende elaborar uma carta que consigne direitos sociais, de modo ampliado, sem incitar manifestações descontroladas, que dariam munição a uma nova campanha reacionária conservadora, responsável por enfraquecer ou até mesmo desestimular a guinada para uma nova Constituição (Contreras e Lovera, 2021; Piscopo e Siavelis, 2023).

No aspecto material, é possível considerar a educação como um direito resguardado sob o amparo constitucional de grande parte dos países. Em 2014, de acordo com o *Comparative Constitutions Project*¹, dos 196 Estados pesquisados, 160 mencionam explicitamente o direito à educação em suas constituições, o que corresponde a 82% dos países analisados. Desse total, 107 Estados (54%) reputam a educação como um direito acionável judicialmente sob amparo individual ou coletivo, como é o caso brasileiro, uma vez que o § 1º do art. 208 da CF/1988 considera o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo² (Silva, 1992; Sifuentes, 2009; Unesco, 2019).

Como direito humano, e não um privilégio – argumentação que se tornou notória na obra de Anísio Teixeira, sociedades e Estados têm obrigações no âmbito do direito à educação que não se cumprem somente pela retórica, ou sob o ponto de vista estritamente formal. Crianças, adolescentes, jovens, adultos e pessoas idosas têm igual direito à educação de qualidade e ao direito estruturador que suporta aquele: o direito à alfabetização. Não existe possibilidade de discutir a qualidade da aprendizagem ou outras dimensões atinentes à educação, se a habilidade fundamental para o desenvolvimento do processo educacional não está suprida, eis porque precisamos alçar a alfabetização à condição de direito.

A ordem jurídica internacional e nacional demonstra que esses compromissos não mais se encontram sob a ótica das normas programáticas, de modo que o amparo jurídico-constitucional aponta que a inação dos atores que resguardam esses direitos não pode mais ser considerada uma opção, mas um dever (Teixeira, 1967, 2007; Unesco, 2019).

¹ Disponível em: <http://comparativeconstitutionsproject.org>. Acesso em 26 dez. 2022.

² De acordo com Sifuentes (2009, p. 71), o direito subjetivo “passa a ser público quando o indivíduo encontra no outro pólo da relação jurídica o Estado, e passa a exigir dele prestações positivas ou negativas. Os direitos públicos subjetivos são, desse modo, direitos atribuídos ao indivíduo em face do Estado, por normas de direito público. O sujeito ativo, que é o administrado, tem interesse pessoal em exigir a obrigação por parte da Administração Pública que, por sua vez, tem a obrigação fundamentada em uma norma de direito público”.

O atual estado de consolidação e positivação do direito à educação e do direito à alfabetização evidencia uma afirmação histórica e evolutiva desse direito como pressuposto da capacitação ativa para a cidadania, que ainda carece de entendimento por parte dos atores jurídicos, da comunidade acadêmica e, precipuamente, dos cidadãos titulares de sua exigibilidade (Felix, 2004; Sifuentes, 2009; Comparato, 2015; Ranieri, 2018). Ao nosso ver, a repercussão desses direitos sociais justifica o presente trabalho.

Em outra seara, na construção de uma pesquisa ligada ao Direito como área de conhecimento, pretendemos desenvolver uma investigação que supere a percepção da razão jurídica como formalismo e avance para o entendimento do texto constitucional de modo ampliado, resgatando, neste caso, o último processo legislativo responsável pelo texto constitucional em vigência. Cury, Horta e Fávero (1996) e Ximenes (2014) pontuam que, ao adentrar o campo educacional, o Direito absorve este último apenas como técnica jurídica e tende a desassociar a educação de uma concepção de sociedade, pela excessiva preocupação com o formalismo jurídico.

Passados quase trinta e cinco anos da promulgação da Constituição Cidadã, mediante resgate do trabalho empreendido pelos protagonistas na elaboração da nossa Lei Maior, a retomada de momento singular na história brasileira pode contribuir para a reverberação de direitos sociais elementares, os quais, por sua natureza, estão associados à desejada redução das desigualdades sociais.

Problema e objetivos de pesquisa

Esta investigação parte de uma análise mais ampla – do direito à educação – e a restringe para uma conceituação delimitada – do direito à alfabetização. Não são categorias distintas, vez que a alfabetização é elemento basilar, suporte para a consecução do direito à educação. Essas duas categorias são objeto de atenção na ANC 1987-1988 e nosso propósito é evidenciá-las ao longo do trabalho.

Com essa abordagem inicial, vigentes os dispositivos constitucionais que perfazem a Ordem Constitucional da Educação, termo utilizado por Horta (2007), enfocamos os dois artigos que se relacionam diretamente com o direito à alfabetização: o art. 214, do corpo principal, e o art. 60, do ADCT.

Baseada precipuamente em pesquisa explicativa, com base documental fundada na disponibilização das notas taquigráficas e de documentos legislativos – a exemplo de

anteprojeto, substitutivos dos textos constitucionais, relatórios de emendas e pareceres de emendas –, considerando o avanço da Constituição Federal de 1988 ao assegurar o direito à educação e à alfabetização, nosso problema de pesquisa se consubstancia na seguinte indagação: *como ocorreu o processo legislativo-constitucional na ANC 1987-1988 para a inclusão do art. 214, do corpo principal, e do art. 60, do ADCT, na CF/1988?*

O problema de pesquisa é delimitado da seguinte forma:

- (1) etapas para a elaboração do novo texto constitucional, compreendendo-as como integrantes do referido processo legislativo-constitucional; e
- (2) atores preponderantes, mediante explicitação de argumentações e estratégias utilizadas por eles para que os dois dispositivos prevalecessem na Constituição Cidadã.

Em seguida, suscitam-se os seguintes objetivos de pesquisa:

Objetivo geral: sob o ponto de vista das etapas e dos atores, compreender o processo legislativo-constitucional, ocorrido durante a ANC 1987-1988, responsável pela inclusão do art. 214 e do art. 60 do ADCT no texto da CF/1988, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Objetivos específicos:

- Compreender, na visão de estudiosos dos campos da Educação e do Direito, a base conceitual que fundamenta o direito à educação na ordem jurídica interna e externa;
- Compreender, na visão de estudiosos dos campos da Educação – com enfoque no processo de alfabetização – e do Direito, a base conceitual que fundamenta o direito à alfabetização na ordem jurídica interna e externa; e
- Analisar, com base em pesquisa documental, orientando-nos por um processo legislativo composto por etapas inicialmente menos e posteriormente mais abrangentes, as argumentações e estratégias de atores relevantes para que o art. 214 e o art. 60 do ADCT tenham sido consignados no texto constitucional, promulgado em outubro de 1988, como resultado finalístico da ANC 1987-1988.

Enfoque investigativo e procedimentos de pesquisa

Com o propósito de estudar a experiência vivida pelas pessoas que contribuíram para a elaboração da CF/1988, em face de uma perspectiva interpretativista, admitindo um

objeto de pesquisa construído socialmente, esta pesquisa tem enfoque qualitativo. A abordagem qualitativa permite a compreensão dos significados e valores, a partir de um trabalho interpretativo e analítico, propiciando a investigação de fenômenos e de sua complexidade (Taylor e Bogdan, 1987; Deslauriers e Kérisit, 2008; Gil, 2019).

Em consonância com o enfoque qualitativo, a presente investigação utiliza a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental como instrumentos de pesquisa. Neste último caso, notadamente são utilizados os registros de notas taquigráficas das reuniões da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) 1987-1988 nos seguintes colegiados:

- Subcomissão VIII-A (da Educação, Cultura e Esportes);
- Comissão Temática VIII (da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação);
- Comissão de Sistematização; e
- Plenário.

A pesquisa bibliográfica, que produziu a revisão de literatura constante nos Capítulos 1 e 2, objetivou uma construção aprimorada do objeto de pesquisa e de compreensão dos domínios teóricos inerentes à construção argumentativa da presente investigação. Para Deslauriers e Kérisit (2008, p. 142), a revisão bibliográfica “desempenha, na análise qualitativa, um papel, ao mesmo tempo, estratégico e teórico”.

O levantamento do estado do conhecimento para a revisão de literatura foi otimizado pela nossa participação no grupo de pesquisa Direito e Educação³, no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, liderado pela Prof^a. Dr^a. Loussia Penha Musse Felix, bem como pela disciplina Pesquisa Jurídica, ministrada pela Prof^a. Dr^a. Loussia Penha Musse Felix, cursada ao longo do mestrado, ocasião em que compilamos teses sobre Direito à Educação e Educação Jurídica e analisamos as metodologias aplicadas para a consecução dos objetivos de pesquisa dos respectivos pesquisadores⁴.

Ao seu turno, por possibilitar a realização de reconstruções contextuais, a pesquisa documental constitui uma fonte rica e fidedigna para o pesquisador das ciências sociais (Cellard, 2008; Bardin, 2016; Marconi e Lakatos, 2021). No presente caso, os registros oficiais

³ Disponível no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil em: dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8911408043624789. Acesso em 13 ago. 2023.

⁴ Realizou-se levantamento nos repositórios institucionais dos cursos de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito, conceito Capes 6 e superior, com o objetivo de mapear as teses defendidas entre o período de 2012 a 2022, contemplando temáticas afetas ao Direito à Educação e Educação Jurídica.

das comunicações dos expoentes nas audiências públicas e dos deputados e senadores Constituintes – por meio da transcrição da oralidade na escrita, materializada pelas notas taquigráficas – constituem fonte de dados primários para esta pesquisa.

Para Martins (2009, p. 42), as notas taquigráficas são relevantes porque registram as “divergências de concepções tanto de especialistas, de parlamentares e de representantes dos movimentos sociais, além de captarem com fidedignidade o ‘clima do debate’, a ocorrência de conflitos e de consensos técnicos e políticos”, que não poderiam ser detectados em outros procedimentos de pesquisa, a exemplo das entrevistas diretas.

As notas taquigráficas das sessões da ANC 1987-1988 são documentos públicos e estão disponíveis, de modo digitalizado, no Portal da Constituição Cidadã, da Câmara dos Deputados, e no Portal dos Anais da Assembleia Constituinte, do Senado Federal⁵. Conforme argumentação de Gil (2021), como estratégia de análise documental, haja vista a enorme quantidade de dados disponíveis⁶ e diante de um processo decisório naturalmente complexo, o pesquisador – até por limitações pessoais – precisou tomar decisões para restringir o estudo. Nesse sentido, realizamos leitura completa, em duplicidade, de todos os registros da Subcomissão VIII-A e da Comissão Temática VIII. Por sua vez, a compilação das informações relevantes nas sessões de debates e deliberações da Comissão de Sistematização e do Plenário foram obtidas mediante pesquisa de palavras-chave⁷ relativas à temática da investigação.

Ao longo do trabalho, a primeira menção a um deputado ou senador Constituinte é acompanhada da filiação partidária e da Unidade da Federação (UF) respectiva. A partir da segunda menção, o partido e a UF não são assinalados.

As definições conceituais atinentes ao analfabetismo serão apresentadas no Capítulo 2. Com efeito, por ter repercussão nos aspectos metodológicos, salvo ressalvas apontadas ao longo do texto, a categoria de analfabetismo trabalhada diz respeito à alfabetização de adultos, considerada a população com 15 (quinze) anos ou mais de idade, métrica utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com vistas a ter

⁵ Portal da Constituição Cidadã. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em: 8 ago. 2023.
Portal dos Anais da Assembleia Constituinte. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais>. Acesso em: 8 ago. 2023.

⁶ Para se ter ideia da quantidade de dados disponíveis, somente no Plenário, um dos colegiados da ANC, houve 1.020 votações em 340 sessões de discussão e deliberação.

⁷ As seguintes expressões foram pesquisadas: “educação”, “alfabetização”, “alfabetizado”, “analfabetismo”, “analfabeto” e, para englobar todos os termos anteriores e como medida de redução de erros, “educ”, “alfab” e “analf”.

melhor controle sobre o objeto de pesquisa e considerando a complexidade do fenômeno alfabetização, reputamos válido restringir a análise para o referido grupo populacional.

Estruturação dos capítulos

O trabalho está estruturado em três capítulos.

No Capítulo 1, denominado, “O Direito Humano e Fundamental à Educação”, mediante revisão bibliográfica, apresentamos conceituação que permite considerar a educação como um direito resguardado pelo ordenamento jurídico internacional e nacional. No âmbito internacional, argumentamos que nosso ordenamento é herdeiro de um conjunto de normas de direito internacional que, ao serem ratificadas e nacionalizadas pelo Estado brasileiro, contribuíram diretamente para o arranjo constitucional, normativo e organizacional da educação brasileira em vigor. Na perspectiva da ordem jurídica nacional, enfocamos a legislação produzida no âmbito interno e consideraremos, em especial, as normas constitucionais.

No Capítulo 2, denominado “O Direito Humano e Fundamental à Alfabetização”, mediante revisão bibliográfica, inicialmente são apresentados os conceitos sobre o fenômeno múltiplo que envolve a alfabetização de pessoas. Em seguida, de modo paralelo à estrutura do Capítulo 1, são trabalhados os fundamentos do direito à alfabetização na ordem jurídica internacional e nacional.

O Capítulo 3, denominado “Direito à Alfabetização na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988”, a partir das notas taquigráficas das reuniões de debates e deliberativas, apresenta a discussão sobre o processo legislativo-constitucional que culminou na aprovação da Constituição vigente, em especial do art. 214, do corpo principal, e do art. 60, das Disposições Transitórias, o que nos permitirá responder à pergunta de pesquisa deste trabalho.

CAPÍTULO 1: O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Educação pode ser definida como uma prática social, de cunho cultural intencional e sistemático, cujo objetivo é disponibilizar a todos um conjunto de ações organizadas com vistas a possibilitar a cada indivíduo o processo vital de se educar. Significa, portanto, proporcionar acesso aos conhecimentos, habilidades, valores e atitudes necessárias para viver e conviver condignamente, para continuar aprendendo, para melhorar a qualidade de suas vidas e contribuir para o desenvolvimento de comunidades e nações. (Unesco, 1990; Saraiva, 1992, *apud* Motta, 1997; Delors, 1998).

O fenômeno educacional está resguardado pelo ordenamento jurídico e foi erigido à condição de direito social no art. 6º da CF/1988. Neste Capítulo, pretendemos discorrer sobre a educação como um direito humano e fundamental (Seção 1.1). Em seguida, apresentamos um enquadramento do direito à educação no âmbito da ordem jurídica internacional (Seção 1.2) e na ordem jurídica nacional (Seção 1.3).

1.1 Educação: um direito

Com base na teoria jurídica, há uma distinção entre direitos humanos e fundamentais. Os direitos humanos se referem aos constructos jurídicos que reconhecem os seres humanos como tal, independentemente de sua vinculação com uma Nação, e, por esse motivo, configuram-se com um caráter supranacional. Guardam relação com as normativas de direito internacional e aspiram à validade universal para todos os povos.

Ao seu turno, os direitos fundamentais representam os direitos do ser humano reconhecidos no âmbito constitucional, ou legal, de determinado Estado. Logo, os direitos fundamentais necessariamente encontram-se positivados na ordem jurídica interna. Afirmar que um direito é humano e fundamental, respectivamente, guarda relação direta com seu reconhecimento jurídico nos domínios externo e interno (Sarlet, 1998; Comparato, 2015; Maliska, 2001; Scioscioli, 2015).

Sob a ótica da educação contemporânea, Teixeira (1967, p. 28) argumenta que a caracterização da educação como um direito individual e de interesse público teve início com a doutrina protestante. O autor cita a “Lei do Velho Enganador, Satanás” (“*The Old Deluder, Satan, Act*”), de 1647, promulgada pela colônia de Massachusetts, nos Estados Unidos, como um dos documentos precursores do direito à educação sob a ótica individual:

E aqui ordenado que cada vila (*township*) nesta jurisdição, desde que o Senhor tenha aumentado suas casas até 50, nomeie alguém em sua vila para ensinar tôdas as crianças, que o procurem, a escrever e a ler, seu salário devendo ser pago pelos pais e tutores de tais crianças, ou pelos habitantes em geral, por meio de subsídio, conforme haja o presidente da câmara, ouvidos os conselheiros, determinado, contanto que aquêles que mandem suas crianças não sejam compelidos a pagar muito mais do que o teriam se as tivessem enviado para aprender em outras vilas; e mais é também ordenado que onde qualquer vila venha a crescer até cem casas ou famílias, seja fundada uma escola de gramática, devendo o mestre ser capaz de instruir a juventude até o ponto em que ela se faça habilitada para a universidade, estabelecido que se qualquer cidade negligenciar o cumprimento do que aqui se estabelece por mais de um ano, que esta dita cidade ou vila pague 5 \$ à mais próxima escola, até que venha a cumprir esta ordem [...].

Conforme se pode notar no documento exposto, a Reforma Protestante exerceu influência na literacia e no acesso à educação. Consoante (Cury, 2002, p. 257), nos países onde imperou o protestantismo, a tese de origem luterana da “*sola fide et sola scriptura* implicou não só o desenvolvimento da imprensa como também o incentivo a que todos os fiéis, mediante a instrução, pudessem ler os livros sacros e meditar sobre a palavra de Deus”.

Por essa perspectiva, Soysal e Strang (1989 *apud* Castro, 1994) evidenciaram a relação entre os Estados europeus do século XIX e as igrejas para a construção dos primeiros sistemas nacionais de educação. Países protestantes, como a Prússia e os escandinavos, onde a igreja nacional se subordinava ao Estado, mediante a colaboração desses dois, presenciaram a criação precoce de sistemas de educação de massa. Em outros países, a exemplo de Inglaterra e França, o conflito entre Estado e determinados segmentos religiosos retardou a criação de sistemas de educação nacionais. Identifica-se ainda um terceiro grupo de países, como Grécia, Itália, Espanha e Portugal, onde não se estabeleceram conflitos entre setores religiosos e o Estado – de modo que o poder da igreja tradicional praticamente se manteve intacto – e não houve colaboração para o estabelecimento de uma legislação nacional e inclusiva sobre o acesso à educação.

Por outro ângulo, Castro (1994) sustenta que, em alguns países europeus, a educação de massa tem origem associada ao esforço de construção de uma política de unificação nacional e de estruturação do modelo político do Estado-Nação. Esse fenômeno ocorreu porque algumas instituições, a exemplo da escola primária, possuíam um papel incitador da uniformidade nacional. Na visão do autor, compreende-se o esforço precoce (início do século XVIII) de Frederico Guilherme I estabelecer na Prússia, em 1703, o ensino compulsório, reafirmado este em 1763 por Frederico, o Grande.

Sob o panorama da consolidação do direito humano e fundamental à educação, aponta-se que o processo de consolidação desses direitos se efetiva a partir das revoluções⁸ burguesas do século XVIII, momento em que se inicia um processo de positivação legal com o intuito de limitar o exercício do poder pelos governantes e de conferir algumas liberdades aos cidadãos (Bobbio, 1992; 2022; Cambi, 1999; Vieira, 2001; Basilio, 2009; Comparato, 2015).

O ideário ligado à sociedade civil se vincula ao Estado Constitucional de cunho liberal, que ganha projeção no século XVIII. As revoluções burguesas, doutrinas liberalistas e capitalistas, constitucionalismo e afirmação da soberania nacional – no sentido do povo e não mais do monarca –, que tomaram força no final do século XVIII, representam uma guinada na relação entre Estado e governados (Cambi, 1999). O Estado passa a ser visto sob a perspectiva dos súditos e não do soberano. Consoante Vieira (2001, p. 12), o termo *civil*:

“[...] significa que a sociedade se forma de cidadão, entendido como aquele que tem direitos e deveres. Nessa época em que a palavra *cidadão* se sobressai, ela se contrapõe à palavra *súdito*, que quer dizer aquele que obedece”.

De acordo com Bobbio (1992, p. 61), a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos ocorre com o nascimento do Estado de Direito e o surgimento dos direitos públicos. Para esse autor:

No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.

Os ideais de igualdade e de liberdade, conquanto não passassem de deliberações formais, permearam o imaginário do mundo moderno como fundamentos de sistemas legislativos a partir da Revolução Francesa e da Declaração de Independência dos Estados Unidos. Constituições de cunho liberal, a exemplo da estadunidense, de 1778, e da francesa, de 1792, simbolizaram a concretização do Estado Liberal. Ao limitarem o poder estatal por meio da separação de poderes e da declaração de direitos individuais, essas constituições permitiram diferenciar a esfera política da econômica e, por conseguinte, instituir um sistema descentralizado de mercado (Reale, 2000; Ranieri, 2009; 2018).

⁸ Sobre o uso do termo “revolução”, Comparato (2015, p. 141) afirma que “O grande movimento que eclodiu na França em 1789 veio operar na palavra *revolução* uma mudança semântica de 180°. Desde então, o termo passou a ser usado para indicar uma renovação completa das estruturas sociopolíticas, a instauração *ex novo* não apenas de um governo ou de um regime político, mas de toda uma sociedade, no conjunto das relações de poder que compõem a sua estrutura. Os revolucionários já não são os que se revoltam para restaurar a antiga ordem política, mas os que lutam com todas as armas – inclusive e sobretudo a violência – para induzir o nascimento de uma sociedade sem precedentes históricos.”

A institucionalização em sede constitucional do poder político, da soberania nacional e do povo como sujeito de direitos e deveres permitiu assegurar os conceitos jurídicos de igualdade formal e de direitos humanos fundamentais. O ideário responsável por legitimar o Estado Liberal compôs o sentido crítico de educação, qual seja o de conceber o cidadão em condição de igualdade com os demais, à medida que o educando é uma pessoa livre e consciente de seus direitos e deveres (Teixeira, 1967; Basilio, 2009; Caggiano, 2009; Ranieri, 2019).

Atentando-nos para o direito de instrução, conforme previa a Constituição Francesa de 1792, é necessário pontuar distinções acerca das concepções referentes à prestação estatal e a efetiva consecução desse direito. Teixeira (1967) aponta que, mesmo depois do estabelecimento do regime democrático, a educação foi por muito tempo considerada um interesse privado. Admitia-se certo dever do Estado em promover as letras, as ciências e as artes, mas reconhecer qualquer direito individual à educação é diferente. Identifica-se, portanto, que o Estado Liberal do século XIX enfatizava a necessidade de educação, mas se considerava que aquela necessidade era social e não individual (subjéctiva). Nas palavras de Teixeira (1967, p. 48):

Já o Estado Liberal do século XIX dava, sem dúvida, ênfase à necessidade de educação. A sociedade já era uma sociedade fundada no saber e no conhecimento. Mas julgava-se que aquela necessidade era social e não individual e, por isto mesmo, uma educação para os poucos capazes seria suficiente para tal sociedade.

Quando se cogita, no período do Estado Liberal, da educação para todos, não se visa tanto um direito de cada um, mas a conveniência de se preparar o homem para a indústria. A ênfase em educação técnica, profissional, industrial, em oposição à educação acadêmica e intelectual, refletia ainda o velho dualismo, em que os poucos seriam longamente educados para si mesmos e para as suas funções especializadas e muitos receberiam apenas o treino necessário ao trabalho a que se destinavam.

Essa concepção de modelo de Estado e de Constituição perdurou até a crise social do século XX. Para Maliska (2001, p. 41), “[...] o colapso da sociedade de modelo oitocentista e a implantação de uma nova ordem social exigiram uma nova estrutura de direitos fundamentais, não mais assentada no puro individualismo que caracterizou o modelo anterior”.

Nesse aspecto, entre o final do século XIX e o início do século XX, alguns fatores marcaram a ruptura do paradigma do Estado Liberal para o Estado Social. A eclosão de movimentos revolucionários na Europa, o surgimento e crescimento de doutrinas socialistas ou anarquistas, a organização de setores da sociedade em novos grupos de pressão e a constatação de que as desigualdades estavam avançando são alguns dos elementos que evidenciavam necessidades de mudanças na configuração estatal. Ante a pressão para modificações na

estrutura social, duas alternativas principais se apresentaram: reforma ou revolução. Na Europa Ocidental prevaleceu a via reformista. A reação do Estado às revoltas e conflitos sociais deu-se mediante uma mudança de paradigma materializada pelo Estado Social (Araujo Pinto, 2003).

Nesse sentido, além do núcleo essencial das constituições liberais, novos direitos – denominados sociais – contemplam a atividade do homem como trabalhador, como ator em uma rede de relações econômicas e novas formas de reconhecimento dos sujeitos coletivos de direito passam a integrar os textos constitucionais (Maliska, 2001; Araujo Pinto, 2003; Caggiano, 2009; Comparato, 2015; Bobbio, 1992).

Ao dissertar sobre as mudanças estatais e a repercussão no usufruto dos direitos como decorrência do Estado Social, Bobbio (1992) argumenta que os direitos do homem têm passado por um processo de multiplicação que se sustenta, entre outros aspectos, porque a quantidade de bens considerados merecedores de tutela jurídica aumentou, bem como porque o homem em abstrato não é mais visto como ente genérico, mas nas suas especificidades, seja como criança, jovem, adulto ou pessoa idosa. O autor ainda afirma que o referido processo de multiplicação ocorreu precipuamente no bojo da ascensão dos direitos sociais, cujo reconhecimento acarreta consequências visíveis no plano dos poderes e dos deveres estatais, implicando problemas difíceis de serem resolvidos para os Estados. Nesse sentido, para Bobbio (1992, p. 72):

É supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver [...] é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social. Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado. [...]

Algumas constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial possuem como características comuns, ao lado dos tradicionais direitos individuais, de cunho liberal, os direitos sociais. Exemplos clássicos de positivação constitucional desse movimento de “multiplicação de direitos” são a Constituição do México de 1917 e a Constituição da República Alemã de Weimar de 1919.

Na segunda metade do século XX, o Estado Constitucional Democrático ascende marcado pela supremacia da ordem constitucional, pela subordinação da vontade legislativa ao

conteúdo de justiça previsto nas leis supremas (controle de constitucionalidade), irradiação de princípios e valores de justiça, pela paulatina afirmação de que as relações privadas também são regidas pelos sistemas constitucionais e pela proteção e ampliação dos direitos humanos. Essas características são notadas na Lei Fundamental de Bonn (1948) e nas Constituições Italiana (1948), Portuguesa (1976) e Espanhola (1978). De acordo com Ranieri (2019, p. 46), “[...] há marcante positivação de normas de direitos fundamentais e princípios de justiça material, como expressões normativas dos valores sociais, sob fiscalização constitucional rígida pelos tribunais constitucionais”.

Como Bobbio (1992) sustenta, os direitos, por mais fundamentais que sejam, são históricos, nascidos em determinadas circunstâncias e de modo gradual. A breve trajetória ora descrita nos permite considerar o direito humano à educação, reconhecido na ordem internacional e, no caso brasileiro, o direito fundamental à educação, porque está consagrado constitucionalmente, como herdeiro de um percurso de cidadania, à medida que as concepções de Estado são paulatinamente alteradas.

Na Europa do século XIII, nascer em um estamento servil definia a marcha de uma vida, pois as rígidas interações entre suseranos e vassalos não permitiam mobilidade social. Hoje, no século XXI, um brasileiro que tiver sua matrícula no ensino fundamental negada pode propor uma ação judicial, gratuita e de rito sumário, contra seu município e, se comprovada a negligência da autoridade competente, o prefeito pode responder por crime de responsabilidade⁹.

Elaborada uma breve contextualização que permita vislumbrar a trajetória da educação como um direito, podemos avançar na Seção seguinte para uma concepção normativa desse direito na ordem jurídica internacional.

1.2 Direito à educação na ordem jurídica internacional

1.2.1 Considerações iniciais

Considerando o propósito de elaborar um recorrido sobre a afirmação do direito humano e fundamental à educação deste Capítulo, a Seção anterior apresentou a distinção teórica entre direitos humanos e fundamentais e, tendo como propósito a evolução da Teoria do Estado, conforme Bobbio (1992), situou o direito à educação no contexto da consagração dos direitos sociais.

⁹ Conforme os §§ 3º e 4º do art. 5º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Agora, nossa argumentação avança para a consolidação do direito humano à educação sob uma ótica normativa, com base na ordem jurídica internacional. Justificando a relevância desta exposição, conforme se verificará, nosso ordenamento é herdeiro de um conjunto de normas de direito internacional que, ao serem ratificadas e nacionalizadas pelo Estado brasileiro, contribuíram diretamente para o arranjo constitucional, normativo e organizacional da educação brasileira atualmente em vigor.

Além do mais, pretendemos reforçar a relevância do sistema normativo de proteção dos direitos humanos – de âmbito global e regional –, que atribui aos indivíduos o *status* de sujeitos de direito internacional, conferindo-lhes, portanto, um conjunto de obrigações e direitos de natureza internacional. O século XX presenciou uma guinada na proteção dos direitos e liberdades fundamentais para todos os seres humanos, de modo que esses direitos – à educação, inclusive – não podem mais ser vistos como generosidade dos Estados soberanos, mas inalienáveis, não podendo ser reduzidos ou negados por qualquer motivo. Ainda que positivados na esfera nacional, são resguardados pela comunidade internacional (Cançado Trindade, 2017; Piovesan, 2022; Comparato, 2015; Bobbio, 1992).

A maior proteção legal que um Estado pode conferir a um direito é assegurá-lo sob esteio constitucional. Conforme exposto anteriormente, embora varie em escopo, grau de aplicação e exigibilidade, 82% dos países reconhecem o direito à educação em suas constituições. O alcance e o reconhecimento desse direito são resultado de um percurso histórico-jurídico sob iniciativa de alguns países e, posteriormente, de organizações internacionais cujas convenções e tratados propuseram a ampliação e universalização do direito à educação.

Teixeira (2007) aponta que na Convenção Francesa formulou-se o ideal de uma educação com frequência escolar a todos os cidadãos, como medida para a formação de uma sociedade na qual os privilégios de dinheiro, de classe ou de herança não existissem e a posição na vida social seria buscada pelos indivíduos por meio da escola.

Sob amparo dos acontecimentos ocorridos no âmbito da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 representa, na visão de Comparato (2015, p. 163), o atestado de óbito do Antigo Regime e “uma espécie de carta geográfica fundamental para a navegação política nos mares do futuro, uma referência indispensável a todo projeto de constitucionalização dos povos.”

A primeira Constituição Francesa, aprovada em setembro de 1791, ratificou os direitos proclamados no bojo da Revolução, contém nova declaração de direitos que reforça o caráter antiaristocrático e antifeudal do novo regime político e reconhece de modo inédito os direitos humanos de índole social. Com o propósito de resguardar as crianças abandonadas, aquela Constituição previu a criação de um estabelecimento geral de assistência pública, bem como determinou a organização de uma “instrução pública comum a todos os cidadãos, gratuita no que concerne às partes do ensino indispensáveis a todos os homens” (Comparato, 2015, p. 165).

Embora não tenha sido efetivamente aplicada, a Constituição Francesa de 1793 tem uma simbologia relevante em matéria educacional, uma vez que estatuiu a instrução como necessidade de todos. Previa o documento que “a sociedade deve favorecer, com todos os seus poderes, os progressos da instrução pública, bem como pôr a instrução ao alcance de todos os cidadãos” (Comparato, 2015, p. 175).

Após um período de seguidas mudanças constitucionais e de instabilidade política, a Constituição Francesa de 1848 garante aos cidadãos “a liberdade de trabalho e de indústria. A sociedade favorece e encoraja o desenvolvimento do trabalho, pelo ensino primário gratuito, a educação profissional, a igualdade nas relações entre o patrão e o operário, as instituições de previdência e de crédito [...]” (Comparato, 2015, p. 184).

Adiante, no século XX, a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em fevereiro de 1917 e ainda vigente, é considerada um marco no constitucionalismo social. O documento foi influenciado pela doutrina anarco-sindicalista em voga no continente europeu durante o último quarto do século XIX. Em 1906, o grupo *Regeneración* lançou manifesto de grande repercussão naquele país, onde foram apresentadas diretrizes para um novo governo mexicano. Entre elas, constava a proibição de reeleição do Presidente da República, garantias para as liberdades individuais e políticas, quebra do poderio da igreja Católica, reforma agrária, proteção do trabalho assalariado e expansão do sistema de educação pública (Comparato, 2015).

O ineditismo em alçar os direitos trabalhistas à condição de direitos fundamentais é uma característica da Constituição Mexicana de 1917. Comparato (2015) nota que esse precedente mexicano deve ser salientado, posto que os direitos humanos de dimensão social na Europa passaram a ser notados após o fim da Primeira Guerra Mundial. A Constituição Alemã da República de Weimar de 1919, por exemplo, se inspira na sua correlata mexicana no aspecto da difusão dos direitos sociais. Direitos trabalhistas de vanguarda – como a limitação

da jornada de trabalho, a proteção da maternidade e a idade mínima de admissão de empregados nas fábricas – estavam originalmente previstos na Carta mexicana.

Embora tenha abordado a matéria de modo tangencial, a Constituição Mexicana de 1917 dispôs em dois incisos sobre o acesso à educação:

Art. 123

[...]

VI - O salário mínimo a que o trabalhador fará jus será o que se considerar suficiente, atendendo-se às condições de cada região, para satisfazer as necessidades normais de vida do operário, de sua educação e lazer honesto, enquanto chefe de família. Em toda empresa agrícola, comercial, fabril ou mineira, os trabalhadores terão direito a uma participação nos lucros, que será regulada como indicado no inciso IX.

XII - Em toda empresa agrícola, industrial, mineira, ou de qualquer outra classe de trabalho, os patrões estarão obrigados a proporcionar aos trabalhadores habitações cômodas e higiênicas, pelas quais poderão cobrar aluguéis que não excederão de meio por cento mensal do valor cadastral das propriedades. Deverão, igualmente, criar escolas, enfermarias e demais serviços necessários à comunidade. Se as empresas estiverem situadas em locais povoados e empregarem um número de trabalhadores superior a cem, terão a primeira das obrigações mencionadas. (Comparato, 2015, p. 196 e 197).

A Constituição de Weimar de 1919 possui esse nome em alusão à cidade alemã da região da Saxônia onde ocorreu sua elaboração e votação. Votada sete meses após o armistício da Primeira Guerra Mundial, na visão de Comparato (2015), a Carta de Weimar exerceu influência nas instituições políticas de todo o Ocidente, notadamente quanto às linhas mestras da democracia social, já anteriormente traçadas pela Constituição Mexicana, e por arranjos institucionais que podem qualificá-la como precursora de um Estado Social de Direito (Godoy e Sarlet, 2022).

A Carta alemã de 1919 atribuiu ao Estado o dever fundamental de oferecer a educação escolar com duração de oito anos e educação complementar até dezoito anos de idade. De modo inovador, possibilitou a adaptação do ensino escolar ao meio cultural e religioso das famílias e determinou que, tanto no ensino fundamental quanto no complementar, ensino e material didático fossem gratuitos. Dispôs ainda que haveria subsídio público para que pais de alunos pudessem cursar o ensino médio e superior:

Art. 145. A escolaridade é obrigatória para todos. Ela é realizada, fundamentalmente, pela escola popular em pelo menos oito anos letivos e pela anexa escola complementar, até os dezoito anos completos. O ensino e o material didático, na escola popular e na escola complementar, são gratuitos.

Art. 146. A instrução pública é estruturada de forma orgânica. Para cada escola primária comum organiza-se uma escola média e uma escola superior. Para essa organização, o determinante é a pluralidade das vocações de vida, sendo que, para a admissão de uma criança em determinada escola, são

levadas em conta suas aptidões e inclinações; não a situação econômica, a posição social ou a religião de seus pais.

No âmbito municipal, porém, são instituídas, a pedido das pessoas responsáveis pela educação das crianças, escolas populares adaptadas à sua confissão religiosa ou à sua visão de mundo, desde que o ensino, no sentido do disposto na primeira alínea deste artigo, não seja prejudicado. A vontade das pessoas encarregadas da educação das crianças deve ser, tanto quanto possível, levada em consideração. As particularidades locais determinam a legislação dos Estados federados (*die Landesgesetzgebung*). respeitadas os princípios de uma lei nacional (*Reichgesetz*).

Para o acesso de pessoas de poucos recursos às escolas médias e superiores, subsídios públicos são oferecidos pelo Estado central (*Reich*), os Estados federados (*Länder*) e os Municípios, para os pais de crianças que sejam consideradas aptas a cursar a escola média e a escola superior, até o final de seus estudos (Comparato, 2015, p. 209 e 210).

Comparato (2015) argumenta que a Constituição de Weimar tinha um caráter dual: primeiramente dispunha sobre a clássica organização do Estado e, em seguida, acrescentava os direitos de conteúdo social às tradicionais garantias de liberdades individuais. Manifestando criticismo à Carta Alemã de 1919, Schmitt (*apud* Comparato, 2015) sustenta que havia duas Constituições sem unidade entre elas. Uma parte seria neutra em matéria de valores, dando competência ao legislador ordinário para decidir as alocações de recursos e demais decisões governamentais, e a outra tinha uma orientação socialista, declarava direitos fundamentais de natureza diversa e por vezes contraditórios.

Além das críticas suscitadas por Schmitt, Callejón (2022) argumenta que o Tratado de Versalhes, acontecimento exógeno à Constituição de Weimar, repleto de disposições que afetavam diretamente o povo alemão, configurou-se, em grande medida, como a “antiConstituição” de Weimar. Como aspecto endógeno, o referido autor sustenta que a própria organização de poderes estabelecida pela Constituição não resultou positiva na dinâmica política da época, o que acarretou um federalismo débil. Embora não tenha sido efetivamente revogada pelo regime nazista, Weimar teve uma vigência efetiva compreendida entre 1919 e 1933.

O movimento de internacionalização dos direitos humanos pode ser considerado recente, surgiu no período pós-Segunda Guerra Mundial, em resposta às atrocidades cometidas pelo nazismo. Como um dos legados, no âmbito da soberania estatal, o regime nazista condicionou a titularidade dos direitos aos pertencentes à raça considerada ariana. A negação da pessoa humana como valor fonte do Direito significou uma evidente ruptura com o paradigma de direitos humanos. À vista desse contexto, emerge um esforço de reconstrução dos direitos humanos como um referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Consoante Piovesan (2022, p. 69), “se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução.”.

Trata-se de um momento singular para a Teoria do Estado e o Direito Internacional, pois a doutrina da soberania ilimitada dos Estados passava a ser questionada e atacada. À medida que as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra eram reveladas, vários doutrinadores concluíram que a soberania estatal não poderia ser um princípio absoluto, de modo que a soberania estatal poderia estar sujeita a limitações em favor dos direitos humanos (Cançado Trindade, 2017; Comparato, 2015; Piovesan, 2022).

1.2.2 Carta da ONU e DUDH

A organização que sintetiza o esforço de se promover uma governança global, visando à preservação de vidas e à promoção da igualdade entre homens e mulheres, sob amparo de um sistema de direitos humanos, é a Organização das Nações Unidas (ONU). Elaborada pelos representantes de cinquenta países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, reunida em São Francisco (EUA) de 25 de abril a 26 de junho de 1945, a Carta da ONU é a materialização do compromisso de promover cooperação internacional para resolver os problemas de caráter econômico, social, cultural e humanitário (Nações Unidas, 1945; Sardenberg, 2013).

No que tange à criação e promoção de um sistema global de Direitos Humanos, o artigo 55 da Carta da ONU prevê:

Artigo 55

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a. padrões de vida mais elevados, trabalho pleno e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c. o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião.

