

A POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

Dermeval Saviani



A política educacional diz respeito às medidas que o poder público toma relativamente aos rumos que se deve imprimir à educação. Ao longo do século XX, podemos distinguir três momentos da política educacional no Brasil.

O primeiro período corresponde ao protagonismo dos Estados na tarefa de viabilizar a oferta de escolas primárias, guiados pelo ideário do iluminismo republicano, ficando a União com o encargo de regular, num movimento pendular, o ensino secundário e superior. Essa fase se estende de 1890 a 1931.

O segundo período vai até 1961 e traz à tona o protagonismo da União que busca regulamentar o ensino em todo o país incorporando, de forma contraditória, o ideário pedagógico renovador.

O terceiro período pode ser demarcado entre 1961 e 2001 e corresponde às iniciativas para unificar a regulamentação do ensino tendo como referência uma concepção pedagógica produtivista.

O PROTAGONISMO DOS ESTADOS NA IMPLANTAÇÃO DAS ESCOLAS PRIMÁRIAS (1890-1931)

Até o final do Império, por força do Ato Adicional de 1834, a instrução primária estava descentralizada, ficando a cargo