Com efeito, concebida como interpretação autorizada do art. 1º (item 3) e do art. 55 da Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi adotada em 10 de dezembro de 1948, pela aprovação de 48 Estados¹⁰. Ao consagrar um consenso sobre

¹⁰ Conforme Piovesan (2022, p. 306), “A Declaração Universal foi aprovada pela Resolução n. 217 A (III) da Assembleia Geral, em 10 de dezembro de 1948, por 48 votos a zero e oito abstenções. Os oito Estados que se abstiveram foram: Bielorrússia, Checoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, URSS, África do Sul e

valores de cunho universal a serem perseguidos pelos Estados, com seus trinta artigos, a DUDH consolida a afirmação de uma ética global e pode ser acolhida como uma prova histórica de um consenso majoritário sobre determinado sistema de valores em nível internacional (Bobbio, 1992; Cançado Trindade, 2017; Piovesan, 2022).

No preâmbulo, a Declaração Universal considera que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. Nesse sentido, nos termos da DUDH, o único requisito para a titularidade de direitos é a condição de pessoa. Bobbio (1992, p. 28) considera que a DUDH representa “inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a comunidade internacional no sentido de uma comunidade não só de Estados, mas de indivíduos livres e iguais”. Ao seu turno, Piovesan (2022, p. 75) argumenta que “a universalidade dos direitos humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana) [...]”.

Além da universalidade e indivisibilidade de seus direitos, a DUDH de 1948 estabelece duas categorias de direitos: os civis e políticos (arts. 3º a 21) e os econômicos, sociais e culturais (arts. 22 a 28). Combinam-se dois discursos, o liberal e o social, conjugando o valor da liberdade com o da igualdade.

No âmbito do Direito à Educação, prevê a DUDH:

Artigo 26º

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos.

A DUDH não é considerada um tratado ou convenção internacional, uma vez que foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução, não

Iugoslávia. Observe-se que em Helsinki, em 1975, no Ato Final da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, os Estados comunistas da Europa aderiram expressamente à Declaração Universal.”.

apresentando, portanto, força coerciva. Comparato (2015) explica que, à época da aprovação da DUDH, entendia-se não haver força vinculante daquela Declaração, pois a doutrina considerava a lacuna de um tratado internacional para que suas disposições fossem “juridicizáveis”. Atualmente, Piovesan (2022) argumenta que a Declaração Universal tem sido entendida como interpretação autorizada da expressão “direitos humanos” prevista na Carta das Nações Unidas, apresentando, sim, força vinculante, de maneira que os Estados membros da ONU têm a obrigação de promover o respeito e a observância dos direitos elencados naquela Declaração.

A DUDH de 1948, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹¹ (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹² (PIDESC), ambos aprovados em 1966, integram o que se convencionou denominar Carta Internacional dos Direitos Humanos (*International Bill of Rights*), inaugurando o sistema global de proteção dos direitos humanos, também integrado pelos sistemas regionais (Unesco, 2019).

1.2.3 PIDESC

O PIDESC enuncia um extenso catálogo de direitos, incluídos direito ao trabalho e à justa remuneração, a criar e a se associar a sindicatos, a um nível de vida adequado, à moradia, à previdência social, à saúde, à participação na vida cultural da comunidade. O art. 13 se dedica ao direito à educação:

Artigo 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;

b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;

¹¹ Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

¹² Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

- c) A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
 - d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;
 - e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.
1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais - e, quando for o caso, dos tutores legais - de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.
 2. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Enquanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos estabelece direitos endereçados aos indivíduos, o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece deveres destinados aos Estados. No âmbito do direito à educação, a análise da estrutura argumentativa do PIDESC, composta pelos termos “Os Estados Partes reconhecem” ou “Os Estados Partes comprometem-se”, permite-nos constatar que os direitos encampados não são autoaplicáveis e seriam promovidos de modo progressivo pelos signatários desse Pacto.

À luz do fenômeno compreendido por Bobbio (1992) como “multiplicação de direitos”, ante o marco inicial da proteção internacional dos direitos humanos explicitado, elaboraram-se inúmeras declarações e convenções com o intuito de salvaguardá-los. A proteção aos direitos de ordem genérica e abstrata, característica das declarações publicadas no Estado Liberal, paulatinamente passa a conferir a determinados grupos uma tutela especial e particular, como forma de respeitar a vulnerabilidade de alguns grupos.

Com relevância para esta discussão, citamos a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (Nações Unidas, 1960), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Nações Unidas, 1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (Nações Unidas, 1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Nações Unidas, 2006), todas elas com repercussão no direito à educação.

1.2.4 Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino

Em ordem cronológica, a primeira delas, Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino¹³ (Nações Unidas, 1960), reitera o compromisso do direito de toda pessoa à educação enunciado na DUDH e mantém estrutura semelhante ao PIDESC, ou seja, os Estados signatários se comprometem a envidar esforços para eliminar discriminações. De acordo com o art. 1º dessa Convenção, o termo “discriminação” abarca: distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino, e, principalmente:

- a) privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino;
 - b) limitar a nível inferior à educação de qualquer pessoa ou grupo;
 - c) sob reserva do disposto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas; ou
 - d) de impor a qualquer pessoa ou grupo de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem.
2. Para os fins da presente Convenção, a palavra "ensino" refere-se aos diversos tipos e graus de ensino e compreende o acesso ao ensino, seu nível e qualidade e as condições em que é subministrado (*Ibid.*).

Adicionalmente, a referida Convenção evidencia no art. 4º o compromisso firmado pelos Estados signatários para formular, desenvolver e aplicar uma política nacional que vise a promover, por métodos adaptados às circunstâncias e usos nacionais, a igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de ensino, e principalmente:

- a) tornar obrigatório e gratuito o ensino primário: generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário sob suas diversas formas; tornar igualmente acessível a todos o ensino superior em função das capacidades individuais; assegurar a execução por todos da obrigação escolar prescrita em lei;
- b) assegurar em todos os estabelecimentos públicos do mesmo grau um ensino do mesmo nível e condições equivalentes no que diz respeito à qualidade do ensino dado;
- c) encorajar e intensificar, por métodos apropriados, educação de pessoas que receberam instrução primária ou que não a terminaram e permitir que continuem seus estudos em função de suas aptidões;
- d) assegurar sem discriminação a preparação ao magistério (*Ibid.*).

¹³ Pactuada em 15 de dezembro de 1960, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 40, de 1967, e promulgada pelo Presidente da República mediante o Decreto nº 63.223, de 6 de setembro de 1968. De acordo com o art. 9º, não são admitidas reservas à Convenção.

1.2.5 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

Afirmando estar convencidos de que a participação da mulher, em igualdade de condições com o homem, é indispensável e que a contribuição feminina no desenvolvimento da sociedade não era reconhecida plenamente, firmou-se a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, proclamada em dezembro de 1979 e inicialmente aprovada, com reservas, pelo Estado brasileiro em novembro de 1983¹⁴.

Quanto ao direito à educação, o art. 10 da aludida Convenção discrimina as medidas a serem adotadas pelos Estados para assegurar igualdade entre homens e mulheres no campo educacional:

Artigo 10

Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação e em particular para assegurarem condições de igualdade entre homens e mulheres:

- a) As mesmas condições de orientação em matéria de carreiras e capacitação profissional, acesso aos estudos e obtenção de diplomas nas instituições de ensino de todas as categorias, tanto em zonas rurais como urbanas; essa igualdade deverá ser assegurada na educação pré-escolar, geral, técnica e profissional, incluída a educação técnica superior, assim como todos os tipos de capacitação profissional;
- b) Acesso aos mesmos currículos e mesmos exames, pessoal docente do mesmo nível profissional, instalações e material escolar da mesma qualidade;
- c) A eliminação de todo conceito estereotipado dos papéis masculino e feminino em todos os níveis e em todas as formas de ensino mediante o estímulo à educação mista e a outros tipos de educação que contribuam para alcançar este objetivo e, em particular, mediante a modificação dos livros e programas escolares e adaptação dos métodos de ensino;
- d) As mesmas oportunidades para obtenção de bolsas-de-estudo e outras subvenções para estudos;
- e) As mesmas oportunidades de acesso aos programas de educação supletiva, incluídos os programas de alfabetização funcional e de adultos, com vistas a reduzir, com a maior brevidade possível, a diferença de conhecimentos existentes entre o homem e a mulher;
- f) A redução da taxa de abandono feminino dos estudos e a organização de programas para aquelas jovens e mulheres que tenham deixado os estudos prematuramente;
- g) As mesmas oportunidades para participar ativamente nos esportes e na educação física;

¹⁴ Firmada pelo Presidente da República em 31 de março de 1981, aprovada pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo nº 93, de 14 de novembro de 1983, e promulgada pelo Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. À época, o Estado brasileiro apresentou reservas ao art. 15, § 4º, e ao art. 16, § 1º (a), (c), (g) e (h), da Convenção. O art. 15 assegura a homens e mulheres o direito de, livremente, escolher seu domicílio e residência. O art. 16 estabelece a igualdade de direitos entre homens e mulheres no casamento e nas relações familiares. Tais reservas foram formuladas em virtude do Código Civil de 1916, então vigente, que consagrava a família patriarcal (Piovesan, 2022). Em 20 de dezembro de 1994, o Governo brasileiro notificou o Secretário-Geral das Nações Unidas acerca da eliminação das citadas reservas e atualmente o Decreto que promulga a Convenção é o nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.

h) Acesso a material informativo específico que contribua para assegurar a saúde e o bem-estar da família, incluída a informação e o assessoramento sobre planejamento da família (Nações Unidas, 1979).

Até o ano de 2021, 198 Estados haviam assinado a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. Embora o número evidencie uma grande adesão, Piovesan (2022, p. 91) salienta que, dentre os tratados internacionais de direitos humanos, a citada Convenção foi o instrumento que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados, concentradas prioritariamente na cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família. A autora cita que alguns países, como Bangladesh e Egito, acusaram o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar ‘imperialismo cultural e intolerância religiosa’, ao lhes impor a visão de igualdade entre homens e mulheres.

A despeito de ter ratificado a Convenção¹⁵, o Afeganistão tem negado o acesso à educação secundária e superior de milhares de mulheres. De acordo com a Unesco (2023a), desde setembro de 2021, o retorno à escola para todas as mulheres acima de doze anos tem sido indefinidamente adiado. Cerca de 1,1 milhão de meninas e mulheres têm o acesso à educação negado. Na atualidade, oitenta por cento das afegãs não frequentam a educação formal, o equivalente a 2,5 milhões de mulheres. Aproximadamente, trinta por cento das meninas afegãs sequer tiveram acesso à educação primária. Embora a literatura aponte que nos últimos vinte anos houve progresso no acesso e qualidade à educação naquele país, a ascensão do Talibã ao poder tem negado o direito humano à educação de milhares de mulheres (Unesco, 2021, 2023a).

1.2.6 Convenção sobre os Direitos da Criança

Avançando para outro diploma, a Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁶, adotada pela ONU em novembro de 1989, destaca-se como o tratado internacional de proteção de direitos humanos com o maior número de ratificações: 196 Estados-partes (Piovesan, 2022). O escopo da Convenção é amplo e abarca, entre outros, o direito à vida (art. 6º); a ter uma nacionalidade (art. 8º); à proteção para não seja separada dos pais contra a vontade (art. 9º); à proteção para não ser levada ilicitamente ao exterior (art. 11); à liberdade de expressão, de pensamento, de consciência e de crença (arts. 13 e 14); a acessar serviços de saúde (art. 24); e

¹⁵ Fonte: UN Treaty Body Database. Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=1&Lang=en. Acesso em: 12 mar. 2023.

¹⁶ Pactuada em 20 de novembro de 1989, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, e promulgada pelo Presidente da República mediante o Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

contra todas as formas de exploração e abuso sexual (art. 34). Quanto ao direito à educação, preveem os arts. 28 e 29:

Artigo 28

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
- c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
- d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção.

3. Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento (Nações Unidas, 1989).

Artigo 29

1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;
- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.

2. Nada do disposto no presente artigo ou no Artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja acorde com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado (Nações Unidas, 1989).

O Comitê dos Direitos da Criança, órgão composto por especialistas independentes que monitoram a implementação daquela Convenção, ao comentar as

disposições atinentes à educação, argumenta que o propósito é o de conceder autonomia por meio do desenvolvimento de habilidades, capacidade de aprendizado, autoestima e autoconfiança. Nesse contexto, ao permitir processos de aprendizagem individuais e coletivos, a educação tem um desígnio bem mais amplo do que somente a oferta de educação formal, ao encontro do que a literatura considera como um direito multiplicador, instrumento de efetivação de outros direitos humanos (Unesco, 2019).

1.2.7 Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Finalizando a apresentação de instrumentos normativos internacionais que visam a resguardar determinados grupos, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹⁷ (Nações Unidas, 2006) se manifesta como uma resposta da comunidade internacional à discriminação, exclusão e desumanização das pessoas com deficiência.

Ao longo da história, a deficiência foi enquadrada como pecado ou um castigo divino, marcada pela invisibilidade, considerada uma “doença” a ser curada, prevalecendo um paradigma capacitista. Na perspectiva dos direitos humanos, há destaque para a inclusão e remoção de barreiras que impeçam o usufruto de direitos por parte dessas pessoas. Nesta última concepção, insere-se o intento desse normativo internacional (Piovesan, 2022). O art. 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência dispõe sobre o direito à educação:

Artigo 24

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

- a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;
- b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;
- c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre.

2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que:

- a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência;

¹⁷ Pactuada em 13 de dezembro de 2006, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, e promulgada pelo Presidente da República mediante o Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. A referida Convenção foi aprovada conforme o processo legislativo disposto no § 3º do art. 5º da Constituição, com *status* equivalente a emenda constitucional.

- b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem;
- c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas;
- d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;
- e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena.

3. Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo:

- a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares;
- b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade lingüística da comunidade surda;
- c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social.

4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência.

5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência (Nações Unidas, 2006).

A Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, inseriu o § 3º ao art. 5º da CF/1988, possibilitando que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais. Com essa previsão em vigor, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi a primeira a ser aprovada sob amparo desse novo rito legislativo e possui, portanto, *status* constitucional.

1.2.8 Sistema regional de direitos humanos

Os instrumentos normativos de cunho internacional anteriormente explicitados – DUDH, PIDESC e as Convenções – foram produzidos no âmbito nas Nações Unidas e representam toda a comunidade internacional. Ao lado do sistema global, adicionalmente, o sistema regional de direitos humanos fortalece os mecanismos de proteção, ao adaptar os mecanismos de governança desses direitos aos contextos regionais, levando em consideração costumes, tradições e valores culturais mais específicos (Unesco, 2019).

Em nossa esfera regional, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948) é o tratado fundador da Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual, entre outros propósitos, objetiva promover o desenvolvimento econômico, social e cultural da região por meio da ação cooperativa dos Estados signatários. O Brasil assinou a Carta em abril de 1948 e a ratificou em novembro de 1950. Entre os seus dispositivos, o art. 34, ‘h’, da referida Carta preceitua que os Estados membros devem dedicar “seus maiores esforços” para “rápida erradicação do analfabetismo e ampliação, para todos, das oportunidades no campo da educação”.

Piovesan (2022) salienta que, no sistema interamericano, a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, é o instrumento de maior importância. Foi assinada em San José, Costa Rica, em 1969, entrando em vigor em 1978. Na Convenção Americana, não são enunciados direitos sociais, apenas se determina que os estados alcancem progressivamente a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras que se mostrem apropriadas.

Seguidamente, em 1988, foi adotado um protocolo adicional à Convenção, dispondo sobre direitos econômicos, sociais e culturais, denominado Protocolo de São Salvador¹⁸ (Organização dos Estados Americanos, 1988). O art. 13 do Protocolo preceitua que a educação deverá orientar-se para o “pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz”. Estabelece ainda que o pleno exercício do direito à educação deve prever:

[...]

a) o ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;

¹⁸ Pactuado em 17 de novembro de 1988, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo no 56, de 19 de abril de 1995, e promulgado pelo Presidente da República mediante o Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

b) o ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional, deve ser generalizado e acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pelo estabelecimento progressivo do ensino gratuito.

c) o ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pelo estabelecimento progressivo do ensino gratuito;

d) deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau;

e) deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciados para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental.

De acordo com a legislação interna dos Estados-Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação que deverá ser ministrada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima.

Nenhuma das disposições do Protocolo poderá ser interpretada como restrição da liberdade das pessoas e entidades de estabelecer e dirigir instituições de ensino, de acordo com a legislação dos Estados-Partes (Organização dos Estados Americanos, 1988).

1.2.9 Implicações sobre a legislação vigente

A jornada pelos instrumentos voltados à proteção dos direitos humanos na ótica internacional ora realizada permite nossa compreensão de que há convergência daqueles com os normativos nacionais em vigor.

Por exemplo, o art. 26 da DUDH possui um trecho onde se consigna que “a educação deve visar à plena expansão da personalidade humana”. Do mesmo modo, o art. 13 do PIDESC estabelece que “a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana”. Ao seu turno, o art. 205, que abre a Seção sobre educação na CF/1988, possui disposições claramente inspiradas nas declarações internacionais, vejamos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Em outro aspecto, importa notar que as Convenções “Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino” (Nações Unidas, 1960), “para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres” (Nações Unidas, 1979), “sobre os Direitos da Criança” (Nações Unidas, 1989) e “sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência” (Nações Unidas, 2006), ratificadas no ordenamento jurídico brasileiro, exerceram influência na legislação nacional posterior, reafirmando suas disposições e produzindo meios de efetivação daquelas.

A afirmação da igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I, CF/1988), a proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 5º, XX, CF/1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990) e a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 2015) são exemplos da sinergia entre os instrumentos internacionais e os nacionais, legitimando a concepção de um Estado Internacional e Constitucional de Direito (Ranieri, 2019).

Cumprido o propósito de evidenciar nosso ordenamento como legatário de um conjunto de normas de direito internacional que contribuíram para a configuração do arranjo jurídico-constitucional e da própria organização da educação brasileira, a próxima Seção disporá sobre o direito à educação na ordem jurídica nacional.

1.3 Direito à educação na ordem jurídica nacional

1.3.1 Considerações iniciais

Nesta última Seção, pretendemos focar a legislação produzida no âmbito interno e consideraremos, em especial, as normas constitucionais. Como são orientadoras do ordenamento jurídico, constituições nos ajudam a entender as ideias que estavam em discussão e nos possibilitam captar o ideário da sociedade à época, o que evidencia ao menos as prioridades dos tomadores de decisões e a narrativa das políticas públicas. (Cury, Horta e Fávero, 1996)

Quando se analisa o trajeto da história educacional brasileira, O direito à educação foi restrito a poucas pessoas e infelizmente pôde ser considerado um privilégio (Cunha, 2013; Freire, 1993; Motta, 1997; Teixeira, 1967, 2007; Cury, 2002; Ranieri, 2009).

Em meados do século XIX, sob influência dos avanços das revoluções inglesa, francesa e americana, enquanto vários países davam início à organização de sistemas públicos de educação, inclusive países vizinhos, de acordo com Cunha (2013, p. 32), “o Brasil se omitiu e ficou à margem do processo histórico de prospecção de caminhos mais promissores para a cidadania”. Em tempos que outros países tinham um caminho claro no qual a educação assumia um papel essencial para o desenvolvimento social e econômico, a nação brasileira permaneceu insensível à generalização da educação pública.

Não faltaram denúncias. Em setembro de 1882, ao proferir Parecer na Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados sobre a reforma do ensino primário, Rui Barbosa (Câmara dos Deputados, 1883, p. 1) alertava que havia um diagnóstico de “miséria intelectual e material da instrução pública neste país”. Comparando o aumento da frequência escolar entre 1857 e 1878, o jurista constatou que ela havia crescido apenas 0,57% e, com esse

ritmo, o Brasil levaria 799 anos para alcançar outros países cuja cobertura de educação primária já alcançava quase toda a população em idade escolar.

Em outro trecho do Parecer, Barbosa enfatiza que “a chave misteriosa das desgraças, que nos afligem, é esta, e só esta: a ignorância popular, mãe da servilidade e da miséria [...] eis o formidável inimigo, o inimigo intestino, que se asila nas entranhas do País. Para o vencer, revela instaurarmos o grande serviço da defesa nacional contra a ignorância” (Câmara dos Deputados, 1883, p. 121). O diagnóstico do século XIX elaborado pelo Deputado Federal à época revela a trajetória educacional brasileira, por vezes, marcada pelo atraso educacional.

Em face dessas considerações iniciais, nesta Seção pretendemos abordar de modo sintético o direito à educação sob a ótica das Constituições Federais de 1824, 1892, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. Pela vigência atual e por inaugurar o que se considera a Ordem Constitucional da Educação, dedicaremos mais espaço à CF/1988. Registre-se que não é objeto deste trabalho a comparação e discussão aprofundada dos registros formais das cartas políticas e seus resultados materiais. Nosso intuito é o de apresentar o contexto de produção da norma constitucional e trechos relevantes para a compreensão do direito à educação à época e seus reflexos na organização atual da educação brasileira.

1.3.2 Constituição de 1824

A “Constituição Política do Imperio do Brazil”, outorgada em 1824 pelo imperador Dom Pedro I, até hoje é a mais longeva da nossa história e foi emendada somente em uma ocasião, para a produção do Ato Adicional de 1834. Bonavides e Andrade (1991, p. 7) argumentam que a longevidade do texto constitucional se deve às qualidades ímpares de Dom Pedro II, mas também porque “a verdadeira Constituição imperial não estava no texto outorgado, mas no pacto selado entre monarquia e a escravidão”.

Bonavides e Andrade (1991) comentam que a Constituição de 1824 era liberal em matéria de direitos individuais, centralizadora e autoritária na soma de poderes concedida ao monarca, e tinha uma sensibilidade precursora para o aspecto social. Como exemplo desse último, os referidos autores lembram que a Carta de 1824 “declarava a instrução primária a todos os cidadãos; regras, portanto, de constitucionalismo social, tão peculiares às conquistas de nosso século.” (*Ibid.*, p. 101).

As duas menções dispensadas à educação estão inseridas no Título VIII da Constituição de 1824, que enumera os direitos civis e políticos nas “Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros”. Prevê o art. 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os cidadãos.

XXXIII. Collegios, e universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas letras, e Artes. [...]

Maliska (2001) observa que o tratamento conferido à educação foi bastante reduzido e reproduzia o entendimento válido à época de que a educação, preponderantemente, ficava a cargo da família e da igreja Católica. Ao criar câmaras municipais em cada cidade e vila do império, a Lei de 1º de outubro de 1828, atribuiu ao âmbito local a “inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação”.

Note-se que competia às cidades e vilas a inspecção das escolas primárias e não havia uma determinação de construção de escolas para prover instrução primária e gratuita aos cidadãos, conforme previa o art. 179, XXXII, da Constituição de 1824. A própria redação do dispositivo citado não deixa claro que era atribuição do Poder Executivo do império providenciar meios para que se concedesse acesso à educação.

No contexto da denegação do direito à educação, merece destaque o Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, que empreendeu a denominada Reforma Couto Ferraz, nome em alusão ao então Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império. O referido normativo pretendia reformar o ensino primário e secundário do Município da Corte, no caso, o Rio de Janeiro. O § 3º do art. 69 do citado Decreto previa que não poderiam ser admitidos à matrícula, tampouco frequentar escolas, os escravizados. Embora tenha sido uma legislação de alcance local, pelo fato de o Rio de Janeiro ser a sede do Império, havia repercussão do citado conteúdo normativo nas outras províncias.

1.3.3 Constituição de 1891

Após a Proclamação da República, a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, de 1891, inspira-se na sua correlata estadunidense para tratar de presidencialismo, federalismo e liberalismo político, além de representar a consolidação do Estado laico (Horta, 2007).

Conforme ressalta Cury (2001, p. 279), “a laicidade será o sinal marcante com que o Estado Republicano desejou ver inscrito na escola a idéia de igualdade”. O rompimento com a igreja Católica se evidencia no art. 72, o qual, ao enumerar a declaração de direitos, previu em seu § 6º: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos”.

Em matéria educacional, Horta (2007, p. 51) argumenta que a Carta de 1891 é lacônica: “não há sequer uma única menção a um direito ao ensino: todas as normas pertinentes à educação referem-se a princípios, ou a regras de organização da república presidencial que então nascia [...]”.

Nesse sentido, o caráter descentralizador típico do regime federalista também se verificou nas disposições referentes à educação. Ao dispor sobre as atribuições da União, o § 30 do art. 34, da CF de 1891, dispunha que competia privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre o ensino superior. Por sua vez, o *caput* do art. 35 dispunha que “incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente”:

1º Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de caracter federal;

2º Animar, no paiz, o desenvolvimento das letras, artes e sciencias, bem como a immigração, a agricultura, a industria e o commercio, sem privilegios que tolham a accção dos governos locaes;

3º Criar instituições de ensino superior e secundario nos Estados;

4º Prover á instrucção secundaria no Districto Federal.

Diferentemente da Constituição do Império, a CF/1891 não previa a gratuidade da instrução primária. Ao dissertar sobre o princípio da gratuidade, confrontando os dispositivos da primeira Constituição republicana, Cury (2002, p. 270) expõe:

Obrigatoriedade combinada com gratuidade não só supõe uma oferta universal pelos Estados, como também implica em dar às famílias pobres material didático. A inserção destes princípios, como matéria constitucional, obrigá-los-ia além de pontos de vista firmados.

A idéia de que a instrução do cidadão era mais moral que jurídica fazia parte da visada como *virtus* e não como *jus*. Isto se pode ver pela pena moral a que foram submetidos os analfabetos privados de funções públicas e do pleno gozo dos direitos políticos.

Entre a Constituição Imperial de 1824 e a Republicana de 1891, com a exceção da vitaliciedade conferida aos senadores e do Poder Moderador, são poucas as distinções entre essas duas Cartas. No sentido da garantia dos direitos civis e políticos, o modelo assumido pelo império era assumidamente liberal. Ainda que em termos formais o texto de 1824 tenha sido precursor de um direito à educação, materialmente, tanto a Carta de 1824 quanto a de 1891 não evidenciavam um comprometimento estatal com a consecução daquele direito. Apesar da

mudança da forma de Estado e de Governo, os condicionantes essenciais do paradigma liberal estavam mantidos (Maliska, 2001; Horta, 2007).

1.3.4 Constituição de 1934

Em outro aspecto, já sob amparo do que se denomina Constitucionalismo Social, A “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, de 1934, se filia à cultura constitucional de Weimar, conforme exposto na Seção 1.2. Novos títulos são inseridos, de modo a positivar direitos sociais, a exemplo do Título V - “Da Família, da Educação e da Cultura” e seu Capítulo II, destinado à educação e à cultura. Além do capítulo específico, há diversos artigos que se dedicam à educação.

Em dispositivo que vigora até hoje, o art. 5º, XIV, da Constituição de 1934 preceitua que o governo federal assume a tarefa de traçar as diretrizes educacionais. Verifica-se que a característica descentralizadora da Carta anterior é rompida em prol da realização de um projeto nacional de educação. O § 3º do mesmo art. 5º permite que a legislação estadual complemente as diretrizes de acordo com as peculiaridades locais. Nesse tocante, o art. 10, VI, preceitua que é atribuição concorrente da União e dos Estados “difundir a instrução pública em todos os seus graus”.

Ao dispor sobre a ordem econômica e social, o art. 138, alíneas ‘b’ e ‘e’, da CF/1934 dispunha que incumbiam à União, Estados e Municípios “estimular a educação eugênica¹⁹” e “proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual”. Em seguida, previa o art. 139 que as empresas industriais ou agrícolas, fora dos centros escolares, e onde trabalhem mais de cinquenta pessoas com, pelo menos, dez analfabetos, incluindo os trabalhadores e seus filhos, serão obrigadas a lhes proporcionar ensino primário gratuito.

O Capítulo II do Título V do diploma de 1934, intitulado “Da Educação e da Cultura”, compreende os arts. de 148 a 158. Conforme previa o art. 148, “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral” era atribuição da União, dos Estados e dos Municípios. Como direito de todos, a educação devia ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, “cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e

¹⁹ Conforme Horta (2007, p. 66), “o apelo eugênico, base científica do totalitarismo dos anos 1930 e 1940, traduz a perspectiva de ‘melhoramento da raça humana’.”.

econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”.

Entre outras determinações da CF/1934, o art. 150, ‘a’ previu a competência da União para elaborar o plano nacional de educação, compreendendo o ensino de todos os graus e ramos, bem como coordenar e fiscalizar a execução do plano a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (art. 152). A cargo da União, determinou-se ainda que ela deveria exercer ação supletiva, onde se faça necessária, “por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções” (art. 150, ‘e’). O comando de organização dos sistemas de ensino estava previsto no art. 151 e, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União, competia aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos respectivos territórios.

Em iniciativa inédita, o art. 156 da Constituição de 1934 dispunha sobre a destinação obrigatória (vinculação) de recursos advindos da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. À União e aos Municípios cabiam a aplicação de nunca menos de dez por cento e aos Estados e ao Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento. Em medida que poderia favorecer a educação do campo e a alfabetização de um grande contingente de pessoas, o parágrafo único do artigo mencionado previa que “para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual”.

Havia ainda a previsão de formação de fundos de educação do Distrito Federal e dos Municípios mediante reserva de parte dos patrimônios territoriais (art. 157), liberdade de cátedra (art. 155), garantia de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos dos professores do magistério oficial (art. 158), frequência facultativa ao ensino religioso confessional (art. 153) e isenção tributária aos estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos (art. 154).

As iniciativas certamente mais diretas em prol do direito à educação tiveram vida curta, suplantadas em 1937 pelo golpe do Estado Novo varguista. Bonavides e Andrade (1991, p. 319), denominam a Carta de 1934 como a “Constituição da instabilidade e da ambiguidade” com base no seguinte argumento:

A Constituição de 1934 é uma colcha de retalhos, em que pese seu brilhantismo jurídico e sua lição histórica. Princípios antagônicos (formulados antagonicamente, inclusive) são postos lado a lado. Eles marcam duas tendências claramente definidas, dois projetos políticos diversos. Um deles

havia de prevalecer. O que efetivamente aconteceu: sobreveio a ditadura getulista a partir de 1937. (*Ibid.*, p. 320).

1.3.5 Constituição de 1937

Com exceção de dispositivos considerados autoritários, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, não teve aplicação (Bonavides e Andrade, 1991). Para Horta (2007, p. 81), em poucas vezes na história, as instituições representativas e o povo foram tão vilipendiados quanto durante o Estado Novo. Para este autor, “o texto, em si, padece de redação imprecisa, e de uma torpe visão do Brasil e dos anseios dos brasileiros.”.

Na Constituição de 1937, a competência privativa para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (art. 15, IX), e para legislar em matéria de “diretrizes de educação nacional” (art. 16, XXIV), continuava reservada à União.

Evidenciando mudança em relação à Constituição anterior, o art. 125 da Carta de 1937 preceituava que o primeiro dever e o direito natural dos pais era proporcionar a educação integral de seus filhos, e prossegue: “O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. Os pais miseráveis, que não tinham condição de prover a educação de sua prole, deveriam invocar o auxílio e a proteção do Estado, nos termos do art. 127. Nesse sentido, para Horta (2007, p. 82), “o texto não deixa dúvidas, inclusive sobre a presença de fomento público aos interesses empresariais em matéria educacional, sendo mesmo, na ótica ditatorial, dever estatal prestar tais subsídios [...]”.

Ao dispor sobre gratuidade e obrigatoriedade do ensino, o art. 130 estabeleceu que o ensino primário seria obrigatório e gratuito, mas, por dever de solidariedade, os menos necessitados deveriam contribuir com os mais, de modo que, no momento da matrícula, quem não pudesse alegar insuficiência de recursos, deveria fazer uma “contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (art. 130). Em outro aspecto, a Carta de 1937 silenciou sobre a vinculação de recursos para cumprimento dos encargos educacionais, de tal maneira que a destinação mínima de recursos para a educação havia ruído.

1.3.6 Constituição de 1946

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 é consequência da redemocratização do país e do estabelecimento de eleições diretas. O texto constitucional se caracteriza por restaurar aspectos federativos da Constituição de 1891 e as inovações da Carta

de 1934, especialmente as disposições referentes à proteção dos trabalhadores, à ordem econômica, à educação e à família. A competência conferida à União de legislar sobre diretrizes e bases da educação estava mantida (art. 5º, XV, 'd'), bem como a atribuição dos estados legislarem para suprir ou complementar a legislação federal (art. 6º).

Com dez artigos, o Capítulo II do Título VI da CF/1946 dispunha sobre educação e cultura. O comando inicial, previsto no art. 166, concebeu a educação como direito de todos, com oferta no lar e na escola. Respeitada a legislação regulatória, a oferta de ensino foi facultada à iniciativa privada (art. 167). Havia vinculação de receita decorrente dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, na ordem de pelo menos dez por cento a cargo da União e pelo menos vinte por cento a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 169). No aspecto da organização administrativa, optou-se pelo sistema federal de ensino e dos territórios, de caráter supletivo, estendendo-se a todo o país, caso a oferta local fosse deficitária (art. 170). Ao seu turno, os Estados e o Distrito Federal também organizariam seus respectivos sistemas de ensino (art. 171). A distribuição de responsabilidades entre os sistemas de ensino de cada ente federativo estava redigida de modo mais claro.

O texto constitucional de 1946 determinava ainda que a União poderia cooperar com os sistemas estaduais por meio de auxílio pecuniário (art. 171, p. único). Ainda, de acordo com o art. 172, “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”. No âmbito da educação superior, um aspecto inovador foi a possibilidade de se criarem institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior (art. 174, p. único).

1.3.7 Constituição de 1967

Ante o golpe militar de abril de 1964, a “Constituição do Brasil”, de 1967, foi antecedida por diversos atos jurídicos de caráter antidemocrático. Em realidade, no regime de exceção invocado pelo golpe, a constituição escrita era uma mera formalidade. Como notam Bonavides e Andrade (1991, p. 430): “a verdadeira Constituição daqueles anos foram os atos institucionais”. Uma característica da ditadura iniciada em 1964 foi a tentativa de dar características democráticas a atos seguramente despóticos e a Carta de 1967 se insere em uma dessas formalidades, na intenção de transmitir uma regularidade democrática inexistente (Maliska, 2001; Horta, 2007; Bonavides e Andrade, 1991).

As competências conferidas à União para estabelecer o plano nacional de educação (art. 8º, XIV) e legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, ‘q’) estavam mantidas tal qual o texto anterior.

Mais adiante, o Título IV intitulado “Da Família, da Educação e da Cultura” da CF/1967 se dedicou à educação em quatro artigos. O art. 168, ao dispor sobre as finalidades educacionais, rezava que a “educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana”. Como inovação, destaca-se a inclusão do princípio da unidade nacional. Nos planos organizacionais e administrativos, a CF de 1967 manteve a sistemática da Constituição de 1946.

Diferentemente das Constituições de 1946 e de 1932, na Carta de 1967, aboliu-se a fixação de percentuais orçamentários destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que acabou por reduzir o investimento público em educação. Não por acaso, nota-se tendência privatista no § 2º do art. 168 da CF/1967, quando se preceitua que o ensino é livre à iniciativa particular, com amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive para o financiamento de bolsas de estudo. Nesse aspecto, Pontes de Miranda (*apud* Horta, 2007, p. 112) destaca:

A Constituição de 1967 não faz nenhuma promessa. O pendor dos homens de 1937 e 1964 era para tomada do poder e exercício do poder. Nem sequer prometeram destinação de verbas. [...] Vinte por cento, era em 1934. A ditadura de 1937 riscou todo o artigo de 1934. A repetição golpista de 1964 tinha de riscar o artigo de 1946.

Criticando as disposições meramente formais da Constituição de 1967, Horta (2007, p. 101) afirma que o texto da Carta como um todo possui uma beleza ímpar que, por sua redação pomposa, no entanto, atinge dimensões burlescas. Era o que se verificou no art. 171 ao afirmar que “as ciências, as letras e as artes são livres”.

Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que, pela sua extensão, pode até ser considerada um novo texto, o rebuscamento que mascarava o regime autoritário se torna menos incisivo. Desse modo, ao invés de consignar que as artes são livres, em 1969, pregava-se que “as ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do artigo 153”. Entre outros aspectos, a ressalva prevista afirmava que “não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”. Oficializava-se, portanto, a censura no texto de 1969.

Em inovação que perdura até hoje, a versão de 1969 estatuiu a intervenção dos Estados nos Municípios na hipótese de descumprimento da aplicação vinculada de, pelo menos, vinte por cento da receita tributária municipal no ensino primário. Houve também uma defesa mais incisiva da educação privada. No art. 176, § 3º, previa-se que o Poder Público substituiria, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos.

Em publicação contemporânea à CF/1967, Anísio Teixeira (1967, p. 76 e 77) sintetiza um diagnóstico da educação brasileira à época:

Eis, pois, o quadro da educação brasileira: ensino primário encurtado para quatro anos e reduzido à metade, ao têrço e até ao quarto do tempo diário de estudos, com os turnos sucessivos de alunos; escolas secundárias em expansão desmedida, com professôres improvisados e instalações emprestadas (muitas vêzes das próprias escolas primárias) e oficialmente autorizadas, reconhecidas e equiparadas; e, por fim, expansão do ensino superior de tipo verbalístico e pseudo-profissional, pelo mesmo processo da autorização e do reconhecimento oficial.

1.3.8 Constituição de 1988

Avançando nossa argumentação, a CF/1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, denominação que lhe foi conferida em pronunciamento²⁰ do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, a Carta vigente inova ao contemplar, no seu Título II, um amplo catálogo de direitos e garantias, entre os quais o direito à educação como o primeiro a ser elencado no rol dos direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela EC nº 90/2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela EC nº 114/2021)

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a partir de 1988, pode se considerar a existência de uma Ordem Constitucional da Educação. Tendo como referência às constituições brasileiras pretéritas e as garantias dos demais direitos sociais em regramentos anteriores, o direito à educação vislumbra notável avanço em sua proteção e

²⁰ Em 27 de julho de 1987, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, proclamou, em cadeia nacional de rádio e TV, que se cuidava de uma “Constituição cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros”.

promoção a partir da CF/1988 (Horta, 2007; Ranieri, 2009, 2018; Maliska, 2001; Martins, 2008; Sifuentes, 2009).

Em cerca de trinta e cinco artigos²¹, quantidade superior a dos outros direitos sociais, a CF/1988 dispõe sobre o direito à educação de forma pormenorizada. A Lei Maior dedica a Seção I do Capítulo III do Título VIII, referente à Ordem Social, para dispor sobre educação. O constituinte não limitou o tema ao Título VIII, de modo que há inúmeras disposições atinentes à matéria ao longo do texto constitucional.

Para termos uma noção mais apropriada de como se distribuem as obrigações dos entes federados na elaboração legislativa, a síntese de Boaventura (1995) aprimorada por Vieira (2001) retrata o regime jurídico das competências constitucionais em matéria educacional, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1: CF/1988 - Competências constitucionais em matéria educacional

Característica	Descrição	Dispositivo
Privativa legislativa da União	Diretrizes e bases da educação nacional	Art. 22, XXIV
Administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Proporcionar meios de acesso à educação	Art. 23, V
Concorrente legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal	Sobre educação	Art. 24, IX
Suplementar legislativa dos Estados	Em matéria educacional	Art. 24, § 2º
Legislativa dos Municípios	Em matéria educacional de interesse local	Art. 30, I
Administrativa dos Municípios	Manter programas de educação infantil e de ensino fundamental	Art. 30, VI

Fonte: Boaventura (1995) e Vieira (2001). Consolidação elaborada pelo autor.

As demais menções atinentes ao direito à educação e à organização legislativa e administrativa para a prestação do serviço educacional estão resumidas na Tabela 2²². A

²¹ Embora não mencionem a educação de modo direto, as competências legislativas conferidas aos estados no art. 24, § 2º, e aos municípios no art. 30, I, ambos da CF/1988, são relevantes para a produção de legislação estadual e municipal no âmbito dos respectivos sistemas de educação.

²² Compilação realizada pelo autor em março de 2023.

expressiva quantidade de dispositivos aponta o interesse dos constituintes que elaboraram o texto original e dos constituintes derivados, estes últimos por meio da elaboração de Emendas Constitucionais (ECs), na matéria.

Tabela 2: CF/1988 - Dispositivos constitucionais vigentes em matéria educacional

Descrição	Dispositivo	Observação
Educação como direito social	Artigo 6º, <i>caput</i>	
Salário mínimo capaz de atender às necessidades vitais básicas dos trabalhadores urbanos e rurais, e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social	Artigo 7º, IV	
Creches e pré-escolas aos filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais, desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade	Artigo 7º, XXV	Redação dada pela EC nº 53/2006
Intervenção da União nos Estados e no DF caso não apliquem o mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 34, VII, 'e'	Redação incluída pela EC nº 14/1996 e alterada pela EC nº 29/2000
Intervenção dos Estados em seus Municípios e União em Municípios localizados em territórios caso não apliquem o mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 35, III	
Permissão de acumulação remunerada de dois cargos públicos de professor ('a') ou de um cargo de professor com outro técnico ou científico ('b')	Art. 37, XVI, 'a' e 'b'	Redação dada pela EC nº 19/1998
Aposentadoria antecipada em 5 (cinco) anos para o professor titular de cargo público efetivo que comprovar tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio	Art. 40, § 5º Art. 201, § 8º	Redação dada pela EC nº 103/2019
Imunidade tributária das instituições educacionais e de assistência social sem fins lucrativos	Artigo 150, VI, 'c'	
Parcela de receita do ICMS creditada aos Municípios com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos	Art. 158, p. único, II	Redação dada pela EC nº 108/2020
Exceção a manutenção e desenvolvimento do ensino da proibição de vinculação de receita de impostos	Art. 167, IV	Redação dada pela EC nº 42/2003
Finalidades da educação	Art. 205	

Princípios educacionais	Art. 206	Redação dada pelas ECs nº 19/1998; 53/2006 e 108/2020
Autonomia universitária	Art. 207	Redação dada pela EC nº 11/1996
Garantias para a efetivação do dever do Estado com a educação	Art. 208	Redação dada pelas ECs nº 14/1996; 53/2006 e 59/2009
Ensino livre à iniciativa privada	Art. 209	
Fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental	Art. 210	
Organização dos sistemas de ensino	Art. 211	Redação dada pelas ECs nº 14/1996; 53/2006; 59/2009 e 108/2020
Vinculação de receita de impostos para União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem em manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 212	Redação dada pelas ECs nº 14/1996; 53/2006; 59/2009 e 108/2020
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	Art. 212-A	Incluído pela EC nº 108/2020
Possibilidade de destinação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas	Art. 213	
Plano Nacional de Educação	Art. 214	Redação dada pela EC nº 59/2009
Faculta aos Estados e ao DF vincularem parcela de sua receita para entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica	Art. 218, § 5º	
Educação ambiental em todos os níveis de ensino	Art. 225, § 1º, VI	
Absoluta prioridade da família, da sociedade e do Estado para assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à educação	Art. 227, <i>caput</i>	Redação dada pela EC nº 65/2010
Garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola	Art. 227, § 3º, III	Redação dada pela EC nº 65/2010
Dever parental de educar os filhos	Art. 229	
Regra de exceção ao princípio da gratuidade previsto no art. 206, IV	Art. 242, <i>caput</i>	
Ensino de História do Brasil	Art. 242, § 1º	

Colégio Pedro II mantido pelo sistema federal de ensino	Art. 242, § 2º	
Assistência educacional gratuita ao ex-combatente, extensiva aos dependentes	ADCT Art. 53, IV	
Complementação da União ao Fundeb	ADCT Art. 60	Redação dada pelas ECs nº 14/1996; 53/2006 e 108/2020
Revisão dos critérios de distribuição da complementação da União ao Fundeb	ADCT Art. 60-A	Incluído pela EC nº 108/2020
Regra de transição para a destinação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e fundações de ensino e pesquisa	ADCT Art. 61	
Criação por lei do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	ADCT Art. 62	

Fonte: elaborada pelo autor.

Conforme se verifica pelas Tabelas 1 e 2, o robusto regramento em matéria educacional conferido pela CF/1988, inclusive agregando os elementos das declarações e pactos internacionais apresentados na Seção 1.2, evidencia a determinação dos constituintes originários e dos derivados, mediante aprovação de emendas à Constituição, em aprimorar o acesso à educação e na própria consolidação desse direito social. Para avançarmos em nossa discussão, outras dimensões de direitos precisam ser trabalhadas, como é o caso do direito à alfabetização, considerado como um elemento basilar, um sustentáculo do direito à educação, a ser discutido no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 2: O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALFABETIZAÇÃO

Neste Capítulo, pretendemos desenvolver argumentação acerca do direito humano e fundamental à alfabetização. Apresentamos os conceitos iniciais sobre o múltiplo fenômeno que envolve a alfabetização de pessoas (Seção 2.1). Em seguida, serão trabalhados os fundamentos do direito à alfabetização na ordem jurídica internacional (Seção 2.2) e nacional (Seção 2.3).

2.1 Alfabetização: conceitos iniciais

2.1.1 Debate conceitual

Ao se apropriar de um sentido específico, Soares (1985, p. 20) considera a alfabetização como o processo de aquisição do código da língua escrita, possibilitando o exercício das habilidades da leitura e da escrita. A partir dessa definição, a autora citada relata um debate conceitual sobre o conceito que envolve o significado duplo que os verbos ‘ler’ e ‘escrever’ têm em nossa língua: “(1) Pedro já sabe *ler*. Pedro já sabe *escrever*”. (2) Pedro já *leu* Monteiro Lobato. Pedro *escreveu* uma redação sobre Monteiro Lobato” (grifos do original).

De acordo com Soares (*Ibid.*, p. 20), no exemplo nº 1, ler e escrever correspondem ao domínio mecânico, procedimental, da língua escrita. Nessa perspectiva, a habilidade de codificar a língua oral em língua escrita (escrever) e de decodificar a língua escrita em língua oral (ler) é o significado de se alfabetizar. No exemplo nº 2, para a autora, “ler e escrever significam apreensão e compreensão de significados expressos em língua escrita (ler) ou expressão de significados por meio de língua escrita (escrever)”. Nesse caso, alfabetizar-se seria um processo mais amplo, de compreensão e expressão de significados.

Em vista desse debate, que conceitua a alfabetização ora como o domínio mecânico da linguagem codificada, ora como uma apropriação do contexto em que determinada expressão escrita foi elaborada, Soares (*Ibid.*, p. 20) afirma que os dois pontos de vista não implicam a veracidade ou a dominância de um ou de outro conceito, porque a alfabetização “é a representação de fonemas em grafemas, e vice-versa, mas é também um processo de compreensão/expressão de significados através do código escrito”.

Na verdade, a distinção entre os conceitos se complementa, uma vez que o processo de alfabetização não envolve uma única habilidade, mas um conjunto de competências traduzidas em habilidades, tornando esse processo um fenômeno de natureza multifacetada,

complexo, envolvendo dimensões psicológicas, linguísticas, psicolinguísticas e sociolinguísticas (Soares, 1985, 2004; Freire, 1982, 2021).

Ocorre também uma superposição das noções de alfabetização e letramento. Embora seja crítica ao movimento de unificação conceitual, porque acredita que não se tem dado o devido foco às metodologias que permitem a apropriação do código linguístico, Soares (2004) nota que no Brasil há uma progressiva extensão do conceito de alfabetização – saber ler e escrever – em direção ao conceito mais ampliado de letramento – fazer uso da leitura e da escrita.

Associando os conceitos de alfabetização e letramento, Souza (1998) entende o primeiro como um processo marcado por um período de instrumentalização, no qual se busca evidenciar o princípio fundamental a reger o sistema alfabético, e, a partir do domínio dessa técnica, aplicar o saber teórico na língua escrita, materializado na prática da leitura (letramento).

Nesse sentido, embora haja uma imprecisão terminológica e falta de consenso sobre sua definição, o conceito de alfabetização tem evoluído ao longo do tempo. As diferenças podem ser explicadas conforme o contexto linguístico e cultural em que essa conceituação é utilizada. Em diversas línguas europeias, por exemplo, a palavra alfabetização diz respeito ao processo de familiarização com o alfabeto e com a codificação e decodificação de palavras e textos. Em outros idiomas, como o chinês, a palavra alfabetizado está associada à condição de ser letrado, acostumado com a literatura e, de modo geral, de ser escolarizado (Unesco, 2014).

Outro aspecto notado é concepção crítica de Freire (1970; 1982; 2021) segundo o qual o analfabetismo é uma manifestação concreta de uma realidade permeada por injustiças sociais. Consoante esse autor (1982, p. 15-16):

Para a concepção crítica, o analfabetismo nem é uma “chaga”, nem uma “erva daninha” a ser erradicada, nem tampouco uma enfermidade, mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta. Não é um problema estritamente linguístico nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político, como a alfabetização por meio da qual se pretende superá-lo.

Embasando-se na formulação crítica de Paulo Freire, ao dissertar sobre o que considera a história “inacabada” do analfabetismo, Ferraro (2009) argumenta que no Brasil ele é um fenômeno social e político reproduzido por um processo histórico de exclusão que compreende analfabetos fora (“excluídos da escola”) e dentro (“excluídos na escola”) da escola.

A exclusão da escola compreende as pessoas com idade para cursar a educação básica e obrigatória – que no Brasil se estende dos 4 aos 17 anos de idade, incluindo pré-escola, ensino fundamental e médio – e que nunca ingressaram na instituição ou já entraram e evadiram.

A exclusão na escola se relaciona com o processo de alfabetização e com expressões do tipo baixo rendimento, fracasso escolar, reprovação, recuperação, repetência, entre outros. A segunda categoria de excluídos permanece na escola ainda em processo de escolarização/alfabetização (Ferraro, 2004, 2009, 2018). Este último fenômeno, concebido como “analfabetismo escolar”, também é explorado por Maia (2006).

Pela multiplicidade de métodos, e até mesmo pela falta de uma definição unificada do conceito alfabetização, tem-se destacado a necessidade de se avançar além da dicotomia tradicional entre alfabetizados-analfabetos, como destaca o “Marco de Ação de Belém”, documento aprovado na Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia), ocorrida em dezembro de 2009, na cidade de Belém-PA (Unesco, 2010).

2.1.2 Alfabetização absoluta e funcional

Ressalvada a discussão anteriormente apresentada e tomando por base os conceitos presentes na Lei do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), é preciso considerar a diferença entre alfabetização absoluta e alfabetização funcional.

Alfabetismo absoluto diz respeito à capacidade de ler e de escrever. Os dados oficiais sobre essa condição são obtidos por meio da pergunta direta: “sabe ler e escrever?”²³, realizada pelo entrevistador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seus instrumentos de coleta. Trata-se, portanto, de uma categoria autodeclaratória, de modo que o cidadão responde ao entrevistador se sabe (ou não) ler e escrever.

Por sua vez, o termo alfabetização funcional foi inicialmente utilizado na década de 1930, nos Estados Unidos, para indicar a capacidade de leitura e de entendimento que tornava alguém capaz de realizar tarefas militares. Desde então, esse termo tem sido trabalhado em diversas publicações da Unesco com a pretensão de ampliar o conceito de alfabetização para não o limitar ao seu nível mais elementar (ler e escrever enunciados simples), passando a abrigar tipos diversos de habilidades, de acordo com as necessidades impostas pelos contextos econômicos, políticos e socioculturais (Ribeiro, 1997).

Em 1958, o órgão das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura consignou que “uma pessoa é alfabetizada quando consegue, com compreensão, tanto ler quanto escrever uma breve declaração simples sobre sua vida cotidiana” (Unesco, 2014, p. 22).

²³ Informação extraída de consulta aos instrumentos de coleta da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio e ao Questionário Básico e Questionário de Amostra disponibilizados no Portal Eletrônico do IBGE. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/sobre/questionarios.html>. Acesso em: 9 abr. 2023.

Adiante, em 1978, a mesma organização recomendou a definição de que se considera uma pessoa funcionalmente alfabetizada:

[...] quando consegue participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento eficaz do seu grupo e de sua comunidade, e também para permitir que ele ou ela continue a usar a leitura, a escrita e os cálculos para o próprio desenvolvimento e o de sua comunidade (*Ibid.*, p. 23).

Observe que em 1978 a Unesco adicionou a utilização de cálculos como elemento da definição de alfabetização funcional, designação compreendida como numeracia, a qual implica o domínio de elementos básicos do conhecimento matemático. Em 2003, a referida organização ampliou seu entendimento com a seguinte definição:

Alfabetização é a capacidade de identificar, compreender, interpretar, criar, comunicar e computar, utilizando materiais impressos e escritos associados a contextos variados. A alfabetização envolve um *continuum* de aprendizagem, permitindo que as pessoas possam alcançar seus objetivos, desenvolver seu conhecimento e potencial e participar plenamente na comunidade e na sociedade em geral” (*Ibid.*, p. 23).

Conforme debate empreendido na 6ª Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia) sobre a eliminação da dicotomia entre alfabetizados e não alfabetizados, o entendimento da alfabetização como um processo contínuo de aprendizagem, que supera a clássica formação inicial, identifica-se com a educação ao longo da vida, princípio educacional incluído no art. 206, IX, da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 2020.

Importa notar ainda que, para efeitos estatísticos, de acordo com a padronização adotada pelo IBGE e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) nos relatórios de monitoramento do PNE 2014-2024, considera-se analfabeta funcional a pessoa com quinze anos ou mais de idade que possui menos de cinco anos de escolaridade ou que declara não saber ler e escrever.

Discussão relevante atinente ao conceito de alfabetização funcional é o fato de que mensurar o tempo de escolaridade – a exemplo dos cinco anos de estudos considerados pelo IBGE, apesar de facilitar a análise estatística, não é o parâmetro ideal para avaliar se uma pessoa consegue aplicar os conhecimentos de leitura, escrita e numeracia para seu desenvolvimento e de sua comunidade.

Existem metodologias de avaliação da alfabetização mais modernas, focadas em estabelecer graus de alfabetização e se distanciam da dicotomia alfabetizado-analfabeto, para se aproximar de uma escala progressiva de habilidades. Há determinações legais para avançar nesse sentido, a exemplo Estratégia 9.6 do PNE 2014-2024, que destaca a necessidade de se

“realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade”.

Desde 2001, o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), desenvolvido pelo Instituto Paulo Montenegro em parceria com a organização não-governamental Ação Educativa, realiza testes cognitivos e questionários de contextualização demográfica, por meio de amostragem estratificada proporcional à população brasileira, para elaborar uma escala evolutiva – compreendendo desde o nível analfabeto (não consegue realizar tarefas simples que envolvam a leitura de palavras e frases) até o nível proficiente (elabora textos de maior complexidade com base em elementos contextualizados) (Ribeiro, 2003).

Ante uma argumentação inicial acerca da multiplicidade envolvida na conceituação de alfabetização, apresentando definições presentes na literatura e explicitando a definição estatística oficial, formulada pelo IBGE e adotada pelo Inep, dos termos alfabetização absoluta e funcional, a próxima seção apresenta fundamentação acerca do direito à alfabetização na ordem jurídica internacional.

2.2 Direito à alfabetização na ordem jurídica internacional

2.2.1 Reconhecimento do direito à alfabetização pelos órgãos das Nações Unidas

Sob amparo de um sistema global de direitos humanos, a Seção 1.2 do Capítulo anterior apresentou dispositivos que consagram o direito à educação, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), da Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, da Convenção sobre os Direitos da Criança e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Conquanto o reconhecimento de um direito na ordem internacional representar um grande passo, sua efetiva concretização não é despida de críticas. Como alertado por Bobbio (1992), a consecução dos direitos sociais requer intervenção ativa dos Estados na forma de políticas públicas que, por vezes, não são prioridades governamentais.

A despeito das críticas válidas acerca de um possível descumprimento dos direitos à medida que são “multiplicados”, aliamos-nos à defesa pela inclusão de direitos, porque representam iniciativa válida para angariar apoio social e político para a sua defesa e promoção. Ao encontro desse posicionamento, Chauí (1989 *apud* Cury, Horta e Fávero, 1996, p. 12) considera:

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma a sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político.

Reforçando a argumentação a favor da garantia de direitos, Cury (2002, p. 259) sustenta que, no caso brasileiro, “com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social [educação]”, declarar direitos – como é o caso da alfabetização – representa mais do que uma solene proclamação, pois os retira do esquecimento e os proclama a importância daquela matéria e resulta meios de cobrança quando ele não é respeitado.

No âmbito educacional, essa crítica ocorreu de modo pungente no preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, também conhecida como Declaração de Jomtien (Unesco, 1990), alusão à cidade tailandesa onde ocorreu a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em março de 1990:

Há mais de quarenta anos, as nações do mundo afirmaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos que “toda pessoa tem direito à educação”. No entanto, apesar dos esforços realizados por países do mundo inteiro para assegurar o direito à educação para todos, persistem as seguintes realidades:

- mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário;
- mais de 960 milhões de adultos – dois terços dos quais mulheres – são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento;
- mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e
- mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais. (grifo do original) (Unesco, 1990).

A Declaração de Jomtien representa um esforço para admitir que o cenário educacional à época apresentava graves deficiências e “relembrar” – termo expresso no documento – o direito à educação de todas as mulheres e homens. Nesse sentido, Maia (2009) ressalta que a citada Declaração já enunciava todos os elementos que constituiriam os ciclos de reformas educacionais pretendidas na América Latina ao longo da década de 1990, como a prioridade conferida ao ensino fundamental, padrões mínimos de qualidade, avaliação de

resultados de aprendizagem, valorização do magistério e erradicação do analfabetismo, demandas que também foram reconhecidas na Constituição de 1988.

O art. 1º da Declaração de Jomtien preceitua que “Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem”. A Declaração entende as necessidades básicas como os instrumentos essenciais para aprender: “leitura, escrita, expressão oral, cálculo, solução de problemas”, o que não se configura como diferente das conceituações de alfabetização elaboradas pela Unesco desde 1958 (vide Seção 2.1).

Verifica-se, ao longo das Convenções citadas e nos dispositivos da Declaração de Jomtien, uma gradual alteração do sentido do direito à educação – inicialmente entendido genericamente –, para uma especificação dos componentes que sustentam a concretude desse direito, a exemplo da alfabetização, o que suporta nossa argumentação em favor de um direito à alfabetização reconhecido autonomamente, embora não dissociado do direito – nuclear, digamos – à educação.

No sistema global de proteção dos direitos humanos, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*), pertencente às Nações Unidas e composto por dezoito especialistas, monitora a implementação do PIDESC. Para dar efetividade às normas de direito internacional ratificadas no ordenamento jurídico interno dos países, as convenções são interpretadas por um instrumento denominado Comentário Geral. Ao organizar diretrizes e fazer recomendações, os comentários gerais orientam governos, empresas, sociedade civil e o sistema jurídico para atuar na proteção dos direitos humanos. Na medida em que ajudam a dirimir dúvidas, o propósito central dos comentários é permitir que os Estados sejam capazes de cumprir internamente as determinações pactuadas por eles no domínio internacional (Unesco, 2019).

Quanto ao direito à alfabetização, o parágrafo 37 do Comentário geral nº 6 ao PIDESC, de 1995²⁴ (United Nations, 1995), preceitua que as pessoas idosas devem ter acesso a programas educacionais adequados e ter acesso a vários níveis educacionais por meio da adoção de medidas adequadas para se alfabetizar, ter acesso à universidade e educação ao longo da vida.

²⁴ Tradução elaborada pelo autor.

Ao seu turno, o Comentário Geral nº 13 ao PIDESC, de 1999²⁵ (United Nations, 1999), dispõe de modo específico sobre o direito à educação e sua capacidade de promover que crianças e adultos marginalizados tenham condições de superar a pobreza extrema e meios de participar das suas comunidades de modo integral. Ao dissertar sobre o direito à educação primária, o Comentário sustenta que ela “deve ser universal, assegurar que as necessidades básicas de aprendizagem sejam satisfeitas e respeitar as culturas, demandas e oportunidades comunitárias”. Ainda, ao definir as necessidades básicas de aprendizagem (*basic learning needs*), o documento sustenta que a alfabetização, expressão oral, numeracia e resolução de problemas são elementos desse conteúdo básico de aprendizagem.

Como visto, dois Comentários Gerais ao PIDESC elaborados na década de 1990 do século passado, ao interpretar o art. 13 do Pacto Internacional, dispositivo que prevê especificamente o direito à educação, enunciam a alfabetização como elementos essenciais tanto da educação primária, voltada inicialmente para as crianças, quanto para a educação de adultos.

A Iniciativa do Direito à Educação (*Right to Education Initiative*, 2023), organização internacional de direitos humanos que tem monitorado em nível global a implementação desse direito pelos países, sustenta que a alfabetização é elemento vital para a consecução do direito à educação porque é uma habilidade fundacional para a aquisição das demais. Não existe sequer possibilidade de discutir a qualidade da aprendizagem se a habilidade fundamental para o desenvolvimento do processo educacional não está suprida.

As Nações Unidas, por meio da Resolução da Assembleia Geral nº 70/1, pactuada em 25 de setembro de 2015, adotaram a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030. Trata-se de um compromisso criado pela ONU e referendado pelos seus países membros para erradicar a pobreza, combater desigualdades e preservar o planeta, por meio de dezessete metas pactuadas coletivamente que visam a promoção do desenvolvimento econômico e da inclusão social (Unesco, 2019).

O ODS nº 4 defende que os países devem assegurar educação de qualidade para todos. O escopo do ODS nº 4, e as sete metas nas quais o objetivo é decomposto, captura a natureza multidimensional do direito à educação, à medida que busca promover educação universal, gratuita, equitativa e de qualidade nos diversos níveis e modalidades, em conjunto com as disposições da Declaração de Incheon, adotada no Fórum Mundial de Educação

²⁵ Tradução elaborada pelo autor.

ocorrido em maio de 2015. De modo específico, a Meta nº 4.6 evidencia a necessidade de se alcançar a alfabetização plena das crianças e jovens e aumentar substancialmente a alfabetização de adultos.

Avançando nossa argumentação, ao longo das últimas décadas, a Unesco promoveu sete Conferências Internacionais de Educação de Adultos, conhecidas como Confinteas²⁶ (oriundo do francês, *Conférence Internationale sur l'Éducation des Adultes*). Essas Conferências se estabeleceram como fóruns influentes na arena internacional porque têm debatido e indicado diretrizes, políticas globais da educação de adultos e até mesmo representado um reforço para evitar que as políticas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) desapareçam da agenda dos Estados.

A relevância da alfabetização como elemento basilar do processo educacional é tratada ao longo das Confinteas, bem como a conceituação da alfabetização como um direito se torna cada vez mais evidente na trajetória histórica dessa Conferência. Nesse sentido, na Declaração da Confinteas IV, realizada em Paris (França) em 1985, verifica-se:

O reconhecimento do direito de aprender é mais do que nunca um grande desafio para a humanidade.

O direito de aprender é:

- o direito de ler e escrever;
- o direito de questionar e analisar;
- o direito de imaginar e criar;
- o direito de ler seu próprio mundo e escrever a história;
- o direito de ter acesso aos recursos educativos;
- o direito de desenvolver competências individuais e coletivas. [...] (Unesco, 2012, p. 187).

Frisamos que o primeiro dos componentes do direito de aprender é o desenvolvimento da leitura e da escrita, “o direito de ler e escrever”. A mesma Declaração firmada em Paris assegura que se trata de um direito humano fundamental, de legitimidade universal, e conclama os países a implementá-lo e a criar as condições necessárias para o seu exercício efetivo.

A Confinteas V, realizada em Hamburgo (Alemanha) – com cinco consultas regionais como atividades preparatórias, uma delas realizada em Brasília –, teve como cerne

²⁶ Até o momento foram realizadas sete Confinteas nas seguintes cidades:

I - Elsinore (Dinamarca) em 1949;

II - Montreal (Canadá) em 1960;

III - Tóquio (Japão) em 1972;

IV - Paris (França) em 1985;

V - Hamburgo (Alemanha) em 1997;

VI - Belém (Brasil) em 2009; e

VII - Marrakech (Marrocos) em 2022.

das discussões a marginalização que caracterizava o processo de globalização vigente em face de um novo século que se aproximava. A Declaração de Hamburgo, de 1997, sobre a Aprendizagem de Adultos tem um posicionamento claro ao considerar a alfabetização como um direito:

[...] A alfabetização, concebida como conhecimento básico e habilidades necessárias a todos num mundo em rápida transformação é um direito humano fundamental. Em toda sociedade, a alfabetização é uma habilidade primordial em si mesma e um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades. Existem milhões de pessoas – a maioria mulheres – que não têm a oportunidade de aprender nem mesmo de se apropriar desse direito. O desafio é oferecer-lhes esse direito. Isso implica criar pré-condições para a aprendizagem por meio da conscientização e do empoderamento. A alfabetização é também um catalisador para a participação em atividades sociais, culturais, políticas e econômicas, e para a aprendizagem ao longo da vida. Portanto, nós nos comprometemos a assegurar oportunidades para que todos possam ser e se manter alfabetizados; comprometemo-nos também a criar, nos Estados-membros, um ambiente letrado que favoreça a cultura oral. A oferta de oportunidades de aprendizagem para todos, incluindo os inalcançáveis e os excluídos, é a preocupação mais urgente. A Conferência vê com agrado a iniciativa de se proclamar a década da alfabetização, a partir de 1998, em homenagem a Paulo Freire. (Unesco, 2012, p. 217 e 218).

O Marco de Ação de Belém, documento resultante do compromisso dos 144 (cento e quarenta e quatro) Estados-membros da Unesco na Confinteia VI, realizada na capital do Estado brasileiro do Pará, em 2009, afirma que a alfabetização é o alicerce mais importante sobre o qual aprendizagens abrangentes, inclusivas e integradas ao longo de toda a vida devem ser construídas para todos os jovens e adultos. No Marco de Ação, o direito à alfabetização é lembrado como elemento intrínseco do direito à educação:

A alfabetização é um pilar indispensável que permite que jovens e adultos participem de oportunidades de aprendizagem em todas as fases do continuum da aprendizagem. O direito à alfabetização é parte inerente do direito à educação. É um pré-requisito para o desenvolvimento do empoderamento pessoal, social, econômico e político. A alfabetização é um instrumento essencial de construção de capacidades nas pessoas para que possam enfrentar os desafios e as complexidades da vida, da cultura, da economia e da sociedade. [...] (Unesco, 2012, p. 267).

A Resolução nº 56/116 da Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o período entre 2003 e 2012 como a Década das Nações Unidas para a Alfabetização, como parte do esforço pactuado no Marco de Ação de Dakar. Moretti e Frandell (2013) relatam que durante essa Década alguns países adotaram em suas constituições elementos para assegurar o direito à alfabetização.

Por sua vez, na última Confinteia, realizada em 2022, o Marco de Ação de Marrakech decorrente dessa Conferência reafirma as conquistas da Confinteia VI, reconhece o

Marco de Ação de Belém como elemento essencial para a promoção do direito à educação e à alfabetização e salienta a necessidade de maior comprometimento da comunidade internacional com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial os que destacam a necessidade de promover aprendizagens ao longo da vida (Unesco, 2023b).

2.2.2 Reconhecimento do direito à alfabetização pelos países

De acordo com a Constituição Afegã de 2004, o governo é obrigado a implementar programas de alfabetização. Outros países como o Iraque, Myanmar, Senegal e República Dominicana previram em suas Cartas a responsabilidade de o poder público erradicar o analfabetismo (Moretti e Frandell, 2013). Por sua vez, o art. 68 da Constituição Colombiana assevera que “*La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.*”.

No âmbito infraconstitucional, há exemplos de países que reformaram a legislação para consignar a alfabetização como política pública a ser implementada. Argentina, Djibouti, Libéria e Brasil adotaram essa técnica.

A Lei de Educação Nacional Argentina de 2006, ao passo que marca uma maior centralização do Estado federal nas políticas educacionais, prevê no art. 138 que o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia em consonância com o Conselho Federal de Educação daquele país deverão desenvolver programas destinados a garantir a erradicação do analfabetismo (Scioscioli, 2015; Moretti e Frandell, 2013).

Nos Estados Unidos, o Título II (*Adult Education and Family Literacy Act*) da Lei Federal nº 113-128, de 22 de julho de 2014, conhecida como *Workforce Innovation and Opportunity Act*, dispõe sobre a criação de parcerias entre o Governo Federal, os Estados e as localidades (*localities*) para prover atividades de alfabetização e de educação de adultos com vistas a mitigar o analfabetismo, promover a geração de empregos e estimular a autossuficiência das pessoas.

No aspecto do direito subjetivo, no caso *San Antonio v. Rodriguez*²⁷, de 1972, a Suprema Corte dos Estados Unidos considerou que a educação não seria um direito fundamental protegido explícita ou implicitamente pela Constituição daquele país. Desse modo, no julgamento em questão, a Corte considerou que o subfinanciamento de algumas escolas do

²⁷ *San Antonio Ind. Sch. Dist. v. Rodriguez*, 411 U.S. 1, 71–72 (1972).

distrito texano de San Antonio não violava a cláusula de igual proteção perante a lei, prevista na Décima Quarta Emenda à Constituição dos EUA (Shah, 2016; Leopold, 2022).

Mesmo sem um novo entendimento da Suprema Corte sobre a jurisprudência firmada em *San Antonio v. Rodriguez*, algumas decisões recentemente proferidas em tribunais estaduais e federais têm começado a considerar que o direito à educação e à alfabetização tem amparo da Constituição estadunidense (Shah, 2016; Leopold, 2022).

Um grupo de estudantes da cidade de Detroit (EUA) iniciou ação judicial (*Gary B. v. Whitmer*²⁸) na qual sustentam que a negligência do Estado do Michigan com a oferta de educação pública tem negado àqueles alunos o direito à alfabetização (*right to literacy*), violando o próprio conceito de cidadania consagrado na cláusula de igual proteção legal da Constituição Estadunidense. Na peça, os litigantes comprovam graves problemas de infraestrutura de determinadas escolas locais, como infestação por roedores, absenteísmo dos professores e, entre outros, falta de livros didáticos.

Ao decidir o caso citado, em 2020, a Corte Federal de Apelação do Sexto Circuito, considerou que a alfabetização é um direito essencial para qualquer interação humana, notadamente entre o cidadão e as autoridades governamentais, bem como que os litigantes têm direito a padrões mínimos educacionais (*minimally adequate education*). A negativa da oferta de alfabetização adequada é resultado de um serviço educacional de baixa qualidade, caracterizando infração a direito fundamental. Embora a decisão não tenha sido aplicada por um acordo entre o Estado de Michigan e os litigantes, a discussão do caso pode representar o início de mudanças no precedente em vigor (Walsh, 2020).

Em face do exposto, autonomamente ou como condição fundamental para a consecução do direito à educação, com base nos documentos citados, resultados de pactos, conferências internacionais sobre educação de adultos e de breve menção ao ordenamento jurídico de alguns países, é possível considerar que a alfabetização tem sido consagrada como um direito humano, resguardada sob amparo do direito internacional. A próxima seção pretende trabalhar a contextualização do direito à alfabetização na ótica brasileira.

2.3 Direito à alfabetização na ordem jurídica nacional

Neste tópico, enfocaremos o direito à alfabetização no ordenamento brasileiro. Inicialmente, pretendemos apresentar como as constituições brasileiras dispuseram sobre os

²⁸ *Gary B. v. Whitmer*, 957 F.3d 616, 621 (6th Cir. 2020).

analfabetos e sobre o processo de alfabetização. Em seguida, elaboraremos uma contextualização de legislações com campanhas pela erradicação do analfabetismo.

Pelo fato de as constituições classicamente tratarem sobre as formas de aquisição e exercício de poder, quando analisamos as menções a termos como ‘alfabetizados’ e ‘analfabetos’ nos textos constitucionais brasileiros, há uma relação entre a categoria ‘ser alfabetizado’ e a capacidade de votar, de alistar-se como eleitor. Com exceção da Constituição de 1824, que não dispunha sobre os analfabetos, e da Constituição de 1988, que consolida novos paradigmas nos direitos sociais, os demais textos constitucionais somente relacionam a proibição de analfabetos se alistarem para exercer o direito ao voto.

2.3.1 O analfabetismo nas constituições pretéritas

No Capítulo VI da Constituição de 1824, não havia proibição aos analfabetos de exercer o direito ao voto. Entre outras restrições, a Carta de 1824 consignava que para votar na eleição dos Deputados, Senadores, e membros dos Conselhos de Província deveria ser comprovada “renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego” (art. 94, I).

Somente em 1881, com a publicação da Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, também conhecida como Lei Saraiva, o art. 8º daquela legislação estabelecia que os eleitores somente poderão se alistar para votar se comprovarem leitura e escrita nos seguintes termos:

Art. 8º No primeiro dia útil do mez de Setembro de 1882, e de então em diante todos os annos em igual dia, se procederá á revisão do alistamento geral dos eleitores, em todo o Imperio, sómente para os seguintes fins: [...]

II. De serem incluídos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor da conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever. [...]

Desde a edição da Lei nº 3.029, de 1881, as Constituições do período republicano de 1891 (art. 70); 1934 (art. 98); 1937 (art. 117); 1946 (art. 132); 1967 (art. 142) e Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 147), mantiveram as proibições de analfabetos se alistarem como eleitores.

A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, ao alterar o art. 147 da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969²⁹, permitiu o voto dos analfabetos nos seguintes termos:

²⁹ Para efeito de comparação, a redação original do art. 147 da CF/1967 era a seguinte: Art. 147. São eleitores os brasileiros maiores de dezoito annos, alistados na forma da lei.

Art. 147. São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contêm dezoito anos ou mais, alistados na forma da Lei.

§ 1º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2º Os militares serão alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

§ 3º Não poderão alistar-se eleitores:

a) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; e

b) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

§ 4º A Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto.

Ao retirar expressamente a alínea que proibia o alistamento eleitoral dos analfabetos, desde 1985 eles podem exercer o direito ao voto, dando fim a uma proibição legal de cento e quatro anos iniciada pela via legal e ratificada em todas as constituições do período republicano. A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal em vigor, a concepção do analfabeto é alterada. Se antes somente se lhes era proibido o direito ao voto, no art. 14 do novo texto, ao dispor sobre os direitos políticos, faculta-se ao analfabeto o alistamento eleitoral e o voto.

2.3.2 Direito à alfabetização na CF/1988 e no Plano Nacional de Educação

Dentre outras normas de caráter programático, de modo inédito, o texto original da CF/1988 avança ao prever em dois artigos a prioridade de erradicação do analfabetismo – um no corpo principal (art. 214) e outro no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, art. 60). O art. 214 foi alterado posteriormente pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, e o art. 60 do ADCT foi modificado pelas ECs nº 14, de 1996; nº 53, de 2006; e nº 108, de 2020. As discussões sobre a elaboração desses dois artigos no texto da Constituição Cidadã serão efetuadas no próximo Capítulo.

No âmbito da ordem econômica e financeira, o art. 174 da CF/1988 estabelece que o planejamento é uma atividade determinante para o setor público e indicativa para o setor privado. Por sua vez, o parágrafo único do art. 193 da Constituição estabelece o planejamento das políticas públicas na ordem social, a ser exercido pelo Estado, assegurada a participação da

§ 1º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2º Os militares serão alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

§ 3º Não poderão alistar-se eleitores:

a) os analfabetos;

b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; e

c) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação. Nesse contexto, como instrumentos das atividades de planejamento, o texto constitucional prevê diversos planos³⁰ e, entre eles, consigna expressamente a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE).

Martins (2014, p. 10) define “plano” como um meio que instrumentaliza o planejamento. Enquanto este último “coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado”, o plano garante a coerência entre os meios e os fins. Por sua vez, o planejamento público representa um esforço para selecionar e orientar mecanismos para atingir fins previamente definidos que dependerão de um “coerente processo de intervenção na realidade”. Com efeito, o plano representa uma peça técnica que se reveste de referência para a ação pública.

Com base nessa concepção, o PNE é o elemento que serve como referencial da ação governamental e dos demais segmentos associados em matéria educacional. Não se trata de um plano com vinculação obrigatória, mas o resultado de um planejamento do setor, cujo alcance na ordem social é notoriamente ampliado. Na definição de Carneiro (2015, p. 17), o PNE representa “o corpo de compromissos sistematizados do Estado no campo da educação e, por isso, deve constituir a prioridade substantiva das políticas articuladas dos entes federados, sob o acompanhamento cuidadoso e o envolvimento permanente da sociedade”.

Os primeiros debates sobre a elaboração de um plano nacional de educação remontam à instituição do Conselho Nacional de Educação em 1931 (Cury, 2009). No ano seguinte, o movimento dos Pioneiros da Educação Nova lançou manifesto em que se requereu do Estado a organização dos meios para se tornar efetivo um:

Plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais (Manifesto..., 1932).

Com base nesse ideário, a Constituição Federal de 1934 atribuiu à União a competência para “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o

³⁰ A título exemplificativo citamos os seguintes planos instituídos pela CF/1988: planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 43, § 1º, II), plano plurianual (art. 165, I), plano diretor municipal (art. 182), plano nacional de reforma agrária (art. 188), plano nacional de cultura (art. 215, § 3º) e plano nacional de juventude (art. 227, § 8º, II).

território do País” (art. 150, ‘a’). Em que pese essa determinação, o plano previsto à época não foi concretizado.

Mediante determinação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), o primeiro PNE, derivado de iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação. Os dois PNEs seguintes, Leis nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e nº 13.005, de 25 de junho de 2014, foram implementados por determinação da Constituição em vigor.

O art. 214 da CF/1988 preceitua o estabelecimento de um plano nacional em matéria educacional. A EC nº 59, de 2009, alterou o referido artigo para melhor qualificar o papel do PNE, ao estabelecer uma duração de 10 (dez) anos e aperfeiçoar seus objetivos. A comparação da redação do art. 214, na redação original, e após a EC nº 59, de 2009, permite-nos entender as mudanças efetuadas pela referida Emenda, conforme a Tabela 3:

Tabela 3: Redação original em 1988 e atual art. 214 da CF

Texto original (vigência de 5/10/1988 até 10/11/2009)	Texto vigente a partir de 11/11/2009 (EC nº 59)
<p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; e V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.</p>	<p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.</p>

Fonte: elaborada pelo autor.

Destacamos que a erradicação do analfabetismo permanece como a primeira ação a ser implementada em ambas as redações. Adicionalmente, conforme se pode verificar na Tabela 3, o *caput* foi modificado e se inseriu o inciso VI ao art. 214. Na redação original, a lei do PNE teria uma duração plurianual não especificada e, por meio da articulação e

desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, visaria integrar as ações do poder público para a consecução dos objetivos consignados nos incisos de I a V. A listagem de ações previstas nos incisos não é taxativa, de modo que o PNE pode articular um conjunto ampliado de outras atividades, contudo, deve sempre dispor sobre o conteúdo dos incisos, ao menos enquanto a diretiva não estiver contemplada em sua totalidade.

A nova redação pós-EC nº 59, de 2009, estabelece ainda um prazo fixo de vigência do Plano, agora decenal, e o promove como elemento articulador de um futuro sistema nacional de educação. Diferentemente da redação de 1988, propõe-se agora uma estrutura composta por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação a ser observada nos planos. O novo inciso VI prevê a inclusão nos planos de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB).

As inovações trazidas pela CF/1988 no contexto do direito à alfabetização se manifestam ainda no art. 60 do ADCT, com a seguinte redação original:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Como é da natureza de um dispositivo transitório, os constituintes originários destacaram prioridade a ser perseguida por todos os setores da sociedade para (1) erradicar o analfabetismo e (2) universalizar o ensino fundamental nos dez anos seguintes, até 1998, portanto. Inclusive, foi prevista a fonte de custeio, por meio da aplicação da receita resultante de impostos evidenciada no art. 212 da Constituição.

Sete anos e onze meses depois da promulgação da CF/1988, o art. 60 do ADCT foi alterado pela EC nº 14, de 1996, com a consequente exclusão da prioridade à erradicação do analfabetismo. Ocorreu uma reformulação do dispositivo para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). De acordo com a redação alterada, sessenta por cento dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino serão destinados para assegurar a universalização do acesso ao ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério. As Emendas seguintes – nº 53, de 2006, e nº 108, de 2020, alteram o mesmo art. 60 do ADCT para instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A prioridade de erradicação do analfabetismo foi desconfigurada antes mesmo de decorridos os dez anos previstos no texto inicial, sem que a população estivesse alfabetizada em termos absolutos. Com efeito, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE apontava, em 1996, a existência de 14.018.960 analfabetos com quinze anos ou mais de idade.

Após contextualização de como a alfabetização ou o analfabetismo foi tratado ao longo das constituições, nossa argumentação irá avançar para a abordagem desse fenômeno na esfera das políticas públicas e dos decretos federais sobre o assunto.

2.3.3 Alfabetização na legislação federal

Formado pela renda proveniente dos tributos federais, o Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942, publicado no governo de Getúlio Vargas, instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário. A regulamentação do Fundo ocorreu em 1945, com o Decreto nº 19.513, destinando 25% dos recursos à alfabetização de adultos nos seguintes termos:

Art. 4º Os auxílios federais, provenientes do Fundo Nacional de Ensino Primário, serão aplicados nos termos seguintes:

[...]

2. A importância correspondente a 25% de cada auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos de um plano geral de ensino supletivo, aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde.

A partir de 1947, notabilizam-se grandes campanhas voltadas para a promoção do ensino aos jovens e adultos analfabetos. Em 1947, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, foi iniciada a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, dirigida por Lourenço Filho, e retomada em 1952, em novo mandato de Getúlio Vargas, com a denominação de Campanha Nacional de Educação Rural. Por sua vez, em 1958, Juscelino Kubitschek criou a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (Gadotti, 2008; Unesco, 2008b).

No final da década de 1950, as campanhas foram criticadas, entre outros aspectos, pelo caráter superficial do aprendizado, ocorrido em curto período, e pela inadequação dos programas, modelos e materiais pedagógicos, que desconsideravam a diversidade regional do país e até mesmo as especificidades do adulto e sua relação com a aprendizagem (Gadotti, 2008; Unesco, 2008b).

No início dos anos 60 do século passado, a alfabetização de adultos era parte da estratégia de ampliação das bases eleitorais e de sustentação política de reformas que o governo pretendia realizar. Havia um cenário propício à experimentação de novas práticas de

alfabetização desenvolvidas pelos movimentos de educação e cultura popular, os quais em sua maioria adotaram a filosofia e o método de alfabetização proposto por Paulo Freire.

O Movimento de Educação de Base, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, estabelecido em 1961, o Movimento de Cultura Popular do Recife, também a partir de 1961, a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, da Secretaria Municipal de Educação de Natal; e os Centros Populares de Cultura, órgãos culturais da União Nacional dos Estudantes (UNE), são exemplos de iniciativas de educação e alfabetização de adultos.

Gadotti, (2008, p. 39), aluno e parceiro intelectual de Freire, contextualiza esse período:

[...] Todos esses novos movimentos sustentavam que não era possível alfabetizar apenas através de um puro “letramento” [...]. Era preciso “conscientizar”. A experiência de Paulo Freire é desse período (Angicos, RN, 1963). Segundo Celso de Rui Beisiegel [...], Paulo Freire, “no primeiro artigo que escreveu sobre conscientização e alfabetização, publicado, em 1963, na Revista Estudos Universitários da Universidade de Recife, dizia que o homem, primeiramente, se conscientiza para, depois, se alfabetizar, que dizer, o problema da alfabetização é importante, mas se é uma variável dependente, o essencial é conscientizar”. Em Angicos, a palavra “conscientização” foi traduzida nos relatórios de avaliação dos alfabetizados por “politização” [...]. Para ele, o alfabetizando precisa, antes de mais nada, entender que ele é analfabeto não por sua “culpa”, mas que isso é fruto de uma sociedade injusta.

Embora os esforços sejam perceptíveis pela quantidade de iniciativas, é possível constatar a descontinuidade das políticas de alfabetização. Um indício é evidenciado no Programa Nacional de Alfabetização, instituído como integrante das reformas de base do presidente João Goulart, por meio do Decreto nº 53.465, de 21 de janeiro de 1964. O normativo afirma nas considerações iniciais que “os esforços até agora realizados não têm correspondido à necessidade de alfabetização em massa da população nacional”, portanto, “urge conclamar e unir tôdas as classes do povo brasileiro no sentido de levar o alfabeto àquelas camadas mais desfavorecidas que ainda o desconhecem”. Para tanto, o método a ser utilizado está explicitado no primeiro comando: “Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Alfabetização (PNA), mediante o uso do Sistema Paulo Freire, através do Ministério da Educação e Cultura.”.

Logo depois de instituído o Programa Nacional de Alfabetização, por ocasião do golpe militar de 1964, Ranieri Mazzilli, o então presidente da Câmara dos Deputados, foi interinamente empossado como presidente da República. Dentre os primeiros atos do novo regime, o comandante em exercício extinguiu o PNA, mediante o Decreto nº 53.886, de 14 de abril de 1964, norma revogadora do Decreto expedido por João Goulart em janeiro do mesmo ano.

A retórica dos dois instrumentos Decretos citados é completamente diversa. Nas novas considerações, afirma-se que “o material a ser empregado na Alfabetização da População Nacional deverá veicular idéias nitidamente democráticas e preservar as instituições e tradições de nosso povo;”. O art. 2º do Decreto nº 53.886 determina que “o Departamento Nacional de Educação recolherá todo o acervo empregado na execução do Programa Nacional de Alfabetização, cujos recursos também ficarão à disposição daquele órgão.”.

Após a extinção do PNA, pela Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967, o governo Costa e Silva aprovou o Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos. O art. 4º da referida lei autorizou o Poder Executivo a instituir uma fundação denominada Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), com a função de ser o órgão executor do novo Plano. A Fundação Mobral iniciou suas funções de fato em setembro de 1970, com recursos oriundos da Loteria Esportiva e do Imposto de Renda.

Conforme expõe Gadotti (2008), a meta pretendida pelo Mobral era a alfabetização de 11,4 milhões de pessoas em quatro anos e erradicar o analfabetismo em oito anos. Há controvérsias nos resultados do Programa. A Fundação Mobral afirma ter reduzido os índices de analfabetismo de 33,6%, em 1970, para menos de 10%, em 1980, ao passo que a Pnad e os censos demográficos expõem que a população analfabeta, em 1980, era de 25,50% (Unesco, 2008b). Paiva (1984) também questiona os objetivos alcançados e, na mesma seara, Gadotti (2008) relata que os números de alfabetizados estavam superestimados, porque o Mobral previa o pagamento tendo por métrica o número de alunos, de modo que alguns alfabetizadores matriculavam alunos já alfabetizados para ganhar remuneração maior.

No período da redemocratização, no governo de José Sarney, o Decreto nº 91.980, de 25 de novembro de 1985, determinou que a Fundação Mobral passaria a se denominar Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Educar), com o objetivo de fomentar a execução de programas de alfabetização e educação básica destinados aos que não tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos prematuramente. Conforme será exposto no próximo Capítulo, a Fundação Educar não logrou resultados satisfatórios, nos termos da exposição do então Ministro da Educação Jorge Bornhausen em reunião da Subcomissão VIII-A da ANC 1987-1988, ocorrida em 13 de maio de 1987.

Na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1997, foi criado o Programa Alfabetização Solidária, operando com recursos públicos e parcerias privadas, como uma política do governo federal para desenvolver ações de alfabetização de jovens e adultos nas regiões com maior número de analfabetos. Mais tarde, estruturou-se como organização não-

governamental. No período de 1997 a 2005, 5,1 milhões de alunos em cerca de dois mil municípios foram atendidos.

Criado em 2003, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Programa Brasil Alfabetizado tinha a meta de alfabetizar 20 milhões de pessoas em 4 anos, mediante direcionamento de recursos por meio de convênios com municípios que apresentavam elevada taxa de analfabetismo. Em revisão ocorrida em 2007, os educadores passaram a ser prioritariamente professores da educação básica das redes públicas. A partir daquele ano, os municípios beneficiados deveriam elaborar um plano para a continuidade dos estudos dos alfabetizandos, mediante oferta de um plano de Educação para Jovens e Adultos.

De acordo com Gomes (2008), no intervalo de 2001 a 2005, somados, os Programas Alfabetização Solidária e Brasil Alfabetizado atenderam cerca de nove milhões de alunos. Apesar do público atendido, a redução, em termos absolutos, da população analfabeta de 15 anos ou mais foi de 1,3 milhão no mesmo período.

Embora represente iniciativa relevante, notadamente quanto ao público-alvo do programa e o alcance, haja vista os resultados demonstrados, o Alfabetização Solidária e Brasil Alfabetizado se assemelham a outras experiências nacionais e internacionais de alfabetização em massa. As campanhas que apelam para a alfabetização de um grande contingente de pessoas, em um primeiro momento, podem sensibilizar a sociedade e mobilizá-la, mas, com poucas exceções, não produzem resultados duradouros e efetivos. Isso porque a assimilação da leitura, da escrita e do cálculo não ocorre em um período breve de aprendizagem, uma vez que sua consolidação demanda oportunidades para a continuidade dos estudos. Ainda mais difícil é motivar o ingresso e a permanência de pessoas que vivem múltiplos processos de marginalização econômica e sociocultural no sistema escolar, resultando em altos índices de abandono dos programas direcionados aos jovens e adultos (Unesco, 2008b).

No âmbito do direito à alfabetização, mediante recente modificação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional³¹ (LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), acrescentou-se o inciso XI ao art. 4º, que dispõe sobre o dever do Estado com educação escolar pública, para prever a garantia de “alfabetização plena e capacitação gradual para a leitura ao longo da educação básica como requisitos indispensáveis para a efetivação dos direitos e objetivos de aprendizagem e para o desenvolvimento dos indivíduos”.

³¹ Alteração efetuada pela Lei nº 14.407, de 12 de julho de 2022.

Ainda em menção às políticas de alfabetização em âmbito federal e a respectiva normatização, o Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, instituiu a Política Nacional de Alfabetização. Entre os princípios daquela Política, são citados a “aprendizagem da leitura, da escrita e da matemática básica como instrumento de superação de vulnerabilidades sociais e condição para o exercício pleno da cidadania” (art. 3º, VIII) e como objetivo é listada a contribuição “para a consecução das Metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação de que trata o Anexo à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014” (art. 4º, II). Destaque-se que o art. 4, III, do referido Decreto faz menção explícita ao direito à alfabetização:

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Alfabetização:

[...]

III - assegurar o direito à alfabetização a fim de promover a cidadania e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do País;

Como exemplo adicional de descontinuidade das políticas de alfabetização, o Decreto nº 9.765, de 2019, foi revogado pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Reafirma-se, no Compromisso, “a garantia do direito à alfabetização como elemento estruturante para a construção de trajetórias escolares bem-sucedidas” (art. 3º, III).

O Decreto anterior, de 2019, possuía como público-alvo as crianças na primeira infância (prioritariamente), alunos dos anos iniciais do ensino fundamental (prioritariamente), alunos da educação básica regular que apresentam níveis insatisfatórios de alfabetização, alunos da educação de jovens e adultos, jovens e adultos sem matrícula no ensino formal e alunos das modalidades especializadas de educação (art. 6º, I a VI, Decreto nº 9.765, de 2019).

Ao seu turno, o novo Decreto, de 2023, elenca como objetivo do Compromisso a implementação de políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental e a promoção de medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização e na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental, prioritariamente aquelas que não alcançaram os padrões adequados de alfabetização até o segundo ano do ensino fundamental (art. 5º, I e II, Decreto nº 11.556, de 2023). Quanto à população adulta, o Decreto de 2023 preceitua que futuro ato do Ministro de Estado da Educação estabelecerá as estratégias e os prazos para a implementação de ações complementares que garantam o direito à alfabetização dos estudantes da EJA (art. 36).

O recorrido pelo direito à alfabetização na ordem jurídica internacional e nacional, permite-nos considerar que ele tem obtido destaque. Destacamos as disposições que afirmam o direito à alfabetização nos documentos das Confinteas, na legislação federal – mediante recente alteração à LDB – e nos decretos federais. À medida que instituíram políticas de alfabetização, os dois últimos decretos federais sobre a matéria consignaram expressamente o direito à alfabetização como fundamento dessas políticas. Ante o exposto, o próximo Capítulo evidencia as discussões sobre alfabetização ocorridas na ANC 1987-1988.

CAPÍTULO 3: DIREITO À ALFABETIZAÇÃO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

Após contextualização sobre o direito à educação elaborada no Capítulo 1, o direito à alfabetização desenvolvida no Capítulo 2 e tendo a referência de que a CF/1988 representou avanços na consolidação desses direitos, pretendemos avançar para apresentar a discussão sobre o processo legislativo constitucional que culminou na aprovação da Constituição vigente, em especial do art. 214 do corpo principal e do art. 60 do ADCT, uma vez que esses dois dispositivos são norteadores para a discussão do direito à alfabetização, objeto deste trabalho.

3.1 Contexto de elaboração da ANC 1987-1988

Ocorrida entre a instalação em 1º de fevereiro de 1987 e a promulgação do novo texto em 5 de outubro de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) é notada por uma mudança no paradigma de elaboração constitucional. Diferentemente das outras Cartas brasileiras, o processo legislativo de elaboração constitucional, vislumbrou a atuação de um conjunto de deputados e senadores, associado a uma acentuada interferência da opinião pública, com dinâmica descentralizada e mecanismos de participação popular. Barbosa (2019, p. 147) nota que a elaboração constitucional foi marcada por uma “autêntica polifonia” que atribui um ineditismo e um caráter revolucionário ao processo de elaboração da Constituição Federal de 1988.

Guran (1988, p. 15) argumenta que o processo constituinte brasileiro de 1988 foi marcado por impasses, crises, pressões de interesses setoriais e corporativos ao lado da premência da participação popular, tendo-se revelado intenso e criativo. Como síntese, pontua o autor que o “resultado é uma Constituição que reúne gama expressiva de assuntos e temáticas, detalhes e controvérsias, além de recolher debates profundos sobre questões fundamentais mais recentes no Direito de outros países”.

A construção de marco normativo com características fundantes de um novo Estado em 1988 tem origem em setores organizados da sociedade de oposição ao regime militar instalado em 1964 (Coelho, 2009; Silva, 2013; Barbosa, 2019). A idealização de uma ANC foi formalizada em 1971, pela primeira vez, em documento aprovado na reunião do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que originou a Carta do Recife, ocasião em que membros daquele partido encamparam manifestação a favor de uma nova Constituição. De acordo com o constituinte Fernando Lyra (2012), a Carta do Recife foi elaborada por Tancredo Neves.

Ao encontro da mobilização dos brasileiros pela convocação de uma Assembleia Constituinte, ainda em referência às origens do movimento, Coelho (2009, p. 23) elenca outros marcos originários da ANC 1987-1988:

[...] • a crise de 1977, com o Pacote de Abril que levou o MDB a oficializar a convocação de uma Constituinte como prioridade da oposição legal;

• a Lei da Anistia e a reforma partidária de 1979, que substituiu o bipartidarismo (Arena e MDB) por um pluripartidarismo controlado, trazendo para a vida política institucionalizada algumas lideranças e forças antes banidas ou autoalijadas e levando o quadro partidário a se organizar com os partidos PDS, PMDB, PP (Partido Popular – logo depois se incorporou ao PMDB), PTB, PDT e PT;

• a decisão da OAB de assumir a bandeira como prioritária e convocar um congresso nacional de advogados sobre a Constituinte, o Congresso Pontes de Miranda, 1981, em Porto Alegre;

• o surgimento de organizações específicas pela Constituinte, em especial os “plenários”, “comitês” e “fóruns”, que gerariam o Movimento Nacional pela Constituinte e, já no curso da Constituinte, a Articulação Nacional de Entidades para Mobilização Popular na Constituinte, envolvendo a participação de: sindicatos, federações e centrais sindicais; associações de moradores; movimento estudantil, inclusive UNE e Ubes; universidades; representações profissionais (arquitetos, engenheiros, sociólogos, professores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, jornalistas, etc.); igrejas – com destaque ao papel muito ativo exercido pela CNBB; grandes entidades nacionais como, entre muitas outras, a OAB, a ABI e a SBPC; movimentos político-ideológicos e uma variada gama de organizações; lideranças de diferentes áreas de atuação.

Quanto à mobilização popular, Barbosa (2019) argumenta que entre 1977 e 1985, de modo progressivo, o movimento a favor da realização de uma nova constituinte escapa dos círculos político-partidários e atinge importantes instituições e movimentos populares. Em manifesto de 1977, Goffredo Teles Júnior e outros acadêmicos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo divulgaram documento intitulado “Carta aos Brasileiros”, no qual conclamaram “a Nação a procurar a única via legislativa, com que restaurar as instituições democráticas despedaçadas – a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte” (Bonavides e Andrade, 1991, p. 452).

Para Buarque (1988), um processo constituinte livre, democrático e soberano não teria sido possível sem a concatenação de duas forças. A primeira delas foi o esgotamento do modelo econômico, sobretudo por razões externas – taxa de juros, cotação do petróleo, pressões do Fundo Monetário Internacional – e a segunda, conforme exposto, foi a articulação política interna pela democracia – crescimento eleitoral das oposições, movimento das Diretas Já e fortalecimento das organizações da sociedade civil.

Nesse aspecto, conforme Barbosa (2019, p. 167), em 1983, por ocasião da abertura do Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil, o então presidente daquela entidade pronunciou: “A simples revisão ou parcial revogação das leis opressoras, dentre as quais se destaca a Lei de Segurança Nacional, não afetarão a estrutura antipopular e arbitrária do sistema”.

Consoante Silva (2013, prefácio, p. xx), a candidatura de Tancredo Neves em 1985, então Governador de Minas Gerais, à Presidência da República pela via do colégio eleitoral evidencia um momento singular nas bases da nova República. A elaboração de uma nova Constituição era parte do pacto firmado pela Aliança Democrática, coligação partidária entre PMDB e PFL, que elegeu indiretamente Tancredo para a Presidência, o primeiro civil de oposição a ocupar o cargo após uma sequência de cinco generais do Exército. Filiando-se também ao PMDB, José Sarney, que até poucos meses antes da eleição era presidente nacional do partido governamental PDS, juntou-se à chapa como vice. (Oliveira, 2018).

Em realidade, já em março de 1983, em seu discurso de despedida do Senado antes de ser empossado Governador, Tancredo Neves afirmara que “nação sem Constituição oriunda do coração de seu povo é nação mutilada na sua dignidade cívica, violentada na sua cultura e humilhada em face de sua consciência democrática” (Barbosa, 2019, p. 184).

Eleito pela via indireta, Tancredo Neves faleceu antes de ser empossado como Presidente. José Sarney, assumindo a titularidade da Presidência da República, encaminhou mensagem ao Congresso Nacional em 28 de junho de 1985, com a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Aprovada, dela resultou a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, para instalação de uma ANC com membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir de 1º de fevereiro de 1987.

3.2 Etapas de elaboração da CF/1988

A forma de elaboração, tramitação e votação do Projeto de Constituição estavam previstas no Regimento Interno da ANC, promulgado em 24 de março de 1987. Estabeleceu-se um organograma pelo qual o projeto iria sendo construído por partes, agregadas em capítulos e submetidas a uma sistematização para, em seguida, ser votada em Plenário. Primeiramente, haveria deliberações em oito comissões temáticas, cada uma das comissões seria dividida em três subcomissões, totalizando 24 delas. Por sua vez, as subcomissões estariam encarregadas de realizar audiências públicas, recepcionar as proposições de seus membros e conceber

anteprojetos setoriais para suas respectivas áreas de atuação. Na síntese elaborada por Coelho (2009, p. 27), os passos previstos para elaboração da nova Constituição foram:

- vinte e quatro Subcomissões Temáticas, cada uma cuidando de um tema ou subtema e elaborando os dispositivos a respeito deste;
- oito Comissões Temáticas, cada uma compreendendo três Subcomissões, formulando um capítulo ou título a partir da agregação dos trabalhos das respectivas Subcomissões;
- sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões, formulação do arcabouço de títulos e capítulos e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização;
- discussão, votação e redação final do Projeto de Constituição, em primeiro turno, pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte;
- discussão e votação do Projeto de Constituição, em segundo turno, pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, podendo apenas ter emendas supressivas ou de correção;
- redação final

Em nível ampliado, é possível conceber o processo constituinte de 1987-1988 como um encadeamento de fases, permitindo-nos um olhar sobre a complexidade da construção do texto. Oliveira (1993, p. 11 e 12) elabora uma macrovisão composta por sete etapas:

1. Preliminar:
 - Definição do Regimento Interno da ANC
 - Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2. Subcomissões Temáticas:
 - A: Anteprojeto do Relator
 - B: Emenda ao Anteprojeto do Relator
 - C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas:
 - E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão
 - F: Substitutivo do Relator
 - G: Emenda ao Substitutivo
 - H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização:
 - I: Anteprojeto de Constituição
 - J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto
 - L: Projeto de Constituição
 - M: Emendas (1P) de Plenário e Populares
 - N: Substitutivo 1 do Relator
 - O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1
 - P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário:
 - Q: Projeto A (início 1º turno)
 - R: Ato das Disposições Transitórias
 - S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão
 - T: Projeto B (fim do 1º; início 2º turno)
 - U: Emenda (2T) ao Projeto B
 - V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação:
 - W: Proposta exclusivamente de redação
 - X: Projeto D - redação final

7. Epílogo:
Y: Promulgação.

De acordo com as etapas descritas por Oliveira (1993), decorrida a fase Preliminar, definidas as “regras do jogo” tendo como referência o Regimento Interno da ANC, as discussões do novo texto constitucional se iniciaram na segunda etapa, em 24 Subcomissões Temáticas. Após aprovado em cada Subcomissão, o texto seguiu para a Comissão Temática respectiva (terceira etapa), onde foram elaborados os capítulos por temas.

As oito Comissões, cada uma com três Subcomissões, totalizando vinte e quatro colegiados menores, estão discriminadas na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4: Comissões e Subcomissões Temáticas da ANC 1987-1988

I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher I-A - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais I-B - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias I-C - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
II - Comissão da Organização do Estado II - A - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios II - B - Subcomissão dos Estados II - C - Subcomissão dos Municípios e Regiões
III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo III - A - Subcomissão do Poder Legislativo III - B - Subcomissão do Poder Executivo III - C - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições IV - A - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos IV - B - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança IV - C - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças V - A - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas V - B - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira V - C - Subcomissão do Sistema Financeiro
VI - Comissão da Ordem Econômica VI - A - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica VI - B - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte VI - C - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
VII - Comissão da Ordem Social VII - A - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos VII - B - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente VII - C - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação VIII - A - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes VIII - B - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação VIII - C - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Fonte: Incisos I a VIII do art. 15 do Regimento Interno da ANC.

Ainda em remissão a Oliveira (1993), os três anteprojetos de cada subcomissão foram reunidos em um único documento e transformados em um anteprojeto de comissão. Em seguida, na quarta etapa, a Comissão de Sistematização agregou os anteprojetos das comissões anteriores em um único projeto de Constituição, enviado para deliberação em primeiro e segundo turnos no Plenário (quinta etapa). A elaboração da redação final do texto constitucional e sua promulgação são agrupadas na sexta e sétima etapas, respectivamente. A redação final da nova Constituição foi votada em 22 de setembro, na 340ª Sessão da ANC, e a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988 ocorreram em 5 de outubro daquele ano.

Para melhor visualização do processo legislativo de elaboração constitucional, os principais eventos e os marcos temporais são apresentados na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5: Principais eventos e datas da ANC 1987-1988

Data	Evento
1º/fev/1987	Instalação da Assembleia Nacional Constituinte
25/mar/1987	Publicação da Resolução nº 2/1987 - Regimento Interno da ANC
1º/abr/1987	Instalação das 8 comissões temáticas
7/abr/1987	Instalação das 24 subcomissões temáticas
9/abr/1987	Instalação da Comissão de Sistematização
25/maio/1987	Entrega dos anteprojetos das 24 subcomissões temáticas
15/jun/1987	Entrega dos anteprojetos das 7 comissões temáticas ³²
9/jul/1987	Aprovação do Projeto da Constituição Federal na Comissão de Sistematização
26/ago/1987	Substitutivo 1 ao Projeto da Constituição Federal na Comissão de Sistematização
18/set/1987	Substitutivo 2 ao Projeto da Constituição Federal na Comissão de Sistematização
18/nov/1987	Término da votação do 1º e do 2º substitutivo da Comissão de Sistematização
24/nov/1987	Projeto A entregue ao Presidente da ANC pela Comissão de Sistematização
6/jan/1988	Publicação da Resolução nº 3/1988 - Alteração do Regimento Interno da ANC

³² O anteprojeto da Comissão VIII (Da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação) não chegou a ser votado no plenário daquele colegiado. Pilatti (2008) explica os motivos pelos quais a votação não foi realizada.

3/fev a 30/jun/1988	Votação do Projeto A (1º turno) no Plenário da ANC
22/jul a 2/set/1988	Votação do Projeto B (2º turno) no Plenário da ANC
15/set/1988	Projeto C distribuído pela Comissão de Redação
21/set/1988	Projeto D distribuído pela Comissão de Redação
22/set/1988	Aprovação do Projeto D (redação final) pelo Plenário da ANC
5/out/1988	Promulgação e publicação da Constituição

Fonte: Lima, Passos e Nicola (2013).

Ante a contextualização de elementos que levaram à mobilização da sociedade para a criação de um novo texto constitucional e a descrição das etapas de elaboração da CF/1988, avançando para a consecução dos objetivos deste trabalho, a próxima Seção se dedica a analisar as discussões ocorridas na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (VIII-A), pertencente à Comissão VIII (da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação).

3.3 Fase da Subcomissão Temática

A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (VIII-A) foi instalada em 7 de abril de 1987 e a última reunião, para apresentação da redação final do seu anteprojeto, ocorreu em 25 de maio daquele ano. Na primeira reunião, foram respectivamente eleitos para os cargos de Presidente, Primeiro-Vice e Segundo-Vice, os Const. Dep. Hermes Zaneti (PMDB-RS), Dep. Aécio de Borba (PDS-CE) e Dep. Pedro Canedo (PFL-GO). A relatoria foi conferida ao Const. Sen. João Calmon (PMDB-ES), a quem competiu a tarefa de elaborar o anteprojeto da Subcomissão.

Durante quarenta e oito dias, realizaram-se inúmeros debates pelos constituintes e pelas entidades e personalidades ouvidas nas audiências públicas. Nesse período, ocasião inédita nas ANCs brasileiras, variados representantes de organizações da sociedade civil, de órgãos governamentais, acadêmicos e juristas, entre outros, ocuparam as tribunas do Congresso Nacional para apresentar propostas, criar polêmicas em torno dos principais temas em discussão, debater com os constituintes e demarcar campos e objetos de disputa política (Backes, Azevedo e Araújo, 2009).

No processo de elaboração constitucional de 1988, Bonavides e Andrade (1991) salientam que as comissões e subcomissões criadas funcionaram inicialmente como a espinha dorsal da constituinte, ponto de partida para a elaboração do projeto de Constituição

posteriormente compilado pela Comissão de Sistematização, daí reside a relevância de analisarmos as discussões engendradas por esses colegiados.

Com vistas a proporcionar um entendimento da cronologia e do conteúdo das discussões, a Tabela 6 a seguir evidencia as datas em que ocorreram reuniões da Subcomissão VIII-A e os principais assuntos debatidos na ocasião.

Tabela 6: Eventos ocorridos na Subcomissão VIII-A

Número Reunião	Data	Assunto
1 ^a	07/04/1987	Instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidentes e designação do relator.
2 ^a	09/04/1987	Leitura de nomes de entidades e autoridades propostas pelo Presidente. Sugestão para que cada Constituinte elabore uma proposta de nomes de entidades e de autoridades. Propostas de calendário para as audiências públicas.
3 ^a	09/04/1987	Destaque de Assunto: turismo e lazer, inclusive os jogos, como assuntos pertinentes aos trabalhos da Subcomissão; votação do calendário de audiências públicas.
4 ^a	13/04/1987	Termo de reunião. Não houve quórum. Presidente convoca para reunião extraordinária.
5 ^a	13/04/1987	Termo de reunião. Não houve quórum.
6 ^a	14/04/1987	Termo de reunião. Não houve quórum.
7 ^a Extraord.	14/04/1987	Leitura e aprovação do calendário das reuniões de audiências públicas.
8 ^a	15/04/1987	Termo de reunião. Não houve reunião por falta de quórum.
9 ^a	21/04/1987	Sugestões dos Srs. Constituintes Aposentadoria para o professor; recursos para a educação; verba adicional para a educação durante quatro anos; e outros assuntos ligados a educação.
10 ^a Extraord.	21/04/1987	Discussão de matéria pertinente à área da Subcomissão.
11 ^a	22/04/1987	Debate de temas educacionais pelos constituintes e definição de expositores nas audiências públicas.
12 ^a	23/04/1987	Audiência pública (educação).
13 ^a Extraord.	23/04/1987	Audiência pública (educação).
14 ^a Extraord.	27/04/1987	Análise do cronograma elaborado para as audiências públicas da área da cultura.

15 ^a	28/04/1987	Audiência pública (educação).
16 ^a	29/04/1987	Audiência pública (educação).
17 ^a	30/04/1987	Audiência pública (educação).
18 ^a	04/05/1987	Decisões de natureza administrativa e constitucional.
19 ^a	05/05/1987	Audiência pública (cultura).
20 ^a	06/05/1987	Audiência pública (cultura).
21 ^a	07/05/1987	Audiência pública (esporte).
22 ^a	08/05/1987	Audiência pública (turismo).
23 ^a	11/05/1987	Leitura do relatório de sugestões e anteprojeto da subcomissão em matéria educacional.
24 ^a	12/05/1987	Audiência pública (Ministro da Cultura).
25 ^a	13/05/1987	Audiência pública (Ministro da Educação).
26 ^a	14/05/1987	Debates iniciais sobre o relatório.
27 ^a	14/05/1987	Termo de reunião. Não houve quórum.
28 ^a	15/05/1987	Entrega à Subcomissão da segunda parte do relatório. Votado e aprovado novo cronograma.
29 ^a	18/05/1987	Discussão do anteprojeto apresentado pelo relator.
30 ^a	18/05/1987	Audiência pública (Paulo Freire e Moacir Gadotti).
31 ^a	19/05/1987	Discussão do anteprojeto.
32 ^a	20/05/1987	Discussão do anteprojeto e audiência pública (Juan Tedesco).
33 ^a	22/05/1987	Leitura do substitutivo do anteprojeto. Aprovação das normas para a votação do substitutivo.
34 ^a	23/05/1987	Votação do substitutivo do relator.
35 ^a	25/05/1987	Apresentação da redação final do anteprojeto.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados)

A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes realizou quatro audiências públicas para debater assuntos relativos à educação³³, duas relativas à cultura, uma relativa ao esporte e uma relativa ao turismo, totalizando oito audiências, quantidade máxima permitida pelo Regimento Interno da ANC.

Na fase da Subcomissão, importa destacar que parte do que a sociedade civil que atuava na área educacional pleiteou na ANC decorre da chamada “Carta de Goiânia”, resultado da IV Conferência de Educação, iniciativa da Associação Nacional de Educação, da Associação

³³ Por ter sido realizada nos mesmos dias a audiência pública realizada na 12^a e 13^a Reuniões foi contada unicamente.

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação e do Centro de Estudos, Educação e Sociedade (1986), que, reunindo mais de cinco mil educadores, resultou em uma série de propostas à Constituinte. Ao final da “Carta de Goiânia”, os educadores pleitearam:

Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação reivindicam, assim, que a nova Carta Constitucional consagre os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino e de dever do Estado em promover os meios para garanti-la.

Em 21 de abril de 1987, na 9ª Reunião, foi iniciada a discussão de mérito por parte dos constituintes, com vistas à oitiva das ideias de cada um para a consolidação do futuro texto constitucional. Entre outros temas atinentes ao mérito, a extensão do texto constitucional – sintético (texto menor e conteúdo nuclear) ou analítico (texto maior e conteúdo mais extenso) – foi objeto de debate. Nesse sentido, comentou o presidente da Subcomissão (Dep. Hermes Zanetti) a favor de um Carta “enxuta”:

[...] Não creio que devamos fazer uma Constituição extremamente longa, ao contrário, sou dos que defendem uma Constituição sintética, por isso, certas matérias, sobretudo, referentes a pessoal, não creio, em tese, que deveriam constar da futura Constituição brasileira.

Com opinião contrária, o Const. Dep. Florestan Fernandes (PT-SP) argumentava a favor de uma Constituição “molhada e salgada”, versão bem-humorada para ressaltar sua posição a favor de um texto analítico, inclusive em matéria educacional, porque, ao seu ver, alguns países resolveram por meio das tradições os seus problemas e outros não e, naquela ocasião, uma Constituição extensa, recorrendo por vezes a penalidades seria mais indicada:

[...] acho que devemos ter uma preocupação com referência ao tamanho da Constituição. Mas não estamos nem nos Estados Unidos, nem em alguns países da Europa. E, no Brasil, nem a Constituição, apesar de ser a Lei Magna, é obedecida normalmente. [...]

No Brasil, o assunto educação deve merecer uma relativa flexibilidade. Deveremos, nesse assunto e talvez em alguns outros, inovar no sentido de aumentar o número de normas constitucionais. Tornando certas inovações imperativas, é provável que consigamos movimentar o carro. Não podemos ficar naquelas formulações abstratas: "A educação é direito de todos e dever do Estado", e depois fecharmos os olhos à realidade concreta. [...]

O critério do que é constitucional e do que não é constitucional é um critério que varia no tempo. Se um país resolveu, por meios não constitucionais, por meio de tradição, seus problemas capitais, ele prescinde de uma Constituição abundante. Se esse país não logrou, como é o caso do Brasil, necessariamente ele precisa de uma Constituição que não seja tão enxuta e que realmente imponha certas obrigações, às vezes até recorrendo a penalidades. [...]

Não devemos temer a extensão das propostas. Vai haver muito corte daqui para cima: na comissão, na Comissão de Sistematização, no Plenário. Não devemos cortar em nossa carne; já vão cortar. Depois, teremos que ir a plenário, defender de novo as sugestões que vamos apresentar aqui.

Portanto, aproveitando a deixa que o próprio Constituinte Álvaro Valle levantou, contradizendo, em termos, a defesa de uma Constituição enxuta, com uma sugestão concreta que não entraria numa Constituição enxuta, acho que a nossa Constituição deve ser molhada e salgada. Deve ser uma Constituição "peso-pesado". É claro que não uma enciclopédia, porque senão ela também poderá o seu valor; deixará de ser instrumental na ação prática. Temos de ficar, sem sermos aristotélicos, no meio-termo. Nesse sentido, acho que devemos fixar um determinado número de disposições, até aonde poderíamos chegar, e este número deveria ser funcional; deveria abarcar a totalidade daqueles problemas que são essenciais, que não têm sido resolvidos pela negligência, quer do Governo, quer dos Estados, quer dos Municípios, quer das próprias famílias e das instituições de educação escolarizada. [...]

Na Reunião de 21 de abril, o Const. Dep. Álvaro Valle (PL-RJ) destacou que as desigualdades educacionais se iniciavam na fase pré-escolar, o que exigiria antecipação da escolarização obrigatória prevista na CF/1969, dos sete aos catorze anos, para se iniciar aos cinco anos de idade, como medida de combate ao analfabetismo:

Uma criança de classe média, ou uma criança rica, normalmente faz o seu pré-escolar de forma sistemática, começando em maternal, jardim de infância, a classe de alfabetização e tudo mais. Caso não o faça, tem o pré-escolar sistemático em sua casa, com jogos educativos, com brinquedos; com tudo aquilo que uma família letrada, normalmente, utiliza para a educação dos seus filhos: enquanto crianças mais pobres, aqueles que provêm das classes de mais baixa renda, normalmente, não têm pré-escolar não fazem pré-escolar e muito raramente nós temos pré-escolar gratuito, neste País.

O resultado disso, Sr. Presidente, é que uma criança socialmente favorecida, normalmente está alfabetizada aos 5 anos e pouco. Atualmente, se não está alfabetizada aos 6 ou 7 anos, quando chega à escola aprende a ler e escrever em 2 ou 3 meses sem dificuldade alguma para os alfabetizadores. Enquanto isso, uma criança que vem de uma favela da minha cidade, por exemplo, normalmente, aos 7 anos, quando chega à escola é apresentada pela primeira vez ao lápis e muito frequentemente perderá um ou 2 anos de sua vida para ser alfabetizada e, muitas vezes, culpam os alfabetizadores, imaginando-os menos competentes. Muitas vezes, o que é mais grave, o pai acredita que o seu filho não dá para o estudo, e aí retira-o da escola, quando o teste do QI poderia indicá-lo mais inteligente, mais preparado do que aquela criança rica alfabetizada aos 5 anos.

Ao comentar a afirmação de Álvaro Valle acerca da idade para início da escolarização e alfabetização, o Const. Dep. Ubiratan Aguiar (PMDB-CE) sugere que elas deviam ocorrer aos seis anos de idade e afirma que se trata de um tema que tem gerado atenção dos parlamentares devido ao número de sugestões apresentadas:

Em relação à alfabetização, que foi outro ponto por ele abordado, queremos dizer que a nossa posição, também em forma de sugestão de norma constitucional, é que a alfabetização se desse aos 6 anos de idade e continuasse até os 14 anos. Sei que esse é um assunto sobre o qual vários companheiros contribuíram, através de sugestões que serão debatidas nesta Casa.

Tratando da educação de jovens e adultos (EJA), o Const. Dep. Chico Humberto (PDT-MG) evidencia as pessoas que não tiveram acesso à escola e a dívida nacional com a negação do direito à educação:

Estou de acordo com o Constituinte Álvaro Valle quando quer alargar as vitórias já conseguidas e que constam da nossa Constituição. No entanto, apenas gostaria de fazer uma observação, nobre Constituinte, se assim me permite, para que o ensino fosse estendido dos cinco anos e não dos seis, como havia sido proposto pelo Constituinte, aos dezesseis anos. Porque, na verdade, teríamos que resgatar aí não só o ensino, como teríamos de dar também oportunidades aos jovens e adultos brasileiros que, por qualquer motivo, não tiveram condições ou não tiveram acesso à escola nesse período. Quer dizer, a gratuidade do ensino ser extensiva também àqueles que, por qualquer motivo, não tiveram oportunidade de frequentar um banco escolar na época devida. Porque somos grandes devedores desta Pátria com o nosso povo. Porque, muitas vezes, negamos a eles, dentro daquele conceito que foi levantado pelo Deputado de que o pai considera o filho inapto para frequentar uma escola.

Observe-se, pela fala anterior, que o parlamentar não pretendia limitar a escolarização obrigatória dos sete aos catorze anos, mas estender a oferta educacional para os que não tiveram acesso na idade própria, público-alvo da EJA. Os registros taquigráficos analisados evidenciam que os constituintes se preocupavam – distinta ou indistintamente – com a alfabetização e a escolarização das crianças e de jovens e adultos. Ao longo deste Capítulo, as discussões permitirão ratificar esse posicionamento.

Entre outros temas debatidos, destacam-se a vinculação de recursos para a educação (João Calmon), destinação de recursos públicos para as escolas públicas (Ubiratan Aguiar), aposentadoria dos professores com vinte e cinco anos de serviço (Álvaro Valle) e divisão de responsabilidades dos entes federativos em matéria de ensino (Const. Dep. Átila Lira - PFL-PI). A falta de vagas na educação básica pública – inclusive em São Paulo, Estado mais rico da Federação – foi alertada pelo Const. Gumercindo Milhomem (PT-SP):

Há poucos dias, para não pensarmos que isso é de algum rincão excêntrico do País, a ex-diretora da Coordenação da Grande São Paulo, o órgão que coordena toda a rede escolar na Grande São Paulo, a Professora Mirian Vati falou pela imprensa que em São Paulo faltam cerca de 1 milhão de vagas para crianças que deveriam estar frequentando escola pública. Se nós considerarmos o fato de que esse número do MEC, 8 milhões em idade escolar, não frequentando a escola, é um número contestado pelas contas do próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que aponta um número substancialmente maior, conforme divulgado pela Campanha da Fraternidade desse ano, da CNBB, nós só poderemos realmente ficar com a posição, reforçar essa posição de que se tudo que se gastar na educação, ainda no Brasil, em face das nossas necessidades, é pouco, mas ainda nós devemos dizer: não se pode gastar em educação nada que seja em detrimento da escola pública.

O argumento anterior reforça a destinação de recursos para a escola pública e expõe o problema crônico da falta de vagas para o acesso à educação. Conforme a exposição do Deputado, os números do MEC à época apontavam para a falta de oito milhões de matrículas³⁴.

Na 10ª Reunião, ocorrida na mesma data, prosseguiram as considerações dos parlamentares acerca dos problemas educacionais que deveriam constar da nova Carta. O direito à alfabetização da população em idade escolar e adulta é lembrado pelo Const. Florestan Fernandes:

Queria também fazer sugestões que reputo de grande importância. Uma delas diz respeito ao analfabetismo. Entendo que devemos fazer um debate entre nós, aprofundando esta questão no que tange ao combate do analfabetismo e como extingui-lo no Brasil, tanto entre os segmentos de população em idade escolar, como na população adulta.

Temos de criar organismos que estabeleçam como aplicar o planejamento democrático na área da educação, permitindo tenhamos programas para estabelecer certos objetivos. Por exemplo, em quanto tempo iremos extinguir o analfabetismo? Em quanto tempo teremos ensino de 2º grau como um mínimo realizável em toda a sociedade brasileira? E coisas desse tipo. Como colocar no ensino universitário todo jovem de talento, independentemente de que sua família tenha recurso ou não, de que ele seja branco ou negro, etc.?

Sobre o combate ao analfabetismo, ratificando o posicionamento de Florestan Fernandes, o presidente da Subcomissão VIII-A, Hermes Zaneti, defende propostas para o tema, critica os resultados alardeados pelo Mobral e relata a bem-sucedida campanha de alfabetização na Nicarágua³⁵:

Entendo que a Assembléia Nacional Constituinte, que pretende estabelecer as bases para uma sociedade democrática, que não tem o direito de encerrar o seu trabalho, sem encontrar um caminho para essa grave questão do analfabetismo no nosso País. Se levarmos em conta os números e os conceitos da Unesco para cidadão alfabetizado, veremos que há mais de 50 milhões de analfabetos. Sem a possibilidade de codificar essa comunicação escrita que está aí, e tão essencial para a vida dos cidadãos hoje, evidentemente, teremos sempre uma democracia limitada enquanto não tivermos vencido essa barreira.

Tive a oportunidade de viver na Nicarágua à experiência da sua campanha de erradicação do analfabetismo. A criação do Mobral que foi um organismo que pretendeu buscar exatamente a extinção do analfabetismo no Brasil, hoje,

³⁴ Esse quantitativo será diferente na exposição do então Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, em audiência pública na Subcomissão VIII-A.

³⁵ Ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, há menções sobre as conquistas no âmbito dos Direitos Humanos como resultado da Revolução Sandinista na Nicarágua. O planejamento e a execução da campanha de alfabetização, denominada *Cruzada Nacional de Alfabetización*, lograram reduzir o analfabetismo naquele País de modo significativo, o que foi reconhecido pela Unesco. Para melhor entendimento da contextualização da transição revolucionária nicaraguense e a efetivação de Direitos Humanos naquele período, sugerimos consulta a Felix (1988).

passados uns tantos anos de funcionamento, o Brasil tem um número bem maior de analfabetos desde o dia em que aquele organismo foi criado, embora se reivindique em seu favor a diminuição do percentual do analfabetismo, que também é discutível. Ao mesmo tempo é preciso registrar que vivemos num País que foi capaz de expulsar de seu território, durante longos anos, umas das maiores inteligências, exatamente em cima desse processo de alfabetização. Enquanto Presidente, gostaria de lembrar o nome de Paulo Freire para que amanhã no nosso roteiro de trabalho lembrássemos de trazê-lo aqui como personalidade nacional, para prestar o seu depoimento sobre este grave problema e as soluções que, evidentemente, ele, enquanto autoridade, é capaz de nos apontar.

Por outro lado, quando se percebeu que o Mobral não havia cumprido a tarefa de terminar o analfabetismo, extinguiram-no e em seu lugar, criaram a Fundação Educar que, enquanto educador, não tenho notícias de nenhuma ação diferente com outra perspectiva, senão que guarda as mesmas mazelas do programa anterior, e nos vende ainda a idéia de um apêndice, como se o problema grave do analfabetismo em nosso País fosse, antes do Mobral e agora da Fundação Educar e não um problema nacional. Penso, assim, que esta subcomissão tem um desafio – como nos lembrou com muita propriedade o nobre Constituinte Deputado Florestan Fernandes – de que dentre os compromissos que devemos assumir conosco mesmos, enquanto subcomissão, que haja um debate profundo sobre essa e o compromisso também de buscar as alternativas de solução para que se traga efetivamente uma contribuição neste processo.

Destacamos nas falas de Florestan Fernandes e Hermes Zaneti, compiladas anteriormente na 10ª Reunião, e retomadas nos encontros posteriores, a preocupação com o analfabetismo e com medidas a serem implementadas na futura Constituição para combatê-lo.

Entre os dias 23 e 30 de abril de 1987, foram realizadas quatro audiências públicas para tratar da temática educacional na Subcomissão VIII-A³⁶³⁷. Acerca da repercussão das audiências públicas no processo de elaboração constitucional, Martins (2018) anota que, embora os resultados oriundos das discussões efetuadas no âmbito daquele colegiado não tenham sido definitivos, até porque outras arenas debateriam o conteúdo posteriormente, a mobilização popular e de especialistas nos temas debatidos, gerou grande parte do conteúdo da futura Carta e afastou o temor de que se concebesse uma Constituição elitista, sem participação popular e da sociedade civil organizada.

Como medida de entendimento dos atores relevantes durante o processo de elaboração constitucional, a Tabela 7 a seguir compila as datas e entidades representativas ou personalidades que expuseram suas ideias nas audiências públicas da Constituinte.

³⁶ Nos dias 13, 18 e 20 de maio, ocorreu oitiva de convidados sem a formalização de uma audiência pública.

³⁷ Para contextualização de outros temas educacionais debatidos ao longo das audiências públicas da Subcomissão VIII-A, sugerimos consulta a Barros e Andrés (2009).

Tabela 7: Audiências públicas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes na ANC

Data	Entidade/personalidade	Representante(s)
23/4/1987 manhã	Associação Nacional de Educação (ANDE)	Elba Siqueira de Sá Barreto (presidente) e Jarbas Novelino Barato
	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES)	Newton Lima Neto (presidente) e Miriam Limoeiro Cardoso
	Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física (FBAPEF)	Cláudio Boschi
	Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE)	Maria Beatriz Moreira Luce
	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Luiz Antônio Cunha
23/4/1987 tarde/noite	Ministério da Educação e Cultura (MEC)	Oswaldo Della Giustina (chefe de gabinete do ministro Jorge Bornhausen)/ Ernany Bayer (SESU)
	Conselho Federal de Educação (CFE)	Fernando Gay da Fonseca
	Fórum Nacional de Secretários de Educação	Gilda Poli Rocha Loures
28/4/1987 manhã	Confederação dos Professores do Brasil (CPB)	Tomaz Gilian Deluca Wonghon
	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA)	Vânia Maria Galvão de Carvalho (presidente) e José Ferreira de Alencar
	Sociedade Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF)	Henrique Nielsen Neto
	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)	Rodolfo Joaquim Pinto da Luz
28/4/1987 tarde	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES)	Rovilson Robbi Britto
	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)	Osmar Fávero (presidente) e Jacques Veloso
	Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEDES)	Elizabeth Camargo
29/4/1987	Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	Marina Kahn Villas Boas
	Associação Brasileira de Escola Superiores Católica (ABESC)	Waldemar Valle Martins
	Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC)	Felipe Thiago Gomes
	União das Nações Indígenas	Ailton Krenak

	Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos	Paulo Roberto Guimarães Moreira
	Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (FENEN)	Roberto Dornas
	União Nacional dos Estudantes (UNE)	Gisela Mendonça
	Associação de Educação Católica (AEC)	Padre Agostinho Castejon
30/4/1987	União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial (UDEMO)	Francisco Antônio Poli
	Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região Sul (FETEE SUL)	José Roberto Torres Machado e Alcides de Carvalho
	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de ensino (FITEE)	Wellington Teixeira Gomes e Carlos Magno Machado
	Conselho Federal de Farmácia	Carlos Couto de Castelo Branco
	Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB)	Wladimir de Souza
	Conselho da Comunidade Negra	Hélio Santos
	Comissão Pró-Federação Nacional de Arte-educadores	Laís Aderne
	Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho	Mary Yclea
	Organização das Cooperativas Brasileiras	Guntolf Van Kaick
	Organizações Evangélicas	Ulysses Panisset
13/5/1987	MEC	Ministro Jorge Konder Bornhausen
18/5/1987 (reunião especial)	Professores Paulo Freire e Moacir Gadotti	
20/5/1987	Unesco	Professor Juan Tedesco

Fonte: Martins (2018), p. 834 e 835, e Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados).

No primeiro dia de audiências públicas, 23 de abril, a presidente da Associação Nacional de Educação (ANDE), Sra. Elba Siqueira de Sá Barreto discorreu sobre o descompromisso dos poderes públicos com a educação nacional e sustenta que o direito à educação tem sido, nas suas palavras, “escamoteado justamente à maioria da população”:

Nenhum ensino básico, neste País, foi sequer universalizado. Não podemos mais conviver com esta realidade de que a população tem em média três anos de escolaridade básica, com esses trinta milhões de analfabetos jovens e adultos. E, nesse sentido, o ensino básico só se universalizou agora, depois da

Lei Maior de Ensino, a 5.692, praticamente nas camadas média e alta. O direito à educação tem sido escamoteado justamente à maioria da população. [...]

Não podemos mais conviver com situações como no Nordeste, que para cada criança que está na escola existe uma criança analfabeta; seja porque não teve acesso, por falta de escolas, seja porque frequentou uma escola tão mal equipada, com professores tão mal servidos e mal pagos, que não teve condições de aprender, e sai, depois de três anos de repetência, sem sequer estar alfabetizado. [...]

Vejo o papel da União muito importante no sentido de atacar essa questão do analfabetismo, no conjunto, e mesmo nessa questão das discrepâncias. A participação da União precisa ser redefinida. Ultimamente o que se tem visto é uma pseudo descentralização, ou seja, uma atribuição de responsabilidade delegada diretamente da União, via Município, como uma intervenção branca nos Estados, com um flagrante desrespeito por um processo de articulação que é feito ao nível dos Estados, por uma análise mais abrangente da problemática estadual como um todo. [...]

Jarbas Novelino Barato, outro representante da ANDE, ressalta o compromisso do Estado com a EJA e comenta sobre os problemas na execução das políticas de alfabetização do Mobral. Ao comentar sobre o novo nome, o convidado se refere à Fundação Educar, que substituiu o Mobral, a partir da posse de José Sarney na Presidência da República:

Antes em gostaria de destacar que o compromisso do Estado com a educação de adultos é compromisso do Estado com o direito à educação dos cidadãos. Gostaríamos que, de alguma forma, na Constituição, ficasse claro que as pessoas que não puderam ir à escola dos 7 aos 14 anos, ou dos 6 aos 18 anos, não perderam o direito à educação fundamental, porque isso é um direito permanente, é um direito que não prescreve com a idade. [...]

A resposta sobre o Mobral – como V. Exa, ainda não me acostumei como o novo nome, acho que continua Mobral mesmo –, a nossa opinião é que até pode ser um movimento meritório, mas tem um caráter de assistência e envolve certos incentivos em termos de carrear mais dinheiro de pessoas físicas e jurídicas; envolve uma campanha onde não se pagam ou se paga muito mal às pessoas, para, de certa forma, escamotear o não-atendimento a um direito que as pessoas têm e acaba apenas qualificando as pessoas para aquilo que eu disse ser habilidade para uso imediato e isso não cumpre ou não formaliza, de certa forma, o atendimento do direito à educação – com ensino de qualidade, ensino que permita a continuidade dos estudos. Muitas vezes, constato que egressos do Mobral não tiveram um ensino que, de fato, permitisse algo mais do que apenas aquilo que é muito imediato. Muitas vezes se ficou pensando no Mobral como uma espécie de movimento para capacitar as pessoas para assinarem título de eleitor. Uma vez aprovado o voto do analfabeto, o Mobral perderia o sentido.

O professor Luiz Antônio Cunha, representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), relata o que ele denomina de “miséria moral e intelectual”, por conta da deterioração da qualidade das escolas públicas e da significativa quantidade de analfabetos:

Muitos de nós, das mais diferentes cidades, podemos nos lembrar, conforme nossas idades, da existência de colégios públicos da mais alta qualidade, até o fim dos anos 50, começo de 60 – isso é verdade do Norte ao Sul do País: os melhores colégios eram os colégios públicos. Estudei em um deles, na cidade de São Paulo, estudei numa escola particular da mais alta qualidade, mas nos livros escritos pelos professores do Colégio Pedro II – que foi, este colégio, como todos os demais colégios públicos, compelido a uma situação de deterioração sistemática de sua qualidade, resultado de uma política deliberada de destruição do ensino público, a nível federal e a nível estadual. Qual foi o resultado disso? O resultado é terrível: este País dispõe hoje de 25% da população de mais de 15 anos analfabetas! E quando digo analfabetos não é em termos adjetivos, é em termos absolutamente substantivos; ágrafos, 25%! Esta é uma proporção escandalosa, que deveria ser repetida a cada momento em que o homem público fala das qualidades do nosso País, porque este contrapeso da miséria moral e intelectual dissolve qualquer tentativa nossa de auto-referência, de auto-satisfação com a situação do País.

Outros países da América Latina, que já fizeram o esforço pela construção de uma rede pública de ensino, de qualidade, no século passado – enquanto este País ainda estava preso aos grilhões da escravidão – apresentam hoje na década de 80, uma proporção de analfabetos da ordem de 6%. Eu havia dito antes 25% para o nosso País miserável; pois digo que é da ordem de 6% os analfabetos da Argentina, do Uruguai e do Chile. E a Argentina apresenta essa quantidade de analfabetos, pequena em termos internacionais, justamente nas regiões próximas de nosso País.

Representando o grupo de trabalho Educação e Constituinte, do Ministério da Educação, Oswaldo Della Giustina, argumentou que a ampliação da educação básica não deve excluir a alfabetização e a capacitação para a computação e a informática:

A questão que também se torna muito importante, neste mundo em que estamos entrando ou que já entramos e às vezes não entendemos bem, da extensão do significado da educação fundamental e da educação básica. Porque frequentemente nos preocupamos sem ampliar a educação básica, e não só ampliar a oportunidade de acesso, de modo que não cheguemos a este terceiro milênio, com esta chaga na era da informática e do analfabetismo.

De modo que estamos levando para lá homens que lidam com a computação e com a informática e homens que não chegaram sequer, ao mínimo das primeiras letras; à extensão efetiva da educação básica a toda a população, o que leva em conta uma questão de prioridade no campo da educação. E a questão também de sua extensão não apenas ou talvez nem tanto principalmente a sua extensão além da oitava série, mas à sua antecipação e no momento em que a criança aos 2 ou 3 anos, mexer com o computador e ser envolvido no mundo das telecomunicações, envolvida em todo o sistema de preparação para a vida, ao qual a escola ainda está fundamentalmente alheia. [...]

Ao comentar sobre a destinação de uma parcela de recursos do orçamento em educação – assunto comentado frequentemente pelo relator da Subcomissão, João Calmon, o Presidente do Conselho Federal da Educação, Fernando Gay da Fonseca, afirma que se deveria priorizar o 1º grau (ensino fundamental) como modo de superação do analfabetismo:

Entendo, no entanto, que no artigo constitucional em que se determina que a União aplique um percentual x na educação, seja assegurada a prioridade para o 1º grau, porque estamos verificando neste País que, apesar do ufanismo que estamos vencendo o analfabetismo, existem Estados e unidades da Federação ainda com 47% de analfabetos. Acho que a União deveria além dos 13% fixados pelo texto constitucional, ou se for ampliado, a juízo de V. Exas, dar prioridade a esse percentual na aplicação de recursos para a alfabetização, e à integração do homem brasileiro que está marginalizado do processo de desenvolvimento nacional.

Ao comentar a afirmação anterior, do Presidente do Conselho Federal da Educação, de que haveria um certo ufanismo pela redução do analfabetismo no País, em contraposição, o presidente Const. Hermes Zanetti argumenta:

Muito obrigado a V. Exa. Só devo transmitir o sentimento que me pareceu – acredito – unânime, na comissão, no momento em que, por provocação do Constituinte Florestan Fernandes, aqui se fez uma reflexão sobre o grave problema do analfabetismo no Brasil. Não me pareceu, nobre Presidente do Conselho Federal de Educação, que, pelo menos nesta Comissão, houvesse um sentimento de ufanismo, no sentido de que estejamos vencendo o analfabetismo no Brasil. O que eu senti, nesta Comissão, pelo contrário, foi o sentimento de frustração, de derrota e o ímpeto de buscar-se, através do debate, a fim de que se possa fazer nascer, através deste processo constituinte, um caminho para vencer o grave desafio do analfabetismo.

Da leitura das notas taquigráficas, percebe-se que, capitaneado pelo Const. Florestan Fernandes e apoiado pelo presidente do colegiado, Hermes Zanetti, o combate ao analfabetismo têm sido uma tônica entre os temas debatidos na Subcomissão VIII-A. A prioridade ao ensino fundamental também é destacada pelo relator João Calmon em uma concepção mesclada com o acesso ao ensino:

Conforme está nesse documento é necessário dar prioridade ao ensino fundamental. Esse problema de 87% de crianças que não terminam a escola fundamental é muito mais grave que os 20% de analfabetos, porque temos 87% de crianças que são funcionalmente analfabetas, e numa era em que já há um novo tipo de analfabetismo, a criatura que é tecnologicamente analfabeta, que não sabe lidar com computação de dados, e eu me incluo, obviamente, nessa categoria de analfabetos.

Nas audiências públicas ocorridas na 15ª Reunião, em 28 de abril, o representante da Sociedade Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), Henrique Nielsen Neto, evidencia preocupação com menores abandonados e a quantidade significativa de analfabetos:

A segunda é a razão de ordem sociológica. Nós temos no Brasil 15 milhões de menores abandonados e carentes, sem falar ainda nos menores infratores – essa palavra "infratores" é uma palavra terrível, mas é a palavra que circula – além dos 50 milhões de analfabetos e os chamados analfabetos institucionais,

sem falar ainda da evasão e da repetência, que o colega da CPB³⁸ insistiu e falou claramente.

Entre outros aspectos mencionados pelos expoentes, havia uma preocupação com a divisão de responsabilidades educacionais para os entes federativos, além da reduzida articulação entre União, Estados e Municípios. O Const. Florestan Fernandes comenta essa passagem e alerta para a necessidade de um plano nacional de educação articular e balancear recursos públicos:

Temos, portanto, de dar uma grande atenção a isso, porque a Constituição pode por fim a esta situação dramática da nossa história educacional. Por fim, a exposição do meu amigo, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz³⁹, é rica, porque coloca o problema da articulação dos diferentes níveis de ensino e da equidade numa situação de pobreza, de carência de recursos. É inegável que a educação é uma, mas é necessário estabelecer certas prioridades e ainda acho que não se pode sufocar o ensino de 2º grau. Mas o ensino de I grau é o ensino que está exigindo uma atenção imediata, radical: ou realizamos aí uma operação cirúrgica, ou vamos continuar a ser, como sempre fomos, uma Nação de analfabetos, de pessoas incapazes de tomar conta de seu destino, a exigir sua cidadania, de haver classes trabalhadoras com peso e voz na sociedade civil.

Por isso, acho que a questão fundamental, aí, está em balancear os recursos. Como balanceá-los? Através de um plano de educação que esteja articulado a um conselho nacional de desenvolvimento educacional. Isso permitirá estabelecer uma canalização de recursos que permita atender àquilo que é essencial [...]

Ratificando o posicionamento de Florestan Fernandes, o presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Rodolfo Pinto da Luz, desenvolve argumentação a favor de um conselho de desenvolvimento da educação, que futuramente não se tornou matéria constitucional, e de um plano de educação decenal com vistas a direcionar os recursos públicos, o que veio a se tornar o art. 214 da CF/1988:

Então, é fundamental que também a Universidade e o 2º grau se desenvolvam para que tenhamos um 1º grau adequadamente oferecido. E a sugestão apresentada pelo eminente Professor e Constituinte Florestan Fernandes, na criação de um conselho de desenvolvimento da educação, me parece algo extremamente adequado para ser discutido, debatido, já que uma das sugestões que entregamos ao Presidente da Mesa, e um estudo elaborado pelo Conselho de Reitores, ao qual fiz rápida referência aqui, é de que tenhamos um plano de educação para um determinado período, que poderia ser, para, digamos, 10 anos, a fim de podermos fazer o início de uma revolução educacional e cultural neste País. Neste caso, nós, através de um conselho desse tipo, que deveria ser devidamente estruturado e debatida sua composição, poderia este conselho estabelecer um plano educacional e, conseqüentemente haver a vinculação de recursos, em geral, na Constituição e nós propúnhamos que no primeiro

³⁸ Confederação dos Professores do Brasil. Representada na audiência pública de 28/04/1987 por Tomaz Gilian Deluca Wonghon.

³⁹ Representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) na audiência pública de 28/04/1987.

momento tivéssemos, já que um plano levaria pelo menos dois anos para sua elaboração, depois terá um momento mais intenso de investimentos e, finalmente, uma avaliação desse plano, então teríamos recursos crescentes. Era o que tínhamos a dizer, Sr. Presidente e Srs. constituintes.

Ainda na Reunião de 28 de abril, o presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Osmar Fávero, destaca a falta de escolarização das crianças, associa o analfabetismo ao fracasso da escola elementar e roga pela destinação exclusiva de recursos públicos para a rede pública:

É preciso ter presente que todo o sistema de ensino está montado sobre um privilegiamento do Centro-Sul; quer dizer, o déficit de escolarização é profundamente devido à falta de escolarização das crianças em idade escolar nas regiões mais pobres.

A discriminação de que se fala não é apenas teórica, de sexo, de raça, de idade, de confissão religiosa, de filiação política e de classe social, é também das riquezas regionais. Quer dizer, as zonas mais pobres dentro dos Estados e as regiões mais pobres dentro do País abaixam o nível de escolarização da população global diminuindo terrivelmente os anos de escolaridade dessa população.

É daí a grande fonte do analfabetismo. O analfabetismo é o próprio fracasso da escola elementar. É bom marcar essas coisas como coisas bastante concretas.

Associado a isso, quando se pedem verbas públicas para as redes de escolas públicas, passa em nossa consciência de que, efetivamente, o compromisso fundamental do Estado, em particular do Ministério da Educação, não tem sido com o ensino das camadas populares.

Em outra passagem de sua fala, Osmar Fávero destaca a necessidade de prover educação de adultos, “secar” as fontes de analfabetismo, de modo a universalizar o acesso à educação, e critica o Mobral. Na visão do expoente, se a Constituição não abordasse esses temas, teria lacunas:

Não é hábito que as Constituições falem, por exemplo, da alfabetização de adultos, e, muito menos, da educação de adultos. Mas, se não se tiver dispositivos bastante claros do compromisso do Estado de enfrentar o programa de alfabetização, em primeiro lugar secando as fontes do analfabetismo, em segundo lugar, dando uma segunda chance digna e decente àqueles que não forem escolarizados na idade própria, o dispositivo constitucional cairá no vazio. [...]

[...] Mas, queria repor aqui, talvez, a necessidade de em algum momento se pensar no problema da educação dos adultos, em particular da alfabetização dos adultos.

Não desejo, de nenhuma forma, ressuscitar o Mobral, muitíssimo pelo Contrário, quero que ele repouse em paz! Acho que a própria transformação da Fundação Mobral em Fundação Educar foi apenas um engodo. Mas, o problema da educação de adultos, que não se restringe à capacitação profissional nem se restringe à alfabetização, é talvez um dos pontos que mereça ser considerado.

Na 16ª Reunião, em 29 de abril, o relator da Subcomissão VIII-A, Const. João Calmon, alerta para a situação calamitosa da educação brasileira em manifestação contundente:

A situação da educação no Brasil é calamitosa! Poderia V. S^a. me referir, na base da diplomacia, da gentileza, que a situação é delicada, é grave, mas a situação é calamitosa! Quatrocentos e oitenta e sete anos depois do Descobrimento, este País ainda tem 87% das suas crianças que não terminam a escola de 1º grau, portanto, são, funcionalmente, analfabetos. É muito mais grave do que o total de 30 milhões de analfabetos. Dever-nos-íamos envergonhar de sermos brasileiros, por não cumprirmos o nosso dever.

No dia seguinte, 30 de abril, na 17ª Reunião, em sua exposição, o Presidente da União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial (Udemo), professor Francisco Antônio Poli, também elabora um diagnóstico da situação educacional à época. Analfabetismo, falta de escolas, condições de trabalho e formação dos professores são alguns dos problemas externados:

Considerando o quadro que temos atualmente, o número de analfabetos neste País, analfabetos adultos que não tiveram acesso às escolas, o número de crianças em idade escolar que estão ou que são analfabetos pela absoluta falta de escolas e, também, observando a condição de trabalho dos profissionais da Educação, sendo que milhares desses profissionais são leigos, sendo que em muitas regiões do nosso País esses profissionais não percebem sequer um salário mínimo. Tendo em vista que o nível de ensino de Educação, que é dada nas escolas públicas do nosso País, que vem se deteriorando a cada ano, a Udemo traz para esta Subcomissão a sua preocupação de que a nova Constituição tem que sanar ou iniciar um processo de saneamento dessa situação imediatamente. Como? Garantindo-se a educação pública e gratuita nos 3 níveis, com ênfase ao 1º Grau, sendo que também essa mesma educação pública e gratuita deverá ser obrigatória dos 6 aos 14 anos, no mínimo.

Ao alertar sobre a quantidade de analfabetos, o representante da Udemo associa os analfabetos adultos e as crianças não alfabetizadas por falta de acesso à escola. A conexão entre a redução das taxas de analfabetismo entre os adultos e a eliminação de futuros analfabetos, pela via da universalização do ensino, como visto, tem sido frequente nas falas dos expositores e dos próprios constituintes. A exposição de Wellington Teixeira Gomes, da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (FITEE), vai ao encontro das anteriores e adiciona críticas ao ensino particular e às políticas educacionais do regime ditatorial:

Além disso, é importante ressaltarmos alguns dados como em relação ao analfabetismo em que as projeções indicam que o Brasil tem uma das mais elevadas taxas de do mundo. Cerca de 25% da população com idade superior a 15 anos – isso é um dado da UNICEF – é completamente analfabeta. Países como a Argentina, Uruguai e Chile têm apenas 6%, Estados Unidos, 1%. Em 1980, o censo indicou que 7,5 milhões de crianças de 7 a 14 anos estavam fora das escolas. Ainda, segundo a UNICEF, menos de 140 crianças em cada mil completam o 1º Grau. Conjuga-se aqui o déficit de vagas com as precárias

condições gerais de vida da população. O quadro de dificuldades da educação no Brasil sempre foi uma constante, porém, agravou-se muito durante o regime militar e as verbas diminuíram drasticamente. Em 1960, o MEC participava com 9,3% do Orçamento da União. Em 1965, esse índice chegou a 10,6%, caindo para 4,3% em 1975 e chegou em 1986 – ano em que foi aprovada a Emenda do Senador João Calmon – a 6,1%. São dados do anuário estatístico do IBGE. [...]

De forma quase que articulada, o setor privado e os Governos federal e estadual foram aos poucos, através principalmente do arrocho salarial e mudanças curriculares e com a repressão, rebaixando o nível de ensino na rede pública, como forma, inclusive, de justificar a expansão da rede privada.

Com vistas a repercutir a questão, ao comentar a afirmação anterior do professor Wellington Gomes, o Const. Florestan Fernandes pediu para o expositor aprofundar os comentários tecidos anteriormente:

Haveria ainda outras coisas aqui. O professor Wellington Gomes levantou um problema fundamental. Que no seu quadro muito rigoroso e global, ele colocou a questão do analfabetismo, e colocou na exposição e colocou nas respostas. Eu gostaria que ele retomasse isso para aprofundar, porque nós aqui estamos carecendo de um banho de realismo a esse respeito.

Em resposta, Wellington Gomes, sustenta:

A questão do analfabetismo para nós, professor, está colocado. Assim como o senhor foi afastado arbitrariamente do direito de lecionar, do direito de exercer a sua profissão, nós achamos que o Estado tem obrigação, em nosso País, de conceder o direito à verdadeira cidadania a mais de 30 milhões de pessoas que não sabem ler nem escrever. Coloca-se que cerca de 10 milhões de pessoas estão fora da escola. Os dados são muitos. E nós tivemos a oportunidade de levantar, inclusive, alguns deles, que são frutos das questões no Brasil, que são estruturais. [...]

Acho que os Constituintes que vão tratar do problema educacional devem aprofundar-se na expansão do ensino público do Brasil, que é fundamental para que os brasileiros tenham condições de exercer a sua cidadania, uma vez que o nosso País é um dos países que têm maior número de analfabetos.

Ao discutir as falas prévias, o relator João Calmon relata o compromisso firmado pelo Brasil na Declaração Universal dos Direitos Humanos, exposta no Capítulo 1 deste trabalho, e ressalta a necessidade de vinculação de recursos para a prestação de serviços educacionais:

Obviamente, nós, que somos obcecados pela causa da educação, lutamos invariavelmente por um percentual cada vez mais significativo dos orçamentos públicos para educação. Entretanto, ao contrário do que com certa frequência nós ouvimos em vários depoimentos, nosso objetivo não deverá ser apenas a eliminação do analfabetismo. Nós temos no Brasil 28, 25% de analfabetos, que não sabem ler, escrever nem contar, mas temos um problema ainda mais grave, que é a existência desses brasileiros analfabetos, que é a existência de 87% de brasileiros que não terminam a escola de 1º grau e são, portanto, considerados funcionalmente analfabetos. Eu não me canso de repetir que o Brasil é um signatário relapso da Carta Universal dos Direitos do

Homem. Nós assinamos esse documento que contém um artigo que declara: “É um direito inalienável da pessoa humana um curso fundamental completo”. Aqui no Brasil esse curso fundamental completo deve ter 8 anos. [...]

Temos um exemplo que é clássico. Há 4 ou 5 décadas as Constituições do País declaram que quando um prefeito não destinar 20% do orçamento municipal para o ensino primário, na época se chamava assim, será decretada a intervenção naquele município. Não há um exemplo na História do Brasil de decretação de intervenção num município pelo descumprimento desse dispositivo constitucional. Parece fundamental nós, Constituintes, nos preocuparmos com as duas coisas: a regulamentação dos artigos da Constituição e os instrumentos de punição para aqueles que violarem a Carta Magna.

Após discussões procedimentais e audiências públicas das áreas de cultura, esporte e turismo, da 18ª a 22ª Reunião, na 23ª, ocorrida em 11 de maio, o Const. João Calmon realiza a leitura de relatório, onde consta seu posicionamento acerca das principais temáticas adotadas pelo seu anteprojeto em matéria educacional. Informa o relator que até o dia anterior havia recebido 333 propostas encaminhadas pela Mesa da ANC àquela Subcomissão VIII-A.

Entre os temas destacados pelo relator, consta a vinculação de recursos para a educação, ensino universal e gratuito nas escolas públicas, fiscalização do ensino pela comunidade, aposentadoria especial para os profissionais da educação e intervenção federal nos estados que não cumprirem a determinação constitucional de aplicação de um percentual mínimo da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

No âmbito do direito à alfabetização, o anteprojeto da educação apresentado em 11 de maio pelo Sen. João Calmon não consignava uma prioridade estatal para combater o analfabetismo e prover acesso à educação aos que não tinham idade própria. Como será verificado ao longo deste Capítulo, os artigos 214 do corpo principal e 60 do ADCT serão objeto de discussão de outros constituintes durante o processo de elaboração constitucional.

A 25ª Reunião da Subcomissão VIII-A, em 13 de maio de 1987, contou com a exposição do então Ministro da Educação, Jorge Konder Bornhausen⁴⁰ (PFL-SC). Ao dirigir o trabalho, o presidente do colegiado, Hermes Zaneti, confere um tom apaziguador à oitava:

Quero dizer que esta reunião não é de inquisição, não é reunião de retaliamento, é uma reunião de estudo, de preocupação, especialmente no sentido de ouvirmos a autoridade maior da educação brasileira, enquanto ministro, para que, com a sua contribuição, possa oferecer ao processo de elaboração da Constituição brasileira as suas sugestões, a sua contribuição ao debate. [...]

⁴⁰ Ocupou o cargo de Ministro da Educação de 14 de fevereiro de 1986 até 6 de outubro de 1987.

A exposição do Ministro da Educação é uma oportunidade de compreensão do diagnóstico da situação educacional daquele período, elaborada por detentor de cargo com poder de decisão e de acesso à informação. Ao comentar sobre os desafios da educação básica, argumenta:

O Ministério da Educação tem a obrigação de orientar e ajudar a política educacional no seu todo. Começarei, portanto, a falar sobre o ensino básico. A meta do Programa Educação para Todos nos leva a procurar, em primeiro lugar, zerar o déficit escolar. As estimativas atuais giram em torno de 4 milhões e 300 mil alunos fora da escola. Para ter uma estimativa mais precisa estamos, nesse momento, realizando um censo escolar em convênio com todas as Secretarias Estaduais. Em segundo lugar, melhorar a qualidade do ensino pela capacitação, habilitação e valorização do professor, com treinamentos para os professores leigos e não habilitados em número elevado ainda, na rede oficial, chegando a quase 30%. E também pela valorização do magistério, uma vez que, a partir de 1987, o Ministério da Educação não repassa recursos a municípios, que não tenham o Estatuto do Magistério ou Plano de Cargos e Salários, procurando desta maneira garantir o mínimo para o magistério municipal e, com isso, trazer a essencial valorização do magistério.

Procuramos, através das ações, diminuir o problema da evasão e da repetência. Evasão que chega a 12%, na primeira série; e a 17%, na quinta série, do ensino básico; e repetência, que vai a 24,48%, na primeira série e que fica em 23,5%, na quinta série. Os pontos mais acelerados de evasão e repetência. [...]

De acordo com a fala anterior, observe-se que o MEC considera um déficit de acesso ao ensino obrigatório de 4 milhões e 300 mil alunos, porém a estimativa é imprecisa, dado que o Ministro relata a necessidade de realizar censo escolar em parceria com as secretarias estaduais. Os professores leigos, não habilitados para o ensino de suas disciplinas, era substantivo, de 30%, e a evasão e a repetência da 5ª série do ensino fundamental era de 17% e 23,5%, respectivamente.

Em seguida, Jorge Bornhausen discute o problema da alfabetização:

Paralelamente a este processo, nós temos o grande problema do analfabetismo no Brasil; são cerca de 20 milhões de brasileiros, com mais de 15 anos de idade, em condições de analfabetismo. E para isso temos a Fundação Educar, que nasceu da transformação do antigo Mobral, teve um novo direcionamento, visando apenas e exclusivamente à alfabetização de brasileiros com 15 anos e mais idade. Ainda não atingimos, no meu entender, uma ação satisfatória na Fundação Educar. No ano passado, a Fundação Educar atingiu a cerca de 3.500 municípios, e pôde dar vazão nas salas de aula a 727 mil alunos, dos quais 526 mil iniciando a alfabetização. Mas tivemos ainda 30% de evasão e não temos um conhecimento preciso dos resultados obtidos nessas salas de aula.

Temos necessidade de diminuir o corpo da Fundação Educar e chegar ao fim da linha, fazendo com que a descentralização e a municipalização possam ser os instrumentos para a agilização dos objetivos finais da Fundação Educar. [...]

O Ministro comenta sobre a transição do Mobral para a Fundação Educar e admite que os objetivos desta última não estão sendo atingidos satisfatoriamente e tampouco elenca razões precisas para entendimento do insucesso da iniciativa em alfabetização.

Sobre o ensino pré-escolar e o ensino médio (à época 2º Grau) expõe Bornhausen:

Devemos ainda dar uma palavra sobre o pré-escolar, ele encontra-se ainda bem atrasado também. Mas, em 1986, com recursos da ordem de 308 milhões de cruzados, já foi possível pagar professores nas escolas municipais e estaduais que atenderam a 600 mil alunos na pré-escola e, este ano, praticamente, a nossa dotação foi dobrada para alcançarmos também uma meta dobrada no que diz respeito aos alunos.

Devo, em seguida, fazer referências ao ensino de 2º Grau. A situação do ensino de 2º Grau é uma situação bem difícil, porque ele fica espremido entre a obrigação constitucional do 1º Grau e a força do 3º Grau pela qualidade da comunidade universitária. Por isso mesmo nós temos resultados baixos a níveis nacionais. Na população estimada de 16 milhões de brasileiros de 15 a 19 anos, apenas 3 milhões se encontram nas escolas de 2º Grau.

Embora não seja objeto deste trabalho, na ocasião, o Ministro explica ações e programas desenvolvidos para avanço das políticas públicas educacionais no MEC, a exemplo do repasse de recursos para Estados e Municípios construírem escolas, ampliação da alimentação escolar, investimento em escolas agrotécnicas e técnicas industriais, e entre outras, grupo de trabalho para reformulação da educação superior.

Na última parte de sua fala, o Ministro expõe sugestões que acredita serem importantes para serem contempladas no futuro texto:

Mas, respeitosamente, tirando da minha experiência de governador, de ex-governador, de parlamentar, de ministro durante esse período, ousou colocar algumas questões que, no meu entender, deveriam ser examinadas e, se aprovadas, inseridas na nova Constituição.

Não quero aqui abranger todos os princípios, quero abranger alguns pontos que considero fundamentais.

Em primeiro lugar, a educação é um direito de todos e um dever do Estado, mas, também da família e da sociedade. Acho que não podemos deixar de acrescentar esse problema família e sociedade na Constituição brasileira. Quantos pois não ajudar ao cumprimento do dispositivo constitucional que obriga as crianças de 7 a 14 anos a irem para a escola. Nós não podemos deixar de pensar que existe também esse fator.

Segundo, o ensino básico obrigatório, começando dos 7 aos 14 anos, ou dos 6 aos 14 anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais.

Terceiro, o ensino médio gratuito nos estabelecimentos oficiais para os que demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos.

Quarto, no ensino superior, no meu entender, respeitando inúmeras opiniões em contrário, acho que o ensino superior, mantido total ou predominantemente com recursos oficiais dos orçamentos públicos, deve ser gratuito para os que demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem a falta ou insuficiência de recursos.

Acho que não podemos deixar de esquecer de inserir um instrumento que compete ao poder público a supervisão e a avaliação da qualidade do ensino em todos os níveis.

O Poder Público tem que partir da igualdade de oportunidades, e ela se faz através do acesso e permanência em qualquer nível de ensino, através de programas que suplementem as disponibilidades da família e do educando para que haja realmente justiça social.

Sou a favor do ensino livre, como liberal à iniciativa particular. Vedada a transferência de recursos públicos às entidades que por si mesma, ou através de mantenedoras, tenham finalidade lucrativa ou que remunerem diretamente ou indiretamente seus dirigentes.

Sobre a vinculação de recursos para a educação, Bornhausen possui entendimento semelhante ao do relator João Calmon:

No que diz respeito vinculação, se tomássemos como base a atual distribuição, diria que 18% era um valor justo, aquele que acrescentaria o grande trabalho já concretizado na Emenda Calmon. [...]

Acho que o ensino federal deve ter caráter subsidiário, atuando nos distritos limites das deficiências locais. No momento em que elas desapareçam, devemos fazer com que a ação se estadualize ou se municipalize, e que os recursos passem a ser canalizados diretamente para o Estado ou para o Município, porque, efetivamente, o processo de fiscalização e de avaliação local é muito melhor do que o à distância.

Acho que há uma oportunidade de se escrever na Constituição de que o ensino deverá ser gratuito para todos os portadores de deficiência, de acordo com o que for estabelecido em lei.

O Ministro da Educação finaliza sua participação mencionando a valorização da carreira do magistério:

E, finalmente, entendo face à necessidade da valorização do Magistério, daquilo tudo que dissemos em razão do respeito que temos ao Magistério e a sua função, de que os cargos iniciais e finais de carreira de Magistério, os seus preenchimentos, devem, na letra da Carta Constitucional, estar previstos mediante concurso de provas e títulos, de forma a mais sucinta possível, dentro de um quadro muito amplo de grandes desafios e insuficiências que nos levam a pensar muito, a debater muito, a querer o melhor.

As sugestões apresentadas por Bornhausen foram, em boa parte, contempladas no texto promulgado em outubro de 1988, o que permite considerar que políticas de Estado em matéria educacional foram consideradas pelos constituintes. Notabiliza-se a exposição clara dos problemas, possibilitando-nos considerar o desafio da futura Constituição.

Em comentário à exposição inicial do Ministro da Educação sobre alfabetização, o Const. Dep. Sólton Borges dos Reis (PTB-SP) salienta:

Sr. Ministro, vinte milhões de brasileiros, sob uma Constituição que torna o ensino básico obrigatório, são analfabetos. [...]

Quanto à alfabetização, tão bem mencionada por V. Exa., e partindo do princípio de que o País tem e precisa ter mesmo muitos debatedores, muitos planejadores, mas é carente de fazedores, tenho a notícia de um seminário regional no Caribe, para examinar alternativas de alfabetização.

Ainda, recentemente, no regime socialista da França, o Ministro da Educação, que é um dos mais radicais, declarou que a função da escola não é o modismo e sim a alfabetização no 1º grau, começar aí a ensinar a ler, escrever e contar. Temos a experiência nacional. Qualquer professora primária brasileira tem o seu processo, o seu método de alfabetização. Acho que não é aí que o carro pega, porque sabemos alfabetizar, mas vamos trazer alguma coisa do Caribe. Só que a experiência lá é outra. Lá é possível transferir, por exemplo, de Cuba para Nicarágua, um verdadeiro exército de professores, porque o idioma é o mesmo. Mas aqui, no Brasil, as condições são diferentes.

Não seria melhor fazer um confronto com a nossa própria experiência, em que todas as campanhas de alfabetização aqui fracassaram e, a meu ver, continuam fracassando?

Em sua réplica, o Ministro da Educação comenta a afirmação do Dep. Sólton Borges dos Reis:

Concordo integralmente com a prioridade do ensino básico. Ela é fundamental. Temos que ter consciência que se constrói uma casa pelos alicerces. Houve momentos em que isso não ocorreu, por isso estamos com o telhado pesado e, realmente, temos essa chaga de 120 milhões de analfabetos. Se estamos participando de seminários, eles são frutos de organizações internacionais que desejam o debate. Não estou dizendo que vamos aproveitar os ensinamentos dos países do Caribe, mas pode ser que o Caribe aprenda um pouquinho daquilo que é muito pouco no Brasil em termos de alfabetização, porque, como me referi na exposição, acho que a atuação da Fundação Educar deixa a desejar. E tem que haver um enxugamento naquele órgão, uma descentralização e uma municipalização.

Havendo afirmado anteriormente, na mesma exposição, que havia 20 milhões de analfabetos com 15 ou mais anos de idade e considerando a população brasileira naquele ano, é possível considerar que houve pequena falha na transcrição das notas, pois não haveria 120 milhões de analfabetos. Adicionalmente, o Ministro repete a afirmação de que a atuação da Fundação Educar na redução dos índices de analfabetismo “deixa a desejar”.

Na mesma Reunião, o Const. Dep. Octávio Elísio (PMDB-MG) evidencia o estado de precariedade do ensino no Brasil:

Mas em todas as análises, Sr. Ministro, há uma avaliação muito clara da precariedade no ensino no País. E a importância de que este País assuma a vontade política de reverter esse quadro, que não vai passar apenas por uma nova Constituição, nem por uma nova lei complementar que venhamos a

elaborar logo após a Constituição, mas vai depender basicamente de uma vontade política de que este País, superando as dificuldades, mas ousando em termos de educação, reverta esse quadro que toca toda a família brasileira, que é a dificuldade da escola, a precariedade do atendimento escolar, o mau pagamento dos professores, enfim, todo esse quadro que apresenta uma dificuldade bastante grande. [...]

Em resposta ao Dep. Octávio Elísio, em afirmação contundente, o Ministro da Educação admite a situação insatisfatória da educação e de modo taxativo admite que “há precariedade no ensino”:

Devo dizer que, realmente, há precariedade no ensino. A minha exposição demonstra, pelos números encontrados, essa precariedade, mas não poderia deixar de assinalar os passos que foram dados no sentido de melhorar as condições atuais e que foram passos, na minha opinião, muito importantes e que terão resultados dentro de um processo que não consegue se realizar a curto prazo, embora haja a intenção de todos nesse sentido.

Em nova exposição na qual reclama posicionamentos concretos da Constituinte em direção à eliminação do analfabetismo e de sua esperança com as futuras conquistas educacionais, o Const. Florestan Fernandes afirma:

Ora, na área da educação vivemos esses dilemas porque não basta lamentar o analfabetismo, é preciso ter planos para eliminá-lo num determinado prazo. Não basta dizer que temos recursos escassos, é preciso criar órgãos de planejamento, de descentralização, que permitam resolver os principais problemas educacionais brasileiros. V. Ex.a, melhor do que ninguém, sabe o que está por traz disso. Lamento não poder fazer uma exposição melhor, porque o Sr. Presidente já está soando a campainha. Enfim, não posso completar esta parte.

Mas o essencial está naquilo que devemos fazer e o que a nova Constituição deve representar não como um repertório de fórmulas, mas como um conjunto de normas que poderão orientar a ação política no sentido de transformar o Brasil.

Finalizada a audiência pública com o Ministro da Educação, as reuniões seguintes foram marcadas pelas discussões do relatório apresentado pelo Sen. João Calmon. Em 18 de maio, a 30ª Reunião recebeu em oitava especial. Em comentário prévio à apresentação dos convidados, o relator João Calmon argumenta que gostaria de incluir em seu relatório “o problema de alfabetização de adultos”:

Como Relator, gostaria de incluir algum item no meu relatório sobre o problema de alfabetização de adultos, e por isso mesmo vou aproveitar a oportunidade para tentar aprender um pouco, com os eminentes mestres que nos honram com a sua presença. [...]

Na mesma fala, João Calmon faz uma longa exposição sobre o contexto da alfabetização, dos problemas do Movimento Brasileiro de Alfabetização, dos desafios da

educação de jovens e adultos (EJA) e nos permite entender dilemas enfrentados por aquele Movimento e algumas razões para o seu fracasso:

No governo Costa e Silva foi requisitada a rede nacional de rádio para o lançamento de um programa anunciado como redentor, como salvador da Pátria; a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização, depois ficou tristemente famoso como Mobral. Esse projeto inicial, na realidade, não prosperou e foi ressuscitado no governo seguinte, quando era Ministro da Educação o atual Senador da República, Jarbas Passarinho. O Mobral começou a atuar em todo o território nacional e, num certo momento – lembro-me bem ao chegar à cidade de Recife – tomei conhecimento, através da leitura dos jornais, que o Mobral acabava de celebrar um convênio com a Prefeitura Municipal da Capital para alfabetização de crianças de 9, 10, 11 anos de idade. Fiquei tão estupefocado ao tomar conhecimento desse fato que, ao regressar a Brasília, proferi um discurso da tribuna do Senado, denunciando à Nação este crime que estava sendo cometido pelo Mobral, que foi criado para alfabetização de adultos, e não de crianças que deveriam estar em escolas de 1º grau. O então Senador Franco Montoro, impressionado com a minha revelação e a minha denúncia, tomou a iniciativa de pedir a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, para fazer uma profunda averiguação a respeito das atividades do Mobral que, na época, era dirigido por um economista, Arlindo Lopes Corrêa, que trabalhara na Secretaria de Planejamento; o Primeiro-Presidente do Mobral fora o ex-Ministro Mário Henrique Simonsen.

O Professor Arlindo Lopes Corrêa, no seu depoimento à CPI do Mobral disse uma coisa que nos estremeceu: que o Mobral era realmente, uma realização fabulosa e que ele, Presidente, tinha certeza de que conseguiria levar o Mobral, desde a escola de 1º grau até à universidade e realmente atingiu parcialmente essa meta, porque algumas escolas superiores do setor privado mobralizaram o ensino neste País.

Esta CPI colheu cerca de 10 ou 12 depoimentos, mas cada um deles parecia ser a abertura de uma cloaca, eram tão arrepiantes os detalhes dos escândalos que o Presidente da República, na época, decidiu dar instruções ao seu líder no Senado para promover a desativação imediata dessa Comissão Parlamentar de Inquérito. Na época, o Mobral já tinha recebido, estranhamente, um prêmio internacional, se não me engano, com o nome do Xá do Irã e, mais ou menos, nesse período, numa viagem que realizei a Paris, visitei a Unesco e lá, falando com um especialista em alfabetização de adultos, um belga, ele foi extremamente rude ao comentar os esforços sobre alfabetização de adultos em curso de pouca duração. Declarou textualmente que alfabetizar adultos em curso curta duração só tem dois objetivos: estatístico e demagógico. Objetivo estatístico para que as estatísticas refletissem erroneamente com a diminuição dos índices de analfabetismo no País e o objetivo demagógico, para transmitir ao povo a falsa impressão de que estava sendo resolvido o problema da educação neste País. [...]

A fala do relator da Subcomissão VIII-A na ANC representou uma oportunidade relevante para expor os problemas do Mobral. Ao finalizar sua exposição inicial, João Calmon incita os depoentes Moacir Gadotti e Paulo Freire a responder os seguintes questionamentos:

[...] Como seria possível inserir, em maior escala, a alfabetização de adultos no Brasil, através de um artigo a ser inserido na nova Carta Magna? Temos,

neste País, além da vergonha nefanda de 87% de crianças que não terminam a escola de primeiro grau, sendo, portanto, funcionalmente analfabetas, temos ainda entre 25 a 30 milhões de analfabetos adultos. [...]

Em sua fala, o convidado Moacir Gadotti enfatiza o desafio de alfabetização e lembra o Plano Nacional de Alfabetização liderado por Paulo Freire e extinto após o golpe militar de 1964:

[...] E um terceiro ponto, para ouvir mais a palavra do Paulo Freire, porque acho que é uma volta, não só ao MEC, depois de 23 anos, onde havia um plano, o último programa de alfabetização deste País, que foi o de 1963 – o Programa Nacional de Alfabetização – e depois não houve e nem está havendo ainda seriedade em relação à questão da alfabetização. Não foi levado a sério a questão da alfabetização, ainda neste Governo não está sendo levado a sério, pelo contrário, há uma desmobilização daqueles setores populares que estavam organizados. Então, sua palavra, nesse sentido, pode recuperar a memória dos educadores brasileiros, envolvidos na época, em um grande movimento de educação popular.

É um desafio, e vou levar as pistas, como desafio, a idéia de como seria tratada a questão do analfabetismo na Constituição. Uma Constituição que ignorasse a existência de 33 milhões de analfabetos não seria um retrato do Brasil. Na Constituição é preciso que haja uma referência explícita à questão do analfabetismo, e que a ela vincule alguma coisa, que se trabalhe, e se preciso for que se institua um prazo para enfrentar, de forma definitiva, esse problema. Evidentemente, não é uma questão só de vontade política de um Governo. Está aí, mas o apoio em uma Carta Constitucional para nós educadores seria decisivo para podermos exigir também, com o documento Constitucional, o direito e a garantia a todos de terem acesso à educação. A minha preocupação é que, pelas notícias do documento, não está muito explícito nesse texto, ainda que aqueles que não tiveram acesso à escola na época própria continuem tendo o direito e sejam favorecidos no direito que têm de continuar os seus estudos.

A questão da limitação da idade me parece muito problemática. Se houver, digamos, uma limitação do Direito Constitucional, entre os 6 e 16 anos. Por quê? Quem completar 17 anos estará desamparado legalmente. Torna-se necessário que conste de forma explícita esta questão porque o analfabetismo é uma realidade gritante, e que não seja apenas uma suplência. [...]

Note-se na fala do expositor a ênfase dada à estipulação de um prazo para o enfrentamento do analfabetismo. Ao encontro da estipulação de prazos, objeto do futuro art. 214 e art. 60 do ADCT, estão as declarações do Const. Florestan Fernandes em ocasiões anteriores. Gadotti comenta ainda sua preocupação com uma possível limitação do direito à educação restringido entre 6 e 16 anos de idade, o que também será resguardado no futuro texto.

O presidente da Subcomissão, Hermes Zaneti, apoia a manifestação do professor Moacir Gadotti e lembra que são necessárias medidas concretas para combate ao analfabetismo:

Agradecemos ao Professor Moacir Gadotti e lembramos que, efetivamente, é essencial essa questão da vontade política, mas já que se dispôs a ajudar-nos nessa tarefa, para o qual o convidamos, gostaria de lembrar que também a Assembléia Nacional Constituinte pode e deve expressar a sua vontade

política ao determinar medidas pela Carta Constitucional, no sentido da equação, da solução desse problema do analfabetismo. Então, penso, Professor Moacir Gadoti, que essa questão da vontade política do Governo pode ser considerada, e no meu entendimento, deve e pode ser considerada e expressa, também, pela Assembléia Nacional Constituinte. Pediria só que levasse em conta essa ponderação, já que se dispôs a contribuir conosco. Penso, também, que essa mesma contribuição, a teremos do Professor Paulo Freire, a quem faço o mesmo apelo e o mesmo pedido.

Ao ser convidado para expor na audiência pública, Paulo Freire, rememora seu passado e sua luta pela alfabetização:

Há 23 anos que fui convocado enquanto coordenador de um Plano Nacional de Alfabetização de adultos, fui chamado a comparecer à Comissão de Educação, na época, para dizer o que estava fazendo, o que era aquela história de gente aprender a ler, a ler palavras e a ler mundo. Desconfiava-se que havia qualquer coisa arriscado por aí, e lembro-me bem de uma aceitação mais ou menos bonita, depois que falei, lembro-me também que o então Deputado General Juarez Távora requereu – talvez um mês depois, porque já estava muito próximo do fim – ao Ministro de então, o meu *curriculum vitae* para saber se eu tinha competência e se poderia realmente coordenar um plano nacional. O interessante é que, pouco a pouco, eu começo depois de ter chegado de volta ao Brasil, em junho de 80 – a ir reaparecendo em pedaços de Brasília. Sou membro do Conselho Diretor da Universidade de Brasília, e o que me faz vir aqui uma vez por mês. Hoje falei no Ministério da Educação em uma reunião latino-americana, claro, com a Unesco, mas também Ministério da Educação, e agora, à tarde, estou tendo essa enorme alegria de voltar aqui e, na verdade, voltar para dizer que acreditamos em suas brigas e nas suas lutas. O Brasil precisa realmente disso.

Ao discursar sobre a alfabetização de adultos, Paulo Freire relata que não teria condições de redigir um artigo na Constituição sobre o assunto e avança ao argumentar sobre as práticas políticas que envolvem a apreensão das habilidades de leitura e escrita que não se limitam à mera pronúncia de sílabas:

Mas, teria qualquer coisa a dizer com relação a essa questão da alfabetização e da sua importância, não seria capaz de fazer um artigo. Há coisas para as quais não sou muito competente, essa daí é uma delas inclusive, mas de discutir, acho que sim. Não tenho dúvidas de que a questão da alfabetização – de adultos ou de crianças – não pode jamais ser reduzida a nenhuma técnica, a nenhuma metodologia em si, a nenhum pedagogismo.

A alfabetização de adultos, para falar agora nesta, mas a outra também no fundo é um ato político, em primeiro lugar. Se perdermos de vista a natureza política da prática educativa – seja ela a nível da alfabetização de adultos ou a nível da pós-graduação numa universidade – se a gente perde isso que chamo de politicidade da prática educativa não se entende coisíssima nenhuma. Há o momento em que se percebe que, na verdade, a Educação é um ato político, é um ato de conhecimento e é um ato estético, indiscutivelmente, que a natureza da educação é isso. E Educação não se reduz ao político como o político, em sendo pedagógico, também não se reduz ao educativo e o estético também; quer dizer, há uma natureza estética da Educação que, no entanto, não há rito em usar o estético. Quando, por exemplo, a vemos estreitamente ou sabidamente ou astutamente, a alfabetização de adultos posta em prática de

certas técnicas de fazer ler e escrever, acho que se entende o fenômeno na sua globalidade, estamos astutamente castrando a extensão do fenômeno, e se não entendemos, não somos competentes, porque, na verdade, o problema da alfabetização não pode esvaziar-se no ba, be, bi, bo, bu. [...]

Em sua fala, Freire associa a necessidade de combate ao analfabetismo dos adultos conjuntamente com a universalização do acesso à escola, como meio de efetivação de cidadania, e relata que o termo evasão escolar na realidade seria adequadamente considerado como “expulsão escolar”:

Agora, o que quero deixar claro é que a alfabetização em si mesma não é a parteira da mudança social, a Educação não é a alavanca da transformação social, mas é fundamental a essa transformação [...]

Acho que nós não podemos escapar a essa luta, ainda quando, às vezes, discordemos disso. Não é possível continuar como está aí; não é possível continuar falando de evasão escolar, não é este o nome. O nome é expulsão escolar. Milhões de crianças brasileiras não estão se evadindo. Acho formidável, Constituinte Florestan Fernandes, como no Brasil – e não é só no Brasil – inventamos palavras sonoras para esconder a crueza dos fatos. [...]

Inclusive, a questão da alfabetização de adultos passa, necessariamente, pela extensão e pela profundidade da escola pública para as massas populares deste todos os anos – sem vir à escola, dentro de 5 anos serão outra leva extraordinária de adolescentes e de adultos analfabetos. Concordo com o Professor Moacir Gadoti quando diz que ainda não se está levando isso a sério. Acho, contudo, que todo esforço para enfrentar a questão do analfabetismo no adulto passa, necessariamente, por uma escola pública intensa e profunda, quer dizer, pela ampliação da atividade da escola pública.

Adiante, Paulo Freire cita ocasião em que esteve em Teresina (PI), em companhia dos juristas Dalmo Dallari, Hélio Bicudo e “outros amigos do Unicef” (Fundo das Nações Unidas para a Infância), e ouviu relatos de meninos fora da escola, realizando trabalhos exaustivos, comentando sobre as desigualdades e falta de acesso à escola:

O que ouvi do testemunho desses meninos... Houve um deles, de uns 13 anos, que contou a história de um de seus companheiros que morreu no Ceasa, porque o corpo não agüentou o peso que era obrigado a carregar com um saco de batatas. Era tão grande o peso, a desproporção era tão enorme com a competência física, que a criança morreu. E ele contou essa história, assim como contou a história de amigos mortos pela Polícia, assassinados pela Polícia. Em certo momento ele parou, olhou e disse: e dizem que somos o futuro do País, mas nós não "tem" nem presente. É uma coisa fantástica!

Um outro menino, fazendo também suas denúncias, perguntou: será que pensam que nós "trabalha" morrendo porque "gosta"? Será que pensam que nós não "vai" "pra" escola porque "é" preguiçoso, porque não "quer" estudar? Não. Nós "trabalha" morrendo para os meninos dos ricos "chupar" pirulito. Quer dizer que há uma dose amarga, inclusive de amor, de humor.

No encerramento de sua exposição, Freire conecta os depoimentos contados pelos meninos de Teresina (PI) com a requerida ação política, uma vez que na sua visão, a inclusão educacional seria resolvida pela via da política e não da pedagogia:

Mas isso é verdade, Senador, isso não é demagogia daqueles guris, isso não é demagogia de comunista, de extremista, não. É a história presente deste País. E os meninos falaram, inclusive, muito em vocês todos na Constituinte, e gritavam que esperavam que fizessem alguma coisa por esses meninos esmagados. Realmente essa é a realidade brasileira. Agora, esse não é um fenômeno a ser resolvido pela pedagogia, mas pela política. É a decisão política é exatamente a decisão que faz a pedagogia entrar. E educação não decide. Como ato político ela precisa de um ato político que decida o seu uso, o seu emprego. [...]

Decorridos encontros para discussão do anteprojeto sugerido pelo relator, a 32ª Reunião da Subcomissão, em 20 de maio de 1987, foi marcada pela última exposição de convidado, o Sr. Juan Tedesco, Diretor do Escritório da Unesco para a América Latina e o Caribe. Ao discursar na ANC, o diretor da Unesco cita três objetivos que resumiriam prioridades comuns a todos os países latino-americanos. O primeiro deles era a eliminação do analfabetismo:

A Unesco, respondendo ao chamado de todos os países da América Latina e do Caribe, elaborou o preceito da última conferência do Ministro da Educação, que se denominou "Projeto Principal da Educação", que persegue três objetivos que acredito resumam as prioridades comuns a todos os países da América Latina, neste momento de sua História, que são: primeiro a eliminação do analfabetismo antes do ano 2.000. Todos reconhecem que o analfabetismo é uma dívida cativa que os países da região carregam, e é necessário terminarmos o Século pagando esse débito que vem do Século XIX. A América Latina não pode chegar ao Século XXI com as dívidas educacionais do Século XIX. [...] Assim, é necessário que todos os países da região dediquem um esforço suplantador, um esforço muito significativo a essa tarefa de eliminação do analfabetismo, se verdadeiramente quisermos, se existir uma verdadeira vontade política para eliminar esse atraso educacional que coloca em um percentual muito alto pobres segmentos da população, excluídos de toda e qualquer possibilidade e participação social, econômica, política e cultural.

Observe que o expoente prevê um prazo para a eliminação do analfabetismo até o ano 2000. Nas discussões anteriores, a estipulação de medidas concretas é aventada, mas não se estabelecia um prazo em definitivo. Conforme será exposto à frente, alguns constituintes se valeram dessa proposta para elaborar sugestões ao texto constitucional, com o fito de combater o analfabetismo até o ano 2000.

Em seguida, Juan Tedesco descreve o segundo e o terceiro objetivo perseguidos pela Unesco:

O segundo objetivo do Projeto Principal é garantir a escolaridade obrigatória, que todos os países definiram como obrigatória em suas leis. Atualmente, na América Latina existe uma porcentagem que oscila entre 5 e 50% de criança que não conseguem terminar a escolaridade primária. A América Latina e o Caribe é a região do mundo com as mais altas taxas de fracasso escolar. [...]

O terceiro objetivo do Projeto Principal é o melhoramento da qualidade do ensino, porque não se trata apenas de permitir o acesso a uma escola que resulta, em muitos casos, numa escola totalmente vazia de conteúdos, numa escola onde não se realizam aprendizados importantes, onde não se realizam aprendizados mínimos que permitam aos estudantes incorporar-se na sociedade de forma ativa. Hoje em dia, vemos que muitos estudantes estudam durante uma mesma quantidade de anos, mas já não é tão importante a quantidade de anos de estudo, e sim a qualidade desses estudos. Não é a mesma coisa ter-se sete anos de escola básica, em escolas urbanas, bem equipadas, com bons professores, com bons equipamentos e ter-se sete anos em escolas rurais, com professores mal pagos, mal preparados e sem equipamentos necessários. A qualidade homogênea de uma educação excelente para todos, no terceiro objetivo do Projeto Principal.

No caminho de outras declarações na Subcomissão VIII-A, o expoente conecta o combate ao analfabetismo com a garantia da escolaridade obrigatória aliada ao aprimoramento da qualidade de ensino. Juan Tedesco admite que na América Latina esses desafios seriam complexos porque a região de modo geral convivia à época com as dificuldades de consolidação dos regimes democráticos e com crises econômicas e financeiras pautadas por cenários de hiperinflação.

Em 19 de maio, na 31ª Reunião, como relator da matéria, o Sen. João Calmon apresentou anteprojeto da comissão. A versão elaborada pelo referido Constituinte não previa disposições sobre o combate ao analfabetismo. O anteprojeto também foi discutido no encontro seguinte, ocorrido em 20 de maio.

Em face da publicação de anteprojeto, abriu-se prazo na Subcomissão VIII-A para que os constituintes apresentassem emendas para aprimoramento do texto. Considerando o propósito da nossa análise, destacamos Emenda 8A0120-5 de autoria do Const. Sen. Teotônio Vilela Filho (PMDB-AL) em que se procura inserir dispositivo destinado à alfabetização de adultos:

§ 4º Nos dez anos subsequentes a promulgação da presente Constituição, a União, os Estados e os Municípios aplicarão, anualmente, além do percentual estabelecido no caput deste artigo, um mínimo de 2% dos respectivos orçamentos para a execução de programas de ensino supletivo e de alfabetização de adultos.

Com base na emenda apresentada, apesar de não ter sido incorporada ao anteprojeto final da Subcomissão, verifica-se um primeiro esboço do que seria o art. 60 do ADCT, haja vista a criação de prazo específico (dez anos) e de vinculação de recursos para os programas de ensino supletivo e de alfabetização de adultos.

Em outro aspecto, em iniciativa não acatada, o Const. Dep. Eliel Rodrigues (PMDB-PA) apresenta Emenda 8A0179-5, em que consta a previsão de incentivo financeiro aos professores dos cursos de alfabetização:

§ 2º Aos professores dos cursos de alfabetização, ou especializados no treinamento ne deficientes, é assegurada uma gratificação de 10% (dez por cento) sobre seu salário-base pela prestação desses serviços.

Por sua vez, a Emenda 8A0224-4, apresentada pelo Dep. Octávio Elísio e outros, ao ser aceita pelo relator, tem repercussão direta na redação do atual art. 214 da Constituição Federal:

Art. 15º - Lei complementar definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para compatibilizar metas e recursos que levem à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e à melhoria da qualidade do ensino.

Encerradas as audiências públicas, tendo havido discussões prévias sobre as sugestões do relator e apresentadas emendas pelos membros da Subcomissão, em 22 de maio, na 33ª Reunião, ocorreu a leitura do substitutivo, ocasião em que o relator argumenta acerca da inclusão das emendas. Em linhas gerais, João Calmon apresenta uma compilação de suas ideias, das sugestões apresentadas pelos Constituintes nas emendas e das discussões havidas.

No âmbito da presente investigação sobre os dispositivos que asseguram o direito à alfabetização, não há menção à prioridade e aos prazos de erradicação do analfabetismo previstos no art. 60 do ADCT. Em relação ao art. 214, verifica-se que boa parte do texto promulgado tem origem no relatório apresentado na 33ª Reunião, ratificando a aceitação da emenda apresentada pelo Const. Octávio Elísio e outros. A Tabela 8 a seguir nos permite comparar a redação apresentada na Subcomissão VIII-A, em 22 de maio de 1987, e o texto efetivamente promulgado, em 5 de outubro de 1988.

Tabela 8: Art. 214 - Comparação na Subcomissão VIII-A e após promulgação da CF/1988

Texto apresentado no Substitutivo de João Calmon em 22/05/1987 na Subcomissão	Texto promulgado em 05/10/1988
Art. 14. Lei Complementar definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para compatibilizar metas e recursos que levem à	Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo;

erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade de ensino.	II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
---	---

Fonte: elaborado pelo autor com base nas notas taquigráficas e nos anteprojetos disponibilizados pelo Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados)

Conforme a Tabela 8 anterior, a semelhança entre os artigos 14 do Substitutivo e 214 da CF/1988 é notável. Na Subcomissão VIII-A, o plano nacional seria plurianual e implementado por lei complementar – quórum de aprovação de maioria absoluta – e as metas requeridas seriam de erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade de ensino. No texto promulgado no ano seguinte, é mantida a articulação e desenvolvimento do ensino pelos entes federados, porém, requer-se lei ordinária – quórum de maioria simples – e são acrescentadas a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica como objetivos a serem alcançados pelo plano educacional.

No dia seguinte, 23 de maio, em face da apresentação do Substitutivo, mediante discussão das sugestões e de destaques à matéria, houve a votação e aprovação daquele, resultando no Anteprojeto da Subcomissão VIII-A. Ante as mudanças ocorridas durante a deliberação, na Reunião seguinte (35ª), em 25 de maio, foi apresentada a redação final do anteprojeto e encerrada a Subcomissão.

Ao longo desta Seção, os debates promovidos pelos constituintes membros da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes foram enriquecidos por entidades e personalidades ouvidas nas audiências públicas. Embora tenham ocorrido em período relativamente curto, constata-se que as discussões nos colegiados temáticos tiveram repercussão direta no texto constitucional promulgado no ano seguinte. Com efeito, para a análise do direito à alfabetização ora empreendida, pudemos traçar a origem do art. 214 da CF/1988. A próxima Seção nos permitirá avançar para os colegiados maiores e compreender como o processo legislativo se desenvolveu na Comissão Temática VIII, Comissão de Sistematização e Plenário da ANC.

3.4 Fase da Comissão Temática

A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, de Tecnologia e da Comunicação (Comissão Temática VIII) foi instalada em 1º de abril de 1987. Na mesma data, para a direção dos trabalhos, foram eleitos os Const. Sen. Marcondes Gadelha

(PFL-PB) como Presidente, Dep. José Elias Moreira (PTB-MS) como 1º Vice-Presidente e Dep. Osvaldo Sobrinho (PMDB-MT) como 2º Vice-Presidente. A relatoria da Comissão Temática VIII foi designada ao Dep. Artur da Távola (PMDB-RJ). Após a instalação, os trabalhos ficaram sobrestados para a elaboração dos anteprojetos das Subcomissões VIII-A (Educação, Cultura e Esportes), VIII-B (Ciência e Tecnologia e da Comunicação) e VIII-C (Família, do Menor e do Idoso).

Com vistas a proporcionar um entendimento da cronologia e do conteúdo das discussões, a Tabela 9 a seguir evidencia as datas em que ocorreram reuniões da Comissão Temática VIII e os principais assuntos debatidos.

Tabela 9: Reuniões e principais assuntos debatidos na Comissão Temática VIII

Número Reunião	Data	Assunto
1ª	1º/04/1987	Instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidentes e designação do relator.
2ª	25/05/1987	Discussões iniciais. Recebimento dos Anteprojetos das Subcomissões. Discussão do Regimento Interno
3ª	26/05/1987	Discussão e votação do regimento interno
4ª	27/05/1987	Votação do regimento interno e calendário de atividades
5ª	28/05/1987	Discussão sobre destaques e emendas dos anteprojetos das subcomissões
6ª	28/05/1987	Discussão do anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
1ª Extraord.	29/05/1987	Discussão sobre o anteprojeto de Ciência e Tecnologia
2ª Extraord.	1º/06/1987	Discussão do anteprojeto da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso
7ª	02/06/1987	Continuidade da discussão do anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
8ª	03/06/1987	Discussão do anteprojeto da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; debate sobre os demais anteprojetos e oitiva de convidados
9ª	04/06/1987	Audiência pública do Ministro das Comunicações - Antônio Carlos Magalhães
3ª Extraord.	04/06/1987	Discussões procedimentais
10ª	09/06/1987	Leitura do substitutivo do Relator e debates sobre a matéria

11 ^a	10/06/1987	Audiência pública do Ministro da Previdência e Assistência Social - Raphael Magalhães
12 ^a	10/06/1987	Discussões procedimentais
13 ^a	11/06/1987	Discussão sobre o Substitutivo apresentado pelo relator
4 ^a Extraord.	12/06/1987	Discussão sobre o Substitutivo apresentado pelo relator
5 ^a Extraord.	12/06/1987	Votação do Substitutivo - resultado: rejeitado
	13/06/1987	Continuidade da discussão do Substitutivo. Votação do Substitutivo Final do Relator - Rejeitado
	14/06/1987	Votação das emendas. Encaminhado o Substitutivo da maioria à Comissão de Sistematização. Encerramento de Comissão VIII

Fonte: elaborado pelo autor com base nas notas taquigráficas e nos anteprojetos disponibilizados pelo Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados)

Desenvolvida entre 25 de maio e 15 de junho de 1987, a fase das comissões temáticas na ANC 1987-1988 se vale das discussões e das audiências públicas previamente realizadas na fase das subcomissões (Seção 3.3). Conforme sistemática exposta anteriormente, cada etapa posterior à das subcomissões analisa, debate e vota um conjunto de matérias mais ampliado. No presente caso, a Comissão Temática VIII, formada pelos membros das respectivas subcomissões, recebeu três anteprojetos, cada um deles elaborado por uma subcomissão, repercutindo uma análise ampliada das matérias constitucionais. Como decorrência natural do processo de elaboração, as discussões relativas à educação e à alfabetização são diminuídas, à medida que outros temas são objeto de análise e deliberação.

Após a votação do regimento interno da Comissão Temática VIII, sucedem-se argumentações acerca dos anteprojetos elaborados pelas subcomissões. Ao defender o anteprojeto advindo de seu relatório, o Sen. João Calmon argumenta a favor da necessidade da majoração de recursos a serem destinados para a educação. Desde a denominada Emenda Calmon⁴¹, de 1983, a Constituição Federal estabelecia que, a cada ano, a União deveria aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo menos treze por cento da receita de impostos, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento. O anteprojeto da Subcomissão VIII-A aumentava o percentual da União de treze para dezoito por cento. Com o

⁴¹ Referência à Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

intuito de defender sua proposta, na 5ª Reunião da referida Comissão, em 28 de maio, assim como as argumentações anteriores do referido Constituinte, João Calmon cita os números de analfabetos para defender a universalização e a gratuidade do ensino:

O Brasil, desgraçadamente, 487 anos de pois do descobrimento, ainda tem trinta milhões de analfabetos e 87% de crianças que não terminam a escola de Primeiro Grau, sendo, portanto, considerada funcionalmente analfabetas.

Outro ponto alto do projeto da Subcomissão da Educação Cultura e Esportes foi a garantia, pela primeira vez nas constituições brasileiras, da gratuidade de ensino público em todos os níveis. Hipocritamente todas as constituições brasileiras, sem nenhuma exceção, garantiam a gratuidade apenas do Primeiro Grau e determinavam que no Segundo e Terceiro graus, quem tivesse capacidade de pagar, seria obrigado a pagar. Quem não tivesse, pediria bolsas de estudo, restituíveis, de acordo com os critérios de uma lei, que jamais foi aprovada em nosso País.

Na 8ª Reunião, ocorrida em 3 de junho, o presidente da Subcomissão VIII-A, Dep. Hermes Zanetti, defende o trabalho daquele Colegiado ao resguardar recursos para a educação e avança ao defender prioridade na erradicação do analfabetismo:

É verdade o que dizia o Constituinte Presidente, Marcondes Gadelha, no sentido de que o exemplo dos lutadores da educação foi positivo e os outros tendem a imitá-lo. Mas é verdade, também, que se há algo fundamental para qualquer país – e há dezenas de países para nos darem este exemplo – é o seu sistema educacional. Nenhuma nação do mundo conseguirá o seu projeto de desenvolvimento, sem os recursos humanos necessários. E nenhuma nação do mundo preparará os recursos humanos necessários ao processo de desenvolvimento, se não investir em educação. Educação custa dinheiro, é preciso que haja esta consciência: educação custa dinheiro. Mas o dinheiro investido em educação é aquele que dá a mais eficiente, a mais eficaz rentabilidade pela sua aplicação.

Confio que esta Comissão tenha esta compreensão para garantir que este princípio, que trouxemos da Subcomissão, prevaleça aqui e o façamos, afinal, prevalecer em Plenário. Não, Sr. Presidente, como disposição transitória, porque a nossa Subcomissão discutiu essa questão, e a história mostrou que é preciso que seja na estrutura permanente da nossa Constituição, assegurado este princípio. Poderemos, sim, Sr. Presidente, ter uma disposição transitória para recursos adicionais a este mínimo obrigatório, por um período, quem sabe, de 12 anos, até o ano 2000, para que em tempo, ainda, se prevejam na emergência necessária, projetos educacionais tendentes a recuperar para a sociedade brasileira 30 milhões de analfabetos, tendentes a recolocar na escola 8 milhões de crianças de sete a quatorze anos, que estão fora. O que nós não investirmos em educação hoje, o que nós não investirmos numa estrutura que garanta a eficiência do sistema educacional, nós estaremos, com esse não investimento de agora, comprometendo o futuro do nosso País.

Ao levar para a Comissão Temática VIII um debate iniciado na Subcomissão presidida por ele, Hermes Zanetti reforça argumento a favor do estabelecimento de prazo para enfrentamento do analfabetismo, ao encontro do que Juan Tedesco, Diretor da Unesco para a América Latina, havia defendido na reunião da Subcomissão VIII-A de 20 de maio.

Em 9 de junho, na 10ª Reunião da Comissão VIII, o relator do anteprojeto naquele colegiado, Dep. Artur da Távola, apresenta substitutivo que consolida os três anteprojetos das subcomissões anteriores. Em relação ao direito à alfabetização e à educação de jovens e adultos, a matéria apresentada naquela ocasião avança em comparação com o anteprojeto da Subcomissão VIII-A. Na matéria votada na Subcomissão, o dever do Estado com a educação pública, entre outros comandos, efetivava-se pela garantia de ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito para todos, permitida a matrícula a partir dos seis anos de idade. No colegiado seguinte, Artur da Távola defende em seu Substitutivo:

Visto os princípios, mediante os quais, o art. 1º geral seria aplicado, lidos e examinados antes, aqui se fixa o dever do Estado com o ensino público. Ele se efetivará, primeiro, mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, com duração mínima de 8 anos, a partir dos 7 anos de idade, permitida a matrícula a partir dos 6 anos, extensivo aos que a este não tiveram acesso na idade própria;

É o mesmo texto do anteprojeto, com pequena alteração de redação, e acrescentando, ao seu final, algo que é reivindicação de todos os movimentos de educação de adultos e de alfabetização; ao invés de termos este dispositivo num item, nós o incluímos no primeiro. Então, ele garante a todas as crianças um ensino obrigatório e gratuito, com duração mínima de 8 anos, a partir dos 7, permitida porém, a matrícula a partir dos 6; muitas crianças, aos 6 anos, estão em condições de entrar para o ensino primário e extensiva essa garantia aos que a este não tiveram acesso na idade própria. Vale dizer todos os movimentos de educação de jovens e adultos se encontram também previstos neste item.

Observe-se que é estipulada uma idade padrão para o acesso ao ensino fundamental, a partir dos seis anos, mas não se limita a garantia de acesso ao direito, à medida que ele é estendido para os que não tiveram acesso na idade considerada adequada. O relator frisa que se trata de uma demanda dos movimentos de alfabetização e de educação de adultos.

Outras matérias são tratadas no Substitutivo da Comissão Temática, entre os quais a exclusividade das verbas públicas para o ensino público⁴². Em outro aspecto, a redação do artigo que dispõe sobre o plano nacional de educação foi mantida à anteriormente exposta na Seção 3.3.

Assim como ocorreu na fase das subcomissões, após a apresentação de anteprojeto, abriu-se prazo para que os constituintes apresentassem emendas. Considerando o

⁴² Os debates sobre público e privado na educação e a destinação de recursos públicos, com ou sem exclusividade para a escola pública, foram objetos de polêmicas. Por fugir à abordagem central da nossa investigação, optamos por não incluir essa discussão neste trabalho. Para melhor entendimento desse debate, sugerimos consulta a Pinheiro (1996).

propósito da nossa análise, com destaque para a origem do art. 60 do ADCT, destacamos a Emenda 8S0632-9, de autoria dos Constituintes Hermes Zanetti, Florestan Fernandes e Octávio Elísio, na qual se pretende incluir no capítulo referente às disposições transitórias o seguinte comando:

Art. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá todos os esforços para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, até o ano 2000, com a mobilização de todos os setores ativos organizados da sociedade brasileira.

Como justificativa para a apresentação da emenda, os autores consideram que a sociedade democrática “passa, necessariamente, pela prioridade da erradicação do analfabetismo e a integração de todos os brasileiros à oportunidade do ensino fundamental”. A emenda dos referidos Deputados Constituintes foi referendada pelo relator, Artur da Távola, e incluída na proposta do anteprojeto da Comissão Temática VIII-A, de forma idêntica à transcrição acima.

No âmbito da presente investigação sobre os dispositivos que asseguram o direito à alfabetização, identificada a origem do art. 214 do corpo principal da CF/1988 abordada na Seção anterior, identificamos as fontes do art. 60 do ADCT. A Tabela 10 a seguir nos permite comparar a redação apresentada na Emenda 8S0632-9, em 10 de junho, acatada pelo relator da Comissão VIII, e o texto efetivamente promulgado em 5 de outubro de 1988.

Tabela 10: Art. 60 ADCT - comparação de textos da Emenda 8S0632-9 e da CF/1988 após promulgação

Texto apresentado na Emenda 8S0632-9 em 10/06/1987 na Comissão Temática VIII	Texto promulgado em 05/10/1988
Art. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá todos os esforços para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, até o ano 2000, com a mobilização de todos os setores ativos organizados da sociedade brasileira.	ADCT - Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas notas taquigráficas e nos anteprojotos disponibilizados pelo Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados)

Conforme se observa na Tabela 10 anterior, embora a redação tenha sido alterada nas fases seguintes à da Comissão VIII, os registros nos permitem considerar elementos originários do art. 60 do ADCT na emenda apresentada pelos três Deputados Constituintes

membros da Subcomissão VIII-A. Evidencia-se que as discussões promovidas na Subcomissão têm logrado repercussão nos colegiados seguintes.

Todavia, o Anteprojeto da Comissão VIII apresentado por Artur da Távola foi rejeitado (37 votos contrários e 26 a favor na última votação) e pela premência de tempo exigida pelo Regimento Interno da ANC, aquela Comissão foi a única a não referendar um anteprojeto a ser enviado para a Comissão de Sistematização.

Entre as explicações possíveis, Coelho (2009) relata polêmicas acerca do monopólio das telecomunicações e dos Correios, forma de concessão de emissoras de rádio e televisão, verbas públicas na educação, impasse entre ensino público exclusivo ou concedido à iniciativa privada e proteção ao desenvolvimento tecnológico, como a reserva de mercado para a indústria nacional. Além dos aspectos de mérito, Pilatti (2008) ressalta o confronto entre progressistas e conservadores como entrave para a formação de maioria naquele Colegiado e a consequente rejeição do anteprojeto do relator.

Para andamento dos trabalhos, na fase seguinte, Comissão de Sistematização, foram enviados a esta última o Substitutivo rejeitado e documento alternativo, assinado pela maioria dos membros, porém não votado na Comissão Temática VIII.

Ante o exposto, para a presente investigação, pudemos identificar a origem do art. 60 do ADCT. Diferentemente do art. 214 da Constituição, houve mudanças redacionais e de mérito, uma vez que, conforme visto na Tabela 10, nas fases seguintes, houve acréscimo quanto à reserva de recursos para eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Nesse sentido, avançaremos nossa análise para a Comissão de Sistematização e para o Plenário da ANC 1987-1988 nas próximas Seções.

3.5 Fase da Comissão de Sistematização

Concluídas a fase preliminar (1), das subcomissões temáticas (2) e das comissões temáticas (3), a quarta etapa de elaboração do novo texto constitucional ocorreu na Comissão de Sistematização. Considerando a agregação dos subtemas em títulos mais abrangentes e a deliberação prévia dos anteprojetos de cada comissão temática, na quarta etapa se iniciam os debates em torno de um anteprojeto unificado de Constituição.

De acordo com o regimento da ANC, a Comissão de Sistematização seria composta por 49 membros titulares, aos quais se somariam os 24 relatores das Subcomissões, oito relatores e oito presidentes das Comissões Temáticas, totalizando 89 parlamentares. Iniciada essa primeira distribuição de vagas, para adequar a proporcionalidade da representação

partidária, considerando a necessidade de conceder ao menos uma vaga a todos os partidos, o quantitativo final de constituintes na Sistematização foi ampliado para 93 integrantes.

Como resultado de eleição interna da bancada do PMDB, o Dep. Bernardo Cabral (PMDB- AM) foi declarado relator da Comissão de Sistematização. A presidência foi atribuída ao Sen. Afonso Arinos (PFL-RJ), e os vice-presidentes foram Dep. Aluizio Campos (PMDB-PB) e Dep. Brandão Monteiro (PDT-RJ). De acordo com Coelho (2009), Bernardo Cabral recorreu a relatores auxiliares: inicialmente, Sen. Wilson Martins (PMDB-MS), Dep. Nelson Jobim (PMDB-RS), Sen. Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), Dep. Adolfo de Oliveira (PL-RJ) e Dep. Antonio Carlos Konder Reis (PDS- SC); mais tarde, a função de relator-adjunto foi exercida pelo Sen. José Fogaça (PMDB- RS), e os previamente citados Adolfo Oliveira e Antonio Carlos Konder Reis.

Três funções foram atribuídas à Comissão de Sistematização. Coordenar os anteprojetos oriundos das Comissões Temáticas, compatibilizando-os em um texto preliminar (anteprojeto) seria a primeira. O recebimento e a organização das propostas enviadas, na forma de emendas dos constituintes e emendas populares, mediante a elaboração de substitutivo era a segunda. Finalmente, atribuía-se aos componentes da Sistematização, por delegação dos demais Constituintes, a competência para debater as propostas, definindo, pelo voto, o projeto de Constituição a ser enviado ao Plenário (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

Iniciada em 9 de abril de 1987, os trabalhos foram finalizados em 18 de novembro daquele ano, com a votação do primeiro e do segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral. Em 17 de junho, foram enviados à Sistematização sete Anteprojetos elaborados pelas Comissões Temáticas. Desde a instalação do colegiado até a votação do Substitutivo nº 2 do Relator, foram realizadas 32 reuniões deliberativas⁴³.

Pela natureza do trabalho, houve reduzidas argumentações em matéria educacional. No que tange à alfabetização, a discussão centrou-se na possibilidade de se conceder o direito de voto aos analfabetos, permitido desde a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, conforme exposto anteriormente na Seção 2.3.

⁴³ Diferentemente dos quadros onde se apresentaram sínteses dos trabalhos realizados pela Subcomissão VIII-A e pela Comissão Temática VIII, pela abrangência dos trabalhos da Comissão de Sistematização e do Plenário da ANC e por fugir ao escopo deste trabalho, optamos por não apresentar detalhamentos das reuniões destes dois últimos colegiados. Informações adicionais sobre o processo legislativo na Sistematização e no Plenário poderão ser encontradas no Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados).

Como herança das discussões empreendidas na Subcomissão VIII-A, os Const. Octavio Elísio, Hermes Zanetti e Florestan Fernandes prosseguiram na Comissão de Sistematização suas argumentações para consignar no futuro texto a necessidade de políticas públicas específicas para superação do analfabetismo. Nesse sentido, na 6ª Reunião Extraordinária, ocorrida em 30 de junho de 1987, o Dep. Octavio Elísio sustentou:

Esse princípio que eu, pessoalmente defendi na Subcomissão e na Comissão está inteiramente ligado àquilo que foi a grande motivação de todos nós, na subcomissão, qual seja o desejo de fazermos um anteprojeto que marcasse neste fim de século XX um compromisso de fato deste País com a educação, que leve à superação do analfabetismo, ao equilíbrio da oferta e da demanda de vagas escolares em todos os níveis e que a educação não continue a ser, como é até hoje, a vergonha nacional.

Na 15ª Reunião Ordinária, em 1º de setembro de 1987, o Dep. Hermes Zanetti, ratificando seu posicionamento nos colegiados prévios, destaca o projeto de Estado para a educação, incluindo a cidadania dos analfabetos e das crianças fora da escola e a remuneração condigna dos profissionais da educação:

[...] Quero, por isto, neste rápido aparte, dizer a V. Ex.^a e às entidades que estão aqui, neste Plenário, ouvindo, que irá absoluta necessidade de mobilização e de pressão legítima – sabem os Srs. Constituintes – para garantir que desta Assembléia Nacional Constituinte possa emergir um grande projeto nacional de educação. Nenhuma proposta de construção da democracia brasileira, do futuro deste País, terá sucesso se não formos capazes de fazer emergir desta Assembléia um projeto nacional de educação que garanta a integração à cidadania de 30 milhões de analfabetos, dos 8 milhões de crianças que estão fora da escola e, especialmente, que garanta salários dignos aos professores brasileiros, Sr. Presidente. Na semana passada estive num congresso de 5 mil professores em Alagoas e, lá, vi o contracheque de professores que recebem 200 cruzados por mês. Desafio que uma pessoa com esse salário tenha condições dignas de sobrevivência. É um assassinato que este País comete contra a educação e contra o seu futuro.

Em 14 de setembro de 1987, na 26ª Reunião Extraordinária, o Dep. Florestan Fernandes alerta para o crescimento do analfabetismo, inclusive na população mais jovem:

Seria preciso lembrar, aqui, algo que já é conhecido: de 1960 para cá, especialmente depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...]. De lá para cá, as nossas carências educacionais se multiplicaram. É espantoso, por exemplo, que de 1960 a 1980, em vez de reduzirmos o analfabetismo, nós o vimos aumentar numa escala gigantesca. Já fiz aqui, recentemente, uma exposição nas qual discuti dados a respeito e, por isso, acho desnecessário estar repetindo. A nossa população analfabeta cresceu e cresceu não apenas pelas migrações campo/cidade; E cresceu em todos os sentidos, inclusive no setor jovem que deveria frequentar a escola.

Quanto às discussões em matéria educacional na Comissão de Sistematização, a 16ª Reunião Ordinária foi marcada por audiência pública para discutir as emendas populares com mérito educacional, entre as quais os direitos das crianças e adolescentes, ensino público

gratuito, destinação de recursos públicos exclusivamente para as escolas públicas, ensino religioso e liberdade religiosa, preservação do Sistema “S” e formação de mão de obra profissional. Não houve, contudo, argumentações acerca do direito à alfabetização.

Avançando para a construção do texto constitucional, na Comissão de Sistematização⁴⁴, o relator Bernardo Cabral disponibilizou quatro documentos legislativos:

- Anteprojeto de Constituição, apresentado em 26 de junho de 1987, onde foram reunidos os Anteprojeto das Comissões Temáticas;
- Projeto de Constituição, apresentado em 9 de julho daquele ano, no qual o relator apresentou Parecer às emendas dos Constituintes;
- Substitutivo 1, apresentado em 26 de agosto daquele ano, no qual o relator emite Parecer inicial às emendas dos Constituintes e às Populares⁴⁵; e
- Substitutivo 2, apresentado em 18 de setembro do mesmo ano, onde se oferece Parecer final às emendas dos Constituintes e às Populares.

Analisando os documentos disponibilizados na fase da Sistematização, é possível identificar elementos que nos possibilitam vislumbrar o caminho de elaboração dos artigos 214, do corpo principal, e 60, do ADCT, com base na Tabela 11 a seguir:

Tabela 11: Comparação de textos nos documentos da Comissão de Sistematização

Anteprojeto 26/06/1987	Futuro art. 214 da CF/1988	Art. 387. A lei definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação, ao desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade do ensino.
	Futuro art. 60 (ADCT) da CF/1988	Não constam os esforços para a erradicação do analfabetismo nas disposições transitórias.
Projeto	Futuro art. 214	Art. 382. A lei definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação, ao desenvolvimento dos níveis

⁴⁴ Os documentos apresentados pelo Relator na Comissão de Sistematização estão disponíveis no Portal da Constituição Cidadã. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em: 20 jul. 2023.

⁴⁵ De acordo com o Primeiro Substitutivo do Relator, naquela fase foram apresentadas 20.770 emendas de constituintes e 86 emendas populares.

9/7/1987	da CF/1988	de ensino e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade do ensino.
	Futuro art. 60 (ADCT) da CF/1988	Não constam os esforços para a erradicação do analfabetismo nas disposições transitórias.
Substitutivo 1 26/8/1987	Futuro art. 214 da CF/1988	Art. 282. A lei definirá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação, ao desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade do ensino.
	Futuro art. 60 (ADCT) da CF/1988	ADCT - Art. 53. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá todos os esforços para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, até o ano 2000, com a mobilização de todos os setores ativos organizados da sociedade brasileira.
Substitutivo 2 18/9/1987	Futuro art. 214 da CF/1988	Art. 241. O Conselho Federal de Educação definirá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação, ao desenvolvimento dos níveis de ensino e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade do ensino.
	Futuro art. 60 (ADCT) da CF/1988	ADCT - Art. 47. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores ativos organizados da sociedade brasileira para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas notas taquigráficas e nos anteprojetos disponibilizados pelo Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados)

De acordo com a compilação efetuada na Tabela 11 e nas argumentações anteriores, desde a apresentação de emenda apresentada pelo Dep. Octávio Elísio, acatada pelo relator João Calmon na Subcomissão VIII-A, o art. 214 da CF/1988 sofre poucas alterações, com destaque para a mudança ocorrida entre o Substitutivo 1, onde se previa que o plano nacional de educação seria definido por lei federal, e o Substitutivo 2, no qual o citado plano seria elaborado pelo Conselho Federal de Educação. Além do mais, conforme se nota na Tabela 11, ocorrem deslocamentos do dispositivo, de art. 387, em junho de 1987, para art. 241, em

setembro daquele ano, conforme decorriam as articulações do relator, Bernardo Cabral, na Comissão de Sistematização.

Em relação ao art. 60 do ADCT, a Seção anterior evidencia que o dispositivo se origina de emenda apresentada pelos Const. Hermes Zanetti, Florestan Fernandes e Octávio Elísio na Comissão Temática VIII e, acatada pelo relator daquele colegiado, Artur da Távola, foi encaminhado para a Comissão de Sistematização. Entretanto, consoante a Tabela 11, no Anteprojeto I desta última Comissão (26/6/1987), não há menção à mobilização do Poder Público e da sociedade para eliminar o analfabetismo nas disposições transitórias. A futura redação do art. 60 do ADCT volta nos Substitutos 1 e 2 do relator, Bernardo Cabral, a partir de 26 de agosto de 1987.

De acordo com nossa investigação, consultando as emendas de mérito apresentadas na Comissão de Sistematização, encontramos a Emenda Mérito nº CS04054-6, de autoria do Dep. Octávio Elísio, impetrada em 2 de julho de 1987, com o seguinte teor:

Adicione-se às disposições transitórias o seguinte artigo:

Art. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá todos os esforços para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, até o ano 2000, com a mobilização de todos os setores ativos organizados da sociedade brasileira.

Porém, de acordo com o “Parecer sobre as Emendas Apresentadas” do relator Bernardo Cabral não há menção ao acatamento ou rejeição da citada Emenda Mérito nº CS04054-6, embora o Substitutivo de fato consigne redação idêntica à iniciativa solicitada pelo Const. Octávio Elísio, o que nos permite considerar a aprovação tácita da iniciativa pelo relator, havendo deslocamento de art. 53, no primeiro Substitutivo, para art. 47, no segundo.

Destaque-se ainda que entre o Substitutivo 1 e o 2, há alteração semântica entre os arts. 53 e 47 das disposições transitórias. No art. 53 do primeiro, há menção expressa à garantia de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental até o ano 2000, todavia, no segundo, o prazo determinado é suprimido.

No âmbito geral do texto em construção, em 24 de novembro de 1987, o Presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, entregou o Projeto A à Mesa da ANC, texto que seria objeto de discussão e votação em dois turnos no Plenário da Assembleia Constituinte.

Pelo exposto, pudemos identificar elementos que nos permitem vislumbrar a origem dos dispositivos constitucionais em tela. Verifica-se que ao longo da tramitação do

texto, os dois artigos em análise são mantidos pelos relatores dos colegiados seguintes. As discussões produzidas pelos Constituintes nas reuniões deliberativas e audiências públicas ocorridas na Subcomissão VIII-A e na Comissão Temática VIII têm logrado sustentar amparo constitucional ao longo da ANC. A próxima e última Seção analisará o caminho desses dois dispositivos no Plenário, o maior colegiado da Assembleia Constituinte.

3.6 Fase do Plenário

Concluídas a fase Preliminar (1), das Subcomissões Temáticas (2), das Comissões Temáticas (3) e da Comissão de Sistematização (4), a quinta etapa de elaboração do novo texto constitucional ocorreu no Plenário da ANC, o maior dos colegiados, composto pelos 559 constituintes, dos quais 487 deputados eleitos em 1986, 49 senadores eleitos em 1986 e 23 senadores eleitos em 1982. A Mesa da ANC era composta pelo Presidente, Dep. Ulysses Guimarães (PMDB-SP), 1º Vice-Presidente, Sen. Mauro Benevides (PMDB-CE); e 2º Vice-Presidente, Dep. Jorge Arbage (PDS-PA) (Lima *et al*, 2013).

A fase do Plenário compreendeu a elaboração de quatro documentos legislativos:

- Projeto A (início do 1º Turno em Plenário);
- Projeto B (final do 1º Turno e início do 2º Turno em Plenário);
- Projeto C (final do 2º Turno em Plenário); e
- Projeto D (Redação Final).

Com a apresentação de emendas ao Projeto A (entregue pelo Presidente da Comissão de Sistematização à Mesa da ANC), o 1º Turno foi iniciado em 7 de janeiro de 1988 e encerrado com a entrega do Projeto B pelo relator em 5 de julho de 1988. O 2º Turno iniciou-se com a apresentação de emendas ao Projeto B, em 7 de julho de 1988, e foi encerrado com a 1.020ª votação em Plenário, ocorrida em 2 de setembro de 1988.

O Projeto C, também conhecido por “Redação do Vencido no 2º Turno”, foi discutido e deliberado nas quatro primeiras reuniões da Comissão de Redação Final, entre os dias 13 e 14 de setembro de 1988. As quatro reuniões ordinárias seguintes da Comissão de Redação Final, entre os dias 18 e 19 de setembro do mesmo ano, originaram o Projeto D (Redação Final), submetido à votação em turno único no Plenário da ANC em 22 de setembro de 1988, data da última votação.

Conforme disponibilizado nos Anais da Assembleia Constituinte, as atas pesquisadas neste trabalho compreendem as Sessões do Plenário da ANC, a partir da entrega

do Projeto A, proveniente da Comissão de Sistematização, à Mesa da ANC, em 24 de novembro de 1987, até a promulgação do novo texto constitucional, ocorrida em 5 de outubro de 1988.

No âmbito geral, maior parte das discussões sobre direito à alfabetização no Plenário da ANC diziam respeito à possibilidade de se conceder o poder de voto aos analfabetos. Quanto ao atual art. 214 da CF/1988, é possível considerar que seu texto já estava consolidado nos colegiados anteriores. Conforme exposto na Seção anterior, havia alguma divergência sobre a elaboração do futuro plano nacional de educação, a cargo de uma lei federal – o que requereria processo legislativo no Congresso Nacional –, ou a cargo do Conselho Federal de Educação.

Nesse sentido, a partir do Projeto A, de 24 de novembro de 1987, no então art. 248, estabelecia-se que o PNE seria elaborado por lei federal, sem posteriores menções ao Conselho Federal. Destaque-se ainda que entre o Projeto A e o B, de 5 de julho de 1988, há deslocamento para art. 217, aprimoramento da redação do dispositivo e a inclusão dos incisos IV e V, respectivamente prevendo a “formação para o trabalho” e a “promoção humanística, científica e tecnológica do País”.

Ao longo deste trabalho e notadamente no Plenário, haja vista a significativa quantidade de discursos registrados em notas taquigráficas, as menções às falas dos Constituintes são exemplificativas, ao passo que corroboram para o entendimento de mérito objeto da nossa investigação.

Na 200ª Sessão, ocorrida em 11 de fevereiro de 1988, o Sen. Álvaro Pacheco (PFL-PI) relata o analfabetismo como um problema tormentoso, uma situação de calamidade pública, e o associa à necessidade de providências a serem tomadas:

[...] Estamos convencidos de que o mais tormentoso dos problemas da educação nacional é o analfabetismo. Repitamos: o total de analfabetos com mais de quinze anos de idade abrange 31.600.668 pessoas; de 15 para baixo ninguém é havido por analfabeto, pelo menos por efeitos estatísticos, sendo relevante que 25% da população brasileira não atingiram ainda aquela idade.

No momento em que se entoam tantos hinos democráticos, é oportuno lembrar que, segundo as maiores autoridades em sociologia política, a democracia existe apenas nominalmente onde não haja pelo menos 75% de habitantes que saibam realmente ler e escrever. Entretanto, o Brasil acaba de conceder o direito de votos aos seus analfabetos.

Que providências deverão ser tomadas para corrigir a situação de calamidade pública que é o analfabetismo brasileiro? Em face da escassez de recursos, parece-nos que todo o necessário não poderá ser conseguido. De qualquer modo, alguma coisa tem que se levada a efeito com a maior presteza. [...]

Assim como exposto na Seção que tratou da Subcomissão VIII-A, onde se expôs o exemplo nicaraguense de superação do analfabetismo, na 259ª Sessão, em 29 de abril de 1988, o Sen. Aluízio Bezerra (PMDB-AC) cita as conquistas daquele país em matéria educacional e oferece uma análise da conjuntura social do período:

[...] A Nicarágua conseguiu resistir a 6 anos de guerra forjada pelos Estados Unidos, e segue alfabetizando seu povo, elevando as condições de vida dos nicaragüenses.

No Brasil temos um regime prostrado, que continua pagando uma dívida externa injusta, que não tem coragem para defender nossos interesses nacionais mais caros. Por isso convocamos a população e também os militares, para que se mobilizem, para que pressionem no sentido de que a Constituinte reconheça os interesses brasileiros como prioritários, de tal forma que tenhamos condições de abrir uma nova etapa no processo político no Brasil: a etapa das transformações sociais, do planejamento econômico a favor do homem trabalhador e não a favor das multinacionais e dos banqueiros [...].

Outra argumentação recorrente ao longo da Constituinte é a associação à necessidade de ampliar a alfabetização em conjunto com a garantia de acesso à escola. O desejo de elevar a educação como prioridade é defendido pelo Dep. Ivo Mainardi (PMDB-RS) na 270ª Sessão, em 20 de maio de 1988:

[...] No Brasil, infelizmente, o entendimento dominante vem considerando a Educação não como um processo de realização do indivíduo e da coletividade, mas como um serviço público sem repercussões outras, cuja prestação deficiente causaria apenas uma natural insatisfação naqueles que devem recebê-lo.

Daí o profundo processo de deterioração, ao curso das últimas décadas, que atingiu toda a estrutura educacional brasileira, desde a mutilação dos curriculares, retirando-se disciplinas vinculadas ao pensamento e à experimentação, ao desprestígio profissional, financeiro e social imposto aos professores, ainda o desestímulo às atividades científicas e à pesquisa.

O resultado são as dezenas de milhões de brasileiros analfabetos, não consideradas aí outras dezenas de milhões de crianças sem escola, ou freqüentando-as com aproveitamento mínimo ou ainda sem aproveitamento algum. Em qualquer dessas situações, indentifica-se uma lesão ao direito de participação no mais legítimo bem da cidadania.

Precisamos mudar urgentemente essa realidade, através de um novo tratamento à educação, considerando-a verdadeira prioridade nacional. [...]

Quanto ao art. 60 do ADCT, há construções normativas e algumas intervenções sobre o mérito do dispositivo realizadas no Plenário da ANC que merecem ser analisadas. Entre o Projeto A (24/11/1987) e o Projeto B (5/7/1988), há alterações textuais relevantes, conforme Tabela 12 a seguir:

Tabela 12: Art. 60 ADCT - comparação de textos dos Projetos A e B

Projeto A (24/11/1987)	Projeto B (5/7/1988)
ADCT - Art. 35. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores ativos organizados da sociedade brasileira, para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.	ADCT - Art. 67. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 215 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas notas taquigráficas e nos anteprojetos disponibilizados pelo Portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados)

A modificação empreendida no Projeto B representa um avanço e especifica prazo de dez anos para o desenvolvimento de esforços coordenados entre o Poder Público e a sociedade para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Adiciona-se ainda a previsão de recursos – cinquenta por cento da receita de impostos a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino – como elemento mais diretivo, com vistas a consecução do objetivo constitucional.

A nova redação dada ao Projeto B tem origem na Emenda 2P01292-2, apresentada ao Plenário pelo Const. Dep. Osvaldo Coelho (PFL-PE), em 13/01/1988, com o seguinte teor:

Durante o prazo de dez anos, contados da data de promulgação desta Constituição, os recursos de que trata o art. 245 e seus parágrafos serão destinados, em um percentual nunca inferior a cinquenta por cento, na manutenção e desenvolvimento dos programas de alfabetização e do ensino de primeiro e segundo graus.

Como justificativa para a emenda apresentada, o Dep. Osvaldo Coelho afirmou que o Brasil necessita priorizar, ainda que temporariamente, o ensino fundamental. Nas palavras do Const., “os alarmantes índices de analfabetismo e de evasão escolar, nas primeiras séries do ensino de primeiro grau, indicam a extrema necessidade de concentrar recursos e atenções no ensino básico. [...]”.

Em 20 de janeiro de 1988, o Parecer de Emendas de Plenário relatado pelo Dep. Bernardo Cabral se manifesta pela rejeição da Emenda do Dep. Osvaldo Coelho, alegando que, a despeito da motivação externada pelo parlamentar, o relator considerava que a repartição dos

recursos públicos devia estar a cargo dos planos e das políticas regionais de ensino, “de acordo com as necessidades de cada município e de cada Estado”.

A despeito da negativa do relator e de destaque de votação em separado realizado pelo Dep. Osvaldo Coelho, conforme Ata da 277ª Sessão, ocorrida em 1º de junho de 1988, o dispositivo foi reinserido por Emenda apresentada pelo bloco Centrão⁴⁶, nº 2PO20045-8, ocasião em que se discutiam em Plenário as disposições constitucionais transitórias:

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Está reaberta a sessão.

Como é do conhecimento da Assembléia Nacional Constituinte, passaremos, agora, às decisões sobre a última parte do projeto de Constituição, o Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias. A este Ato das Disposições Gerais e Transitórias foi oferecido substitutivo, em forma de emenda coletiva. Com aprovação do Plenário, tem-se tomado a emenda coletiva como texto-base. Trata-se, no caso, da emenda coletiva do "Centrão", com 287 assinaturas.

A emenda é o seguinte:

EMENDA nº 2.045 Coletiva

[...] Art. 33. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade brasileira, para garantir a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. [...]

Art. 68. Durante dez anos, a contar da promulgação da Constituição, os poderes públicos aplicarão, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 243 da Constituição nos programas de alfabetização e nos ensinos do primeiro e segundo graus.

Parágrafo único. Ao prazo de dez anos, a contar da referida data, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional. [...]

A votação da referida Emenda do Centrão ocorreu ao longo de algumas sessões da ANC. Na 293ª Sessão da ANC, em 22 de junho de 1988, o Presidente Ulysses Guimarães anuncia que, mediante acordo, houve uma fusão da Emenda nº 2PO20045-8, e dos Destaques nº 1.838, 1.440 e 1.443, que foi aprovada, com o seguinte teor:

Art. 35. O Poder Público destinará recursos e desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade brasileira, para, no prazo máximo de dez anos, eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Art. 36. É mantida a Zona Franca de Manaus, pelo prazo de 25 anos, a partir da promulgação da Constituição, com suas características de área livre de comércio de exportação e importação e de incentivos fiscais. Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

⁴⁶ Para melhor entendimento acerca das origens do bloco parlamentar Centrão, sugerimos consulta a Pilatti (2008).

Importa observar que o destaque trata de dois textos bastante distintos, um sobre os desafios da alfabetização e universalização do ensino e outro sobre a manutenção da Zona Franca de Manaus. Infere-se que durante a votação as atenções estiveram voltadas para a permanência da Zona Franca. Para ratificar essa impressão, o Const. Hermes Zaneti, nessa mesma Sessão de votação, pronunciou-se da seguinte forma:

Sr. Presidente, peço licença a V. Ex.^a, sem tomar o tempo da sessão, enquanto os Colegas votam, pois não fizemos nenhuma defesa, porquanto houve acordo para a votação, mas foi dado destaque especial à questão da Zona Franca de Manaus, o que é justo.

Pondero que, com a aprovação do art. 35 – creio foi aprovado –, no prazo de 10 anos, estaremos eliminando o analfabetismo no País.

Espero que isto não fique como letra morta na Constituição. É uma proposta e espero que a Nação brasileira lhe dê conteúdo, e possamos alfabetizar os 32 milhões de analfabetos que temos hoje.

No mesmo sentido, naquela Sessão, em referência à Emenda do Centrão, o Sen. Odacir Soares (PFL-RO) se manifestou:

[...] Louvável, sem dúvida, a decisão de mobilizar toda a sociedade para, no prazo máximo de 10 anos eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental no País. Muito embora pouca atenção tenha sido dada a esse dispositivo, reveste-se ele de importância tal que há de significar a redenção de muitos erros no setor da educação e, em consequência, colocar o Brasil, já no limiar do próximo século, no contexto das nações mais avançadas. [...]

No último mês de votações, de acordo com a Ata da 399^a Sessão, em 1º de setembro de 1988, foram impetradas emendas⁴⁷ para retirar a expressão “e com aplicação de, pelo menos cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 215 da Constituição” do art. 60 do ADCT. Entre as justificativas das emendas para suprimir parte do texto, o Dep. Hélio Costa argumentou que “a aplicação de 50% de toda a verba destinada a manutenção e desenvolvimento do ensino, na erradicação do analfabetismo, inviabiliza, todo o programa de educação do país.”.

Na mesma Sessão, durante a discussão para a supressão da emenda, o Dep. Osvaldo Coelho argumentou contrário à retirada nos seguintes termos:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, peço a atenção de V. Exa. para o art. 67, que pede 50% dos recursos decorrentes da conhecida Emenda Calmon para a alfabetização e para universalizar o ensino fundamental. Existem, contra este texto, emendas supressivas. E já tenho o parecer do relator pela rejeição dessas emendas. O texto, para o qual peço o apoio de V. Exa. Vem em favor da educação fundamental para o povo brasileiro. Somos uma Nação

⁴⁷ Emendas nº 721, do Dep. Pedro Canedo; nº 872, Dep. Hermes Zanetti; nº 545, do Dep. Hélio Costa, e nº 473, do Dep. Maguito Vilela.

que tem, ainda, um oceano de analfabetos - cerca de 30 milhões - e mais de sete milhões de crianças fora das escolas. Estamos na contramão da História.

Sr. Presidente, na Europa e nos Estados Unidos esses assuntos são cuidados de forma muito diligente e, no Brasil, não temos o alicerce, educação primária nem a de 1º e do 2º graus. Estamos correndo o risco de investir no 3º grau todos os nossos recursos reservados à educação. Temos de repensar a nossa universidade, que deve ser interiorizada; temos de injetar recursos beneficiando os filhos de operários, os analfabetos que estão fora das escolas. É por aí que passa o processo de desenvolvimento da Pátria brasileira. [...]

A supressão prevista na Emenda citada foi rejeitada na Votação nº 1.011, de modo que a redação do art. 60 do ADCT – com a aplicação de pelo menos 50% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – manteve-se inalterada e desde então não houve modificação no texto.

A última votação da ANC (nº 1.021) em Plenário ocorreu em 22 de setembro de 1988, 340ª Sessão, ocasião em que a redação final ao Projeto D foi aprovada.

Em 5 de outubro de 1988, na 341ª Sessão, ocorreu a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e a prestação do compromisso de cumprimento do texto por parte dos Constituintes e dos Presidentes da República e do Supremo Tribunal Federal.

Na ocasião da promulgação da CF/1988, o presidente da ANC, dep. Ulysses Guimarães, fez pronunciamento que exprime o título deste trabalho, “a cidadania começa como alfabeto”:

[...] Dois de fevereiro de 1987: "Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar". São palavras constantes do discurso de posse como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte.

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou.

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto.

Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a aurora. [...]

A “Constituição Cidadã”, denominação conferida por Ulysses Guimarães e consagrada na literatura especializada, evidencia trabalho notável de enfrentamento e possível superação da ditadura militar e consagração de um período democrático. Silva (2013) afirma que a CF/1988 tem propiciado enorme desenvolvimento da cidadania e que nenhuma das Constituições brasileiras anteriores teve consideração popular como a atual.

Com efeito, após argumentação sobre o contexto de elaboração da CF/1988 (Seção 3.1), as etapas de elaboração do novo texto constitucional (3.2), a fase da Subcomissão Temática VIII-A (3.3), a fase da Comissão Temática VIII (3.4), a fase da Comissão de Sistematização (3.5) e a fase do Plenário (3.6), a próxima e última Seção consolida nosso entendimento com vistas à resolução da pergunta de pesquisa.

3.7 Elementos para a resolução da pergunta de pesquisa

Baseada precipuamente em pesquisa explicativa com base documental fundada na disponibilização das notas taquigráficas e de documentos normativos – a exemplo de anteprojetos, substitutivos dos textos constitucionais em elaboração, relatórios de emendas e pareceres de emendas –, considerando o avanço da Constituição Federal de 1988 ao assegurar o direito à educação e à alfabetização, esta dissertação pretendeu responder pergunta de pesquisa relativa ao modo como ocorreu o processo legislativo constitucional para a inclusão do art. 214, do corpo principal, e art. 60, do ADCT, na CF/1988.

Com vistas a substanciar a pergunta de pesquisa, conforme exposto na Introdução, o intuito foi apresentar: (1) de modo sintético as etapas para a elaboração do novo texto constitucional, (2) atores relevantes e argumentações produzidas por eles no âmbito dos dois dispositivos (art. 214 e art. 60 do ADCT) e (3) elementos que permitam compreender esses dois dispositivos como integrantes do processo legislativo constitucional.

Com a pretensão de superar o último período ditatorial, o contexto de elaboração da nova Constituição”, nas palavras de Barbosa (2019, p. 147), foi marcado por uma “autêntica polifonia”, conforme descrição na Seção 3.1. Prosseguimos com a apresentação de etapas de elaboração na Seção 3.2, a exemplo das sínteses de consolidação do texto elaboradas por Coelho (2009) e Oliveira (1993), na Seção 3.2, o que nos permite contemplar o primeiro item da pergunta de pesquisa.

As argumentações de atores relevantes para os dispositivos constitucionais, em conjunto com os elementos de processo legislativo constitucional, são disponibilizados ao longo das Seções 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6.

Embora a documentação acerca da ANC 1987-1988 seja bastante extensa, ao nosso ver, foi possível apresentar – em escopo reduzido – a riqueza dos debates ocorridos na Constituinte. No Portal da Constituição Cidadã, com alguma facilidade, é possível verificar a origem de dispositivos constitucionais, de modo direto, com a informação de aprovação ou rejeição de emendas e destaques. O trabalho de Lima *et al* (2013) nos permite comparar os

artigos constitucionais, a partir do Substitutivo 1 da Comissão de Sistematização até a redação final. Diferentemente das publicações anteriores, este trabalho avança ao cotejar argumentações dos Constituintes e de expositores nas audiências públicas, com o objetivo de identificar discussões relevantes para a produção dos dispositivos.

O somatório dos elementos de processo legislativo associados ao contexto trazido pelos atores enriquece a narrativa e permite melhor compreensão. Por vezes, quando dispositivos normativos são interpretados, não temos informações sobre as justificativas para sua vigência legal e no presente caso, considerando a pujança das discussões na Constituinte, entendemos que seria vindouro resgatá-las.

Na fase da Subcomissão, expusemos a argumentação do Dep. Florestan Fernandes a favor de uma Constituição “molhada e salgada⁴⁸”. Desde o início dos debates na Subcomissão VIII-A, Florestan Fernandes advogava pela relevância de se combater o analfabetismo “tanto entre os segmentos de população em idade escolar, como na população adulta⁴⁹”.

O presidente da Subcomissão VIII-A, Dep. Hermes Zaneti, também foi interlocutor importante para consignar dispositivos referentes ao direito à alfabetização no futuro texto. Em 21/4/1987, o referido Const. argumentou que a ANC, “que pretende estabelecer as bases para uma sociedade democrática, não tem o direito de encerrar o seu trabalho, sem encontrar um caminho para essa grave questão do analfabetismo no nosso País”.

Durante as audiências públicas ocorridas entre 23 e 30 de abril de 1987, é possível reconhecer que as falas dos expoentes tiveram repercussão nas deliberações seguintes. A título de exemplo, os representantes da Associação Nacional de Educação, Elba Siqueira de Sá Barreto e Jarbas Novelino Barato, expuseram que “o direito à educação tem sido escamoteado justamente à maioria da população⁵⁰ e, como suporte para a manutenção de políticas públicas de EJA, asseveraram que o direito de acesso à educação “não prescreve com a idade”.

A despeito de as audiências públicas terem um condão propositivo, havia abertura para exposição da realidade de modo objetivo, a exemplo da fala de Luiz Antônio Cunha, representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, citando a miséria

⁴⁸ 9ª Reunião da Subcomissão VIII-A (21/4/1987).

⁴⁹ 10ª Reunião da Subcomissão VIII-A (21/4/1987).

⁵⁰ Audiência pública ocorrida na Subcomissão VIII-A em 23/4/1987.

moral e intelectual brasileira⁵¹ e do Sen. João Calmon, relator da matéria na Subcomissão VIII-A, ao asseverar que a situação da educação brasileira era calamitosa⁵² e que, ao não assegurar escolarização, “o Brasil é um signatário relapso da Carta Universal dos Direitos do Homem”⁵³.

Osmar Fávero, Presidente da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação, associou o analfabetismo ao fracasso da escola: “É daí a grande fonte do analfabetismo. O analfabetismo é o próprio fracasso da escola elementar. É bom marcar essas coisas como coisas bastante concretas⁵⁴”. A associação entre o combate ao analfabetismo e a ampliação do acesso à escola é tema recorrente ao longo da ANC. Na mesma ocasião, Fávero ressalta que, apesar de não ser uma matéria essencialmente constitucional, caso a CF não tivesse elementos para garantir o direito à educação, “em primeiro lugar secando as fontes do analfabetismo, em segundo lugar, dando uma segunda chance digna e decente àqueles que não forem escolarizados na idade própria, o dispositivo constitucional cairá no vazio”.

Em passagem na qual revela a negação do direito à educação ao longo da história brasileira, o Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, em oitiva na Subcomissão VIII-A, vaticinou: “Devo dizer que, realmente, há precariedade no ensino”⁵⁵. Na mesma ocasião, o Ministro relata o insucesso das políticas de alfabetização do Mobral e a iniciativa sucessora, Fundação Educar, tampouco tinha resultados satisfatórios.

Ao comentar a exposição de Bornhausen, o Dep. Sólon Borges dos Reis foi assertivo: “Não seria melhor fazer um confronto com a nossa própria experiência, em que todas as campanhas de alfabetização aqui fracassaram e, a meu ver, continuam fracassando?”. Ao encontro da exposição do Dep. Sólon, o Const. Florestan Fernandes, na nossa concepção, prenuncia ideias iniciais dos arts 214 e 60 do ADCT, uma vez que determina prazos de ação e adiciona a necessidade de planejamento educacional:

Ora, na área da educação vivemos esses dilemas porque não basta lamentar o analfabetismo, é preciso ter planos para eliminá-lo num determinado prazo. Não basta dizer que temos recursos escassos, é preciso criar órgãos de planejamento, de descentralização, que permitam resolver os principais problemas educacionais brasileiros.

Caminhando para o final dos trabalhos na Subcomissão, a 30ª Reunião, em 18 de maio de 1987, recebeu os professores Paulo Freire e Moacir Gadotti. Note-se que, ao

⁵¹ Audiência pública ocorrida na Subcomissão VIII-A em 23/4/1987.

⁵² 16ª Reunião da Subcomissão VIII-A (29/4/1987).

⁵³ 17ª Reunião da Subcomissão VIII-A (30/4/1987).

⁵⁴ Audiência pública ocorrida na Subcomissão VIII-A em 28/4/1987.

⁵⁵ 25ª Reunião da Subcomissão VIII-A (13/5/1987).

franquear a palavra aos dois convidados, João Calmon lhes indagou: “Como seria possível inserir, em maior escala, a alfabetização de adultos no Brasil, através de um artigo a ser inserido na nova Carta Magna?”. Em sua resposta, Gadotti afirma que seria preciso uma referência explícita à questão do analfabetismo e, se preciso, instituir um prazo para enfrentar o problema de forma definitiva.

Em sua exposição, Paulo Freire rememora sua luta pela alfabetização e associa esta última ao acesso à educação: “Inclusive, a questão da alfabetização de adultos passa, necessariamente, pela extensão e pela profundidade da escola pública para as massas populares”. Ao final, Freire afirma que a realidade educacional brasileira seria resolvida pela política e não pela pedagogia: “E educação não decide. Como ato político ela precisa de um ato político que decida o seu uso, o seu emprego”.

O último convidado a expor, o Diretor da Unesco para a América Latina e o Caribe, Juan Tedesco, afirmou que entre os três objetivos principais para a educação na região, elenca a eliminação do analfabetismo antes do ano 2000: “Todos reconhecem que o analfabetismo é uma dívida cativa que os países da região carregam, e é necessário terminarmos o Século pagando esse débito que vem do Século XIX”.

Apresentadas discussões importantes para o escopo do trabalho, identificamos iniciativas legislativas com repercussão direta nos dispositivos constitucionais em análise. É o caso da Emenda⁵⁶ apresentada na Subcomissão VIII-A pelo Dep. Octávio Elísio e outros, com repercussão direta na redação do atual art. 214 da Constituição Federal.

Na Comissão Temática VIII, destacamos as iniciativas do Dep. Hermes Zaneti para conferir prioridade à erradicação do analfabetismo⁵⁷:

Poderemos, sim, Sr. Presidente, ter uma disposição transitória para recursos adicionais a este mínimo obrigatório, por um período, quem sabe, de 12 anos, até o ano 2000, para que em tempo, ainda, se prevejam na emergência necessária, projetos educacionais tendentes a recuperar para a sociedade brasileira 30 milhões de analfabetos, tendentes a recolocar na escola 8 milhões de crianças de sete a quatorze anos, que estão fora.

Observe que a menção ao ano 2000 pode ser originada na proposta do Diretor da Unesco, Juan Tedesco. Essa retórica se materializou na Emenda⁵⁸ apresentada na Comissão

⁵⁶ Emenda 8A0224-4, apresentada pelo Dep. Octávio Elísio e outros, na Subcomissão VIII-A.

⁵⁷ 8ª Reunião da Comissão Temática VIII (3/6/1987).

⁵⁸ Emenda 8S0632-9, apresentada pelos Deputados Hermes Zanetti, Florestan Fernandes e Octávio Elísio, na Comissão Temática VIII.

Temática VIII pelos Deputados Hermes Zanetti, Florestan Fernandes e Octávio Elísio com repercussão no texto do art. 60 do ADCT na promulgação da CF/1988.

Na fase do Plenário, destaca-se Emenda⁵⁹ apresentada pelo Dep. Osvaldo Coelho, que destina percentual nunca inferior a cinquenta por cento da manutenção e desenvolvimento do ensino aos programas de alfabetização e de acesso à educação básica, e o consenso em torno da Emenda do Centrão com teor semelhante.

Com base no levantamento apresentado neste Capítulo, como é da natureza de um processo complexo, notabilizado por inúmeros protagonistas, identificamos múltiplas iniciativas que culminaram na aprovação do art. 214 do corpo principal e art. 60 do ADCT. O caminho desenvolvido ao longo do trabalho, permitiu compreender o texto constitucional promulgado em 1988 como um somatório de discussões em colegiados específicos, direcionados para o debate de um pequeno núcleo de assuntos, paulatinamente agregados em um conjunto maior de dispositivos.

Reconhecendo o trabalho de vários Constituintes, considerando a relevância da participação popular e dos especialistas convidados para expor nas audiências públicas e reafirmando o caráter distintivo da ANC 1987-1988 como uma “autêntica polifonia”, destacamos o trabalho de três Deputados para a consolidação dos dispositivos em análise: Florestan Fernandes, Hermes Zanetti e Octávio Elísio, porquanto, desde a Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, os referidos parlamentares se dedicaram a argumentar a favor do direito à alfabetização e utilizaram instrumentos do processo legislativo, a exemplo das proposições do tipo emenda, para que a retórica se aliasse à prática, culminando nos artigos constitucionais objeto deste trabalho. Por fim, na fase de Plenário, destacamos o trabalho do Dep. Osvaldo Coelho.

Vencida esta etapa, ante a apresentação de elementos que nos permitem responder à pergunta de pesquisa, as Considerações Finais, a seguir, pretendem retomar a discussão engendrada na ANC 1987-1988 e fazer uma breve confrontação com o direito à alfabetização resultante da Constituinte e o presente.

⁵⁹ Emenda 2P01292-2, apresentada ao Projeto A pelo Dep. Osvaldo Coelho, e Emenda Coletiva (Centrão) 2PO20045-8.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, pretendemos situar o direito à educação como um direito humano fundamental, amparado na ordem jurídica nacional e internacional. Como elemento basilar, embora orbite aspectos mais amplos que garantem o direito à educação, a alfabetização tem sido alçada a uma condição de direito, com características próprias e amparo no ordenamento jurídico interno e externo.

Ante a conceituação marcada pela revisão de bibliografia presente nos Capítulos 1 e 2, tendo como referência as Constituições brasileiras pretéritas e as garantias dos demais direitos sociais em regramentos anteriores, podemos considerar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao estabelecer a Ordem Constitucional da Educação, tem avançado na proteção e promoção do direito à educação e à alfabetização.

Enfocando nosso objeto de análise para o direito à alfabetização, mediante revisão documental efetuada no Capítulo 3, apresentamos discussão inerente ao processo legislativo-constitucional que culminou na aprovação da Constituição vigente, em especial do art. 214, do corpo principal, e do art. 60, do ADCT, uma vez que esses dois dispositivos são norteadores para a discussão do direito à alfabetização, tanto sob o aspecto do planejamento educacional (art. 214) quanto da prioridade conferida à erradicação do analfabetismo (art. 60, ADCT).

O resgate da expressão “a cidadania começa com o alfabeto”, retirada do discurso de Ulysses Guimarães, presidente da ANC 1987-1988, ocorrido na ocasião da promulgação do novo texto em 5 de outubro de 1988, evidencia que, dentre tantas matérias discutidas, houve destaque para a superação do analfabetismo.

Para nossa investigação, importa elaborar resgate histórico de momento singular do Estado Democrático de Direito brasileiro: a elaboração de uma nova Carta nascida da superação do regime ditatorial, notabilizada pela verve participativa dos representantes eleitos e da população e pela complexidade decorrente de alinhamento de múltiplos interesses e prioridades inerentes à fundação de uma nova ordem jurídica.

Embora tratemos essencialmente de dois dispositivos constitucionais, o resgate documental das argumentações dos Constituintes, das contribuições dos expositores nas audiências públicas e a situação desses elementos retóricos no contexto do processo legislativo-constitucional, à medida que permitiu a obtenção de possíveis respostas à nossa indagação inicial, representa avanços para a consolidação do direito à alfabetização, no contexto das

funções precípua da educação consignadas no art. 205 da CF/1988: pleno desenvolvimento, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Pois bem, evidenciado o percurso para a elaboração de dispositivos constitucionais que pretendem superar o analfabetismo, no texto promulgado em 5 de outubro de 1988, importa indagar: como estamos atualmente? Estaria a situação da alfabetização no Brasil “calamitosa”, termo utilizado pelo Constituinte Senador João Calmon⁶⁰, ou “precária”, na expressão utilizada pelo então Ministro da Educação, Jorge Bornhausen⁶¹?

Para responder a essa pergunta, primeiramente nos reportaremos aos fatos para, em seguida, contextualizá-los. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, havia 9,6 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas, o equivalente a uma taxa de analfabetismo absoluto de 5,6%. Ainda de acordo com o IBGE, para a mesma faixa etária, em 1988 – ano da promulgação da CF/1988 –, a taxa de analfabetismo correspondeu a 18,9% da população, e em 1998 – ano da pretendida erradicação do analfabetismo prevista pelo art. 60 do ADCT –, o percentual de analfabetos equivaleu a 13,8% da população. Entre 1988 e 2022, a despeito da redução percentual ter sido superior a 70%, de fato não ocorreu a erradicação do analfabetismo.

Consoante a Pnad Educação 2022, o analfabetismo absoluto está correlacionado à idade, de modo que quanto mais velho o grupo populacional, maior a proporção de analfabetos. Em 2022, eram 5,2 milhões de analfabetos com 60 anos ou mais, equivalente a uma taxa de analfabetismo de 16,0% para essa faixa etária. Gradualmente, ao serem incluídos grupos etários mais novos, é verificada queda no analfabetismo: 9,8% entre as pessoas com 40 anos ou mais; 6,8% entre pessoas com 25 anos ou mais; e 5,6% entre a população de 15 anos ou mais. Esses dados evidenciam deficiências históricas de garantia do direito à educação no Brasil.

Em outro aspecto, os dados de acesso à educação básica mostram que, na faixa etária de 6 a 14 anos, a universalização está praticamente alcançada: 99,4% da população daquele grupo etário frequentava a escola em 2022. Por sua vez, a taxa de escolarização entre os jovens de 15 a 17 anos, em 2022, foi de 92,2%. Como aspecto positivo, embora não estejamos nos referindo às distorções idade-série, os resultados indicam que as gerações mais

⁶⁰ 16ª Reunião da Subcomissão VIII-A (29/4/1987).

⁶¹ 25ª Reunião da Subcomissão VIII-A (13/5/1987).

novas têm acesso à educação e são alfabetizadas ainda enquanto crianças⁶². Embora o percentual desta última faixa etária não permita considerar a universalização do acesso à educação para os jovens de 15 a 17 anos, em notável avanço constitucional, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e pode ser requerido judicialmente por qualquer cidadão, nos termos do art. 208 da CF/1988 e do art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Descrito o caminho para a elaboração do art. 60 do ADCT, que consignava a mobilização social para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, nos dez anos seguintes à promulgação da CF/1988, antes mesmo de cumprido o prazo, o art. 60 do ADCT sofreu modificação significativa, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996⁶³.

A nova redação conferida ao art. 60 das Disposições Transitórias em 1996 previa dez anos, a partir da promulgação daquela Emenda, para assegurar a universalização do atendimento no ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério, mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Portanto, em menos de oito anos, a menção à eliminação do analfabetismo é suprimida do art. 60 do ADCT. Não é objetivo deste trabalho avaliar o mérito decorrente da implementação dos fundos contábeis e sua repercussão no financiamento da educação básica⁶⁴, mas resta evidente a mudança de prioridade materializada na alteração perpetrada ao art. 60 das Disposições Transitórias pela EC nº 14, de 1996.

Retirada a menção à eliminação do analfabetismo, a EC nº 14, de 1996, manteve o propósito de universalizar o acesso ao ensino fundamental. À primeira vista, seria possível considerar que o esforço de variados Constituintes, notadamente os Deputados Florestan Fernandes, Hermes Zaneti, Octávio Elísio e Osvaldo Coelho, tenha sido efêmero. Porém, o resgate das discussões empreendidas ao longo da ANC 1987-1988 realizado por este trabalho, permite-nos compreender que as exposições dos Constituintes e dos convidados nas audiências

⁶² Apesar dos avanços, o Brasil ainda se depara com um acesso desigual às etapas obrigatórias de ensino, sobretudo para os grupos com menor renda, da área rural, negros e do sexo masculino (Ferreira Chaves, 2020).

⁶³ Originária da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233, de 1995, de autoria do Poder Executivo.

⁶⁴ Para entendimento da discussão acerca de fundos contábeis, a exemplo do Fundef e do Fundeb, como alternativas adequadas para o financiamento da educação básica, sugerimos consulta a Martins (2009) e Capuzzo (2023).

públicas, com frequência, associavam o propósito de alfabetização e de ampliação do acesso à escola conjuntamente, de modo que os dois esforços com frequência estavam associados.

Nesse sentido, conforme exposto na Seção 3.3, ocasião em que compilamos argumentações sobre o direito à alfabetização ocorridas na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, citamos a contribuição de Paulo Freire⁶⁵: [...] “a alfabetização de adultos passa, necessariamente, pela extensão e pela profundidade da escola pública para as massas populares [...]”. Para o expoente, sem acesso à educação formal, a cada cinco anos haveria “outra leva extraordinária de adolescentes e de adultos analfabetos”. Não nos parece, portanto, que o empenho dos representantes eleitos, de especialistas na matéria e do clamor popular pelo direito à alfabetização materializado no art. 60 do ADCT, na versão original da CF/1988, tenha sido em vão, até porque universalização do acesso ao ensino fundamental e eliminação do analfabetismo caminharam juntos na Constituinte.

Quanto ao art. 214 do corpo principal, as alterações promovidas pela EC nº 59, de 2009, mantiveram a necessidade de erradicação do analfabetismo como elemento nuclear dos planos nacionais de educação (PNEs). Passados quase trinta e cinco anos da promulgação da Constituição Cidadã, foram editados dois PNEs, consubstanciados nas Leis nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (vigência de 2001 a 2010) e nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (vigência de 2014 a 2024). Em relação ao Plano vigente, ao passo que a Meta 9 contempla a erradicação do analfabetismo absoluto até o próximo ano, vislumbra-se o descumprimento do objetivo e a consequente permanência desse fenômeno social (Ferreira Chaves, 2017; Oliveira, 2022).

A despeito das tentativas constitucionais e legais para eliminar o analfabetismo, Oliveira (2022) aponta que, dentre as explicações possíveis para a continuidade desse fenômeno, destaca-se a incongruência entre os prazos e as metas de erradicação do analfabetismo em dezoito estados da Federação e a citada Meta 9 do PNE 2014-2024. Na visão daquele autor, há um abismo entre a sociedade idealizada pelos marcos normativos e a realidade concreta educacional, argumento também apontado em Beisiegel (1997).

Ainda em relação à deficiente efetivação do direito à educação no Brasil e considerando que desde a EC nº 59, de 2009, a educação básica obrigatória e gratuita compreende escolarização até o ensino médio, em 2022, 57 milhões de pessoas não frequentavam a escola e não possuíam o ensino médio, na faixa etária de 19 a 70 anos, o equivalente a 43,5% da população na referida idade (Santos *et al*, 2023).

⁶⁵ 30ª Reunião da Subcomissão VIII-A (18/5/1987).

Em face desse cenário, apesar de as políticas públicas de educação de jovens e adultos (EJA) e de alfabetização terem integrado a agenda das últimas décadas – a exemplo das metas dos PNEs anteriores e Programas como o Alfabetização Solidária, desde 1997; Programa Brasil Alfabetizado, desde 2003; Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), desde 2005; Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), desde 2005; e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), desde 2011, elas têm sido insuficientes e limitadas em seus resultados, como atestam os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2016, 2019, 2020, 2022).

Acerca de duas grandes iniciativas governamentais para redução do analfabetismo – Alfabetização Solidária e Brasil Alfabetizado – Gomes (2008) nota que, entre 2001 e 2005, somados, cerca de nove milhões de alunos foram atendidos pelos dois programas citados. Ainda assim, em termos absolutos, a redução da população analfabeta de 15 anos ou mais foi de 1,3 milhão no mesmo período, o que evidencia problemas na eficácia dos programas, bem como as complexidades inerentes à garantia do direito à alfabetização e de acesso à escola para a população adulta.

A despeito do enorme contingente de brasileiros que não completaram a educação básica, há um quadro de decréscimo de matrículas em EJA. Conforme dados extraídos da série histórica do Censo Escolar, em quinze anos, as matrículas nessa modalidade de ensino caíram de 5 milhões, em 2007, para 2,78 milhões, em 2022, redução percentual de 44,8%. A diminuição das matrículas é acompanhada por encolhimento orçamentário, uma vez que os recursos federais destinados à EJA, incluídas as ações relativas à alfabetização, foram reduzidos de modo significativo de 2012 a 2022: o dispêndio empenhado para 2022 representa 3% do que foi gasto em 2012 (Ação Educativa, 2022).

Enquanto não faltaram iniciativas nas políticas públicas, a descontinuidade delas tem sido evidente, isso sem desconsiderar que as políticas de alfabetização e de inclusão escolar devem estar alinhadas a um conjunto de políticas sociais bem mais ampliado. Em vista disso, corroborando com a argumentação de Gomes (2008), Gadotti (2008; 2009) aponta que as altas taxas de analfabetismo no país são decorrentes de um conjunto de problemas sociais os quais não são resolvidos apenas por meio de programas educacionais. Se há falta de moradia, precariedade no trabalho, transporte público insatisfatório, insegurança alimentar e acesso insuficiente à saúde e às fontes de cultura, haverá repercussão negativa nas políticas de alfabetização e de escolarização.

Ante a contextualização de um quadro educacional que pode ser visto como desanimador, ressaltamos que, se ampliamos nossa análise temporal, contemplando os quase trinta e cinco anos da Constituição Federal vigente, como resultado do esforço de múltiplos governos de todas as esferas federativas e pela determinação da população, as desigualdades de acesso à educação têm sido reduzidas. Permeando o marco normativo representado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por programas assegurados na CF/1988, como os de livros didáticos, transporte, alimentação escolar, distribuição de renda e pelo financiamento representado pelo Fundef e pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é possível fazer um diagnóstico com perspectiva positiva.

Como resultado de produção intelectual de variados especialistas e de articulações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com reduzida participação e influência do então Governo Federal, a EC nº 108, de 2020, tornou o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica brasileira. Se nos fundos anteriores, o enfoque era a universalização do acesso e o incremento da remuneração do magistério, os desafios a serem perseguidos pelo novo Fundeb – vigentes os mecanismos clássicos de redistribuição de recursos de forma otimizada –, além da valorização dos profissionais da educação, são a redução de desigualdades, a melhoria da qualidade e promoção de equidade do ensino, conforme nova redação dada ao art. 211 da CF/1988.

Fortalece-se a solidariedade federativa, por conta do aumento gradual da complementação da União aos Fundos – no Fundeb anterior era de 10% e, no atual, partiu de 12%, em 2021, e alcançará 23%, em 2026. Ao tomar como referência o valor aluno ano total para 10,5% da complementação federal, a intenção é distribuir recursos com base na efetiva capacidade de financiamento de cada ente federado, de forma a distribuir os recursos, não apenas em âmbito estadual, mas também por redes de ensino, justamente para atingir àquelas com maior vulnerabilidade.

Essa inovação da EC nº 108, de 2020, decorreu da discussão da matéria no Congresso Nacional. Identificaram-se Estados que não recebiam a complementação da União, cujas redes municipais possuíam um valor aluno ano inferior e necessitariam de recursos adicionais, por meio de redistribuição aprimorada – isso ocorria no estado de Minas Gerais, por exemplo (Tanno, 2017). Além do mais, 50% dos recursos globais da complementação valor aluno ano total serão destinados à educação infantil. Adicionais 2,5 pontos percentuais de

participação da União serão distribuídos para as redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

A evolução dos modelos de redistribuição de recursos do Fundeb Permanente evidencia um amadurecimento das políticas públicas educacionais. Vigente uma fonte estável de recursos, essencial para qualquer política pública, novas conquistas são almejadas e, no caso brasileiro, vislumbramos o aprimoramento da qualidade, sem perder de vista a valorização da carreira dos profissionais da educação, associada ao recorrente desafio de inclusão de jovens e adultos.

Mediante entrevista concedida em 2008, o Deputado Constituinte Hermes Zaneti afirmou que durante a ANC estavam escrevendo uma Constituição para ser o “gancho do alpinista”, um apoio para a sociedade brasileira direcionar-se para uma nova estrutura social. Para ele, diante das notáveis desigualdades sociais, em contraposição à ditadura, a CF/1988 e a sociedade civil estão provando que a “supressão da liberdade para construir a igualdade obteve fracasso histórico”. Ao refletir sobre a ANC, o ex-Deputado relata que o movimento “que gerou e gestou a nova Constituição teve uma amplitude política muito maior do que aquilo que se poderia esperar de profundidade e motivação para a educação” e frisa a necessidade de que a riqueza daquele momento continuasse repercutindo, até como medida de defesa do Estado Democrático de Direito (Zaneti, 2008). Este é o propósito da nossa investigação.

Quanto ao direito à alfabetização, nota-se a necessidade de uma articulação entre os mecanismos utilizados desde o passado, no combate ao analfabetismo absoluto, os atuais, que tentam encarar o problema do analfabetismo funcional, e os futuros, que não podem desconsiderar o desafio de inserir a alfabetização como um processo ampliado de inserção dos cidadãos nos domínios das tecnologias da informação e comunicação. Um conjunto de políticas públicas continuadas, auxiliadas por uma ampla rede cidadã, será capaz de dar prosseguimento a essa luta que, não obstante ser de longa data, ainda não tem prazo para acabar.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (Cenpec). INSTITUTO PAULO FREIRE. MOVIMENTO PELA BASE. *Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA*. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/10/dossieeja.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2023.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (ANDE); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED); CENTRO DE ESTUDOS, EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (CEDES). Carta de Goiânia. In: *Educação & Sociedade*, Campinas (SP), ano VIII, n. 25, dez. 1986, p. 5-10.
- ARAÚJO PINTO, C. P. Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA PEREIRA, Cláudia Fernanda (org.). *O Novo Direito Administrativo Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BARBOSA, L. A. A. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROS, H. H. D.; ANDRÉS, A. VIII-A - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. In: *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*.
- BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BASILIO, D. R. *Direito à Educação: um Direito Essencial ao Exercício da Cidadania. Sua Proteção à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, 140 f.
- BEISIEGEL, C. R. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 26-34, jan./abr. 1997
- BOAVENTURA, E. M. A Constituição e a educação brasileira. In: *Revista de Informação Legislativa*. n. 127, Brasília: Senado Federal, jul./set. 1995.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: Fragmentos de um dicionário político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diários da Assembleia Nacional Constituinte*. Diários da Câmara dos Deputados - Coleção Assembleias Nacionais Constituintes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/diariosdacamara>. Acesso em 22 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *O Processo Histórico da Elaboração do Texto Constitucional*: mapas demonstrativos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portal da Constituição Cidadã*. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em 21 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Instrução Pública. *Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública*. Parecer e Projeto da Comissão de Instrução Pública - Deputados Rui Barbosa, Thomaz do Bonfim Espinola e Ulysses Machado Pereira Vianna. Relator: Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883. Documento digitalizado disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242356>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Brasília: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2018*. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Anais da Assembleia Constituinte*. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em 21 set. 2022.

BUARQUE, C. A Perfeição Inacabada. In: GURAN, M. *O Processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988.

CAGGIANO, M. H. S. A Educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, N. B. S. (coord.); RIGHETTI, S. (org.). *Direito à Educação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CALLEJÓN, F. B. A crise da democracia na época de Weimar e no século XXI. In: *Constitucionalismo e Democracia pós-2020: reflexões na ocasião do Centenário do Constitucionalismo de Weimar (1919-1933)*. DO VALE, A. R. et al. (org.) São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CAMBI, F. *História da Pedagogia*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1999.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2. ed. Brasília: Funag, 2017.

CAPUZZO, A. M. *Análise da Construção do Fundeb Permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020: aspectos redistributivos e qualidade em educação*. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 150 f., 2023.

CARNEIRO, M. A. *PNE: Fios e Desafios do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Direcional, 2015.

- CASTRO, M. L. O. A educação de massa e o princípio do ensino compulsório: origens, expansão mundial e a realidade brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, ano 31, n. 122, abr./jun., 1994, p. 183 a 196.
- CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. *A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. NASSER, A. C. (trad.). Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.
- COELHO, J. G. L. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o Nascimento de uma Nova Ordem. In: *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*.
- BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- COMPARATO, F. K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 9 ed. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CONTRERAS, P. LOVERA, D. A constituted constituent process? Chile's failed attempt to replace Pinochet's constitution (2013-2019). *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*. v. 13, n. 3, p. 297-314, set./dez., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2021.133.03>. Acesso em 7 ago. 2023.
- CUNHA, C. Justiça pela Inclusão e Qualidade na Educação. In: *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CURY, C. R. J. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. *Cadernos de Pesquisa*, v. 116, p. 245–262, jul. 2002.
- CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *RBP AE*, v. 25, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2009.
- CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional. In: Fávero, O. (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas (SP): Autores Associados, 1996.
- DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez, 1998.
- DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. O Delineamento de Pesquisa Qualitativa. In: POUPART, J. et al. *A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. NASSER, A. C. (trad.). Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.
- FÁVERO, O. (org.). *A Educação nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1996.
- FELIX, L. P. M. *A Educação como Bem Público: perspectivas da regulação do ensino superior no Estado de parceria*. Programa Universidade Século XXI. Brasília: Ministério da Educação - Secretaria de Ensino Superior, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/educacaocomobempublico.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2023.
- FELIX, L. P. M. *A Transição Revolucionária Nicaragüense: os Direitos Humanos na construção da Democracia*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 1988.
- FERNANDES, F. Florestan Fernandes: uma voz imprescindível. Entrevista concedida a Luiz De Sousa Junior. *RBP AE*, v. 34, n. 2, p. 653-669, maio/ago., 2018.
- FERRARO, A. R. Analfabetismo no Brasil: desconceitos e políticas de exclusão. *Perspectiva*, 22(1), 111–126, 2004.

- FERRARO, A. R. Diagnósticos da escolarização básica: um confronto de perspectivas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 99, p. 316-346, abr./jun. 2018.
- FERRARO, Alceu Ravanello. *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.
- FERREIRA CHAVES, J. R. A Meta 9 do PNE e a Alfabetização de Jovens e Adultos: a persistência do passado, o olhar para o presente, o desafio futuro. In: Gomes, A. V. A. (org.). *Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.
- FERREIRA CHAVES, J. R. *Desigualdades Educacionais: considerações sobre o acesso à educação básica*. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/integra-desigualdades>. Acesso em: 6 ago. 2023.
- FREIRE, A. M. A. Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipas Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos. São Paulo: Cortez, 1993.
- FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FREIRE, P. *Alfabetização: leitura do mundo, leitura da palavra*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Atlas Histórico do Brasil. Consulta ao verbete: “Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88”. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/5742>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- GADOTTI, M. *Educação de Adultos como Direito Humano*. Instituto Paulo Freire: São Paulo, 2009.
- GADOTTI, M. *MOVA: por um Brasil Alfabetizado*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.
- GIL, A. C. *Como Fazer Pesquisa Qualitativa*. Barueri (SP): Atlas, 2021.
- GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GODOY, A. S. M.; SARLET, I. W. Constituição de Weimar (*Die Weimarer Reichverfassung*): ambiente cultural e histórico. In: *Constitucionalismo e Democracia pós-2020: reflexões na ocasião do Centenário do Constitucionalismo de Weimar (1919-1933)*. DO VALE, A. R. et al. (org.) São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- GOMES, A. V. A. A Educação de Jovens e Adultos e a Constituição de 1988. In: ARAÚJO, J. C. et al (orgs.). *Ensaio sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
- GURAN, M. *O Processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988.
- HORTA, J. L. B. *Direito Constitucional da Educação*. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Educação*

2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=36982&t=publicacoes>. Acesso em: 2 ago. 2023.

IRELAND, T. D. Educação em prisões no Brasil: direito, contradições e desafios. *In: Em Aberto*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Brasília, v. 24, n. 86, p. 1-179, nov. 2011.

LEOPOLD, J. B. Access to Literacy: the narrow path toward recognizing education as a fundamental right. *North Carolina Civil Rights Law Review*. v. 2, ed. 1, 2022.

LIMA, J. A. de O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LYRA, F. S. Entrevista concedida aos pesquisadores do projeto Memória da Constituinte 1987-1988 em 23 jul. 2012. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <https://acervodigital.cedec.org.br/memoria-da-constituente/>. Acesso em: 17 maio 2023.

MAIA, M. H. *Aprendendo a Marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar*. 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) - UFCE, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza-CE, 2006.

MALISKA, M. A. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc122e.pdf>. Acesso em 15 jan. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. MEDEIROS, J. B. (atual.). 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, P. S. A História do PNE e os Desafios da Nova Lei. *In: BRASIL*. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Edições Câmara, 2014.

MARTINS, P. S. Constituinte, Financiamento e Direito à Educação: a voz dos protagonistas. *In: Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, nº. 145, p.823-845, out.-dez., 2018.

MARTINS, P. S. *O Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação - Universidade de Brasília (UnB). Brasília, f. 337, 2009.

MARTINS, R. C. R. A Extensão dos Deveres do Estado em Matéria Educacional: repercussões positivas da Constituição de 1988. *In: ARAÚJO, J. C. et al (orgs.). Ensaios sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

MORETTI, G. A. S.; FRANDELL, T. *Literacy from a right to education perspective*. Paris: Unesco, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221427>. Acesso em: 12 abr. 2023.

MOTTA, E. O. *Direito Educacional e Educação no Século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Unesco, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas>. Acesso em: 22 ago 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino*. 1960. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132598_por. Acesso em: 22 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*. 1979. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139389>. Acesso em: 22 ago 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 22 ago 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 22 ago 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 dez. 1948. Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

OLIVEIRA, B. A. É Possível Erradicar o Analfabetismo Absoluto no Brasil até 2024? In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (orgs.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação II. Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 6. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022.

OLIVEIRA, G. 30 Anos da Constituição Cidadã: a Constituinte iniciada em 1987 foi a primeira a contar com propostas e a presença física do povo. In: SASSE, C. 30 anos, *Constituição da Cidadania*: reportagens de Cintia Sasse e Guilherme Oliveira. Brasília: Senado Federal, 2018.

OLIVEIRA, M. M. *Fontes de Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987*: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Carta da Organização dos Estados Americanos. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador". 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

PAIVA, V. P. (org.). *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988*: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: PUC-Rio e Lumen Juris, 2008.

PINHEIRO, M. F. O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda? In: Fávero, O. (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas (SP): Autores Associados, 1996.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

- PISCOPO, J. M.; SIAVELIS, P. M. Chile's Constitutional Chaos. *Journal of Democracy*. v. 34, n. 1, 2023, p. 141-155. Disponível em: doi:10.1353/jod.2023.0009. 34(1), 141-155. Acesso em 7 ago. 2023.
- RANIERI, N. B. S. Educação Obrigatória e Gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. Em: RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A. (eds.). *Direito à Educação e Direitos na Educação em Perspectiva Interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.
- RANIERI, N. B. S. *O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania pela via da educação*. Tese (Livre-docência). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- RANIERI, N. B. S. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. 2. ed. Barueri (SP): Manole, 2019.
- RANIERI, N. B. S. A Cátedra Unesco de Direito à Educação da Faculdade de Direito: Democracia, Cidadania e Direito à Educação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 108. p. 375-396. jan./dez. 2013.
- REALE, M. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RIBEIRO, V. M. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. *Educação & Sociedade*, ano XVIII, nº 60, dez. 1997.
- RIBEIRO, V. M. *Letramento no Brasil: reflexões a partir do Inaf*. São Paulo: Global, 2003.
- RIGHT TO EDUCATION INITIATIVE. Adult education and learning. Disponível em: <https://www.right-to-education.org/issue-page/th-mes/adult-education-and-learning>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- SANTOS, R.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SILVA, S. S. M. O.; MORAES, G. H. A. Educação de Jovens e Adultos entre o Direito Inconcluso e a Exclusão Silenciada: desafios ao novo Plano Nacional De Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (orgs.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação. Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 8. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023.
- SARDENBERG, R. M. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2013.
- SARLET, I. W. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- SCIOSCIOLI, S. *La Educación Básica como Derecho Fundamental: implicancias y alcances en el contexto de un estado federal*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Eudeba, 2015.
- SHAH, M. The Fundamental Right to Literacy: relitigating the fundamental right to education after Rodriguez and Plyler. *National Lawiers Guild Review*. v. 73, n. 3, 2016.
- SIFUENTES, M. *Direito Fundamental à Educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais*. 2. ed. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009.
- SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- SILVA, J. A. O Processo de Formação da Constituição de 1988. In: LIMA, J. A. de O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

SOARES, M. B. As muitas facetas da alfabetização. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo. v. 52, fev. 1985, p. 19-24.

SOARES, M. B. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*. jan a abr. 2004, p. 5-17.

SOUZA, C. N. C. *O Espaço da Leitura no Congresso Nacional: uma análise das concepções de leitor que permeiam a atuação do Legislativo*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade de Brasília (UnB). Brasília, f. 120, 1998.

TANNO, C. R. *Estudo Técnico nº 24/2017*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em 6 ago. 2023.

TAYLOR, S. J.; BOGDAN, R. *Introducción a los Métodos Qualitativos de Investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona (Espanha): Paidós, 1987.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um Direito*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é Privilégio*. 7 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007

UNESCO. *Alfabetização de Jovens e Adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília: UNESCO, 2008b.

UNESCO. CONFINTEA VII. *Marco de Ação de Marrakech: Aproveitar o poder transformador da aprendizagem e educação de adultos*. UNESCO - Institute for Lifelong Learning, 2023b. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382306_por. Acesso em: 23 abr. 2023.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 3 mar. 2023.

UNESCO. *Educação de Adultos em Retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA*. IRELAND, T. D.; SPEZIA, C. H. (orgs.) Brasília: Unesco, 2012.

UNESCO. *Let girls and women in Afghanistan learn!* Publicado em: 18 jan. 2023a. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/let-girls-and-women-afghanistan-learn?TSPD_101_R0=080713870fab20005173051f94f32c8b9f54ec2094467e124e625a8b04c6f932338d56c02e45c387085cac6fdf143000e3bd62b0d0cd77a949aa68710e198c0583ee6e42f49d5b58b8197ab16668f6d37801d7160e40d2b7da79bea9fed56d02>. Acesso em: 12 mar. 2023.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <http://www.unesco.org/leadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/working_documents/Belem%20Framework_Final_ptg.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

UNESCO. *O Desafio da Alfabetização Global: um perfil da alfabetização de jovens e adultos na metade da Década das Nações Unidas para a Alfabetização 2003-2012*. Brasília: Unesco, 2009.

UNESCO. *Quarto Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos: não deixar ninguém para trás; participação, equidade, inclusão*. Brasília: Unesco, 2020.

UNESCO. *Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2017. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245179por.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

UNESCO. *Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?* Brasília: UNESCO, 2008a.

UNESCO. *Right to Education Handbook*. Paris: UNESCO e Right to Education Initiative, 2019.

UNESCO. *Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos: Grale*. Brasília: Unesco, 2014. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002307/230725por.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

UNESCO. *The Right to Education: what's at stake at Afghanistan?* Paris: Unesco, 2021.

UNITED NATIONS. *General Comment N. 13*. Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Right to Education. Economic and Social Council – Twenty-first session, 1999.

UNITED NATIONS. *General Comment N. 6*. Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Economic, Social and Cultural rights of Older Persons. Economic and Social Council – Thirteenth session, 1995.

UNITED NATIONS. *UN Charter History*. Documento Eletrônico. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>. Acesso em 3 fev. 2023.

VIEIRA, E. A Política e as Bases do Direito Educacional. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

WALSH, M. *Federal Appeals Court Order Ends Detroit 'Right to Literacy' Case*. Matéria publicada em 12 jun. 2020 no site Education Week. Disponível em: <https://www.edweek.org/education/federal-appeals-court-order-ends-detroit-right-to-literacy-case/2020/06>. Acesso em 22 abr. 2023.

XIMENES, S. B. *Padrão de Qualidade do Ensino: Desafios Institucionais e Bases para a Construção de uma Teoria Jurídica*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, 428 f.

ZANETI, H. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: educação e cidadania. Entrevista concedida a Nalú Farenzena em 16 dez. 2008. *RBPAE*, v. 24, n. 2, p. 351-358, maio/ago., 2008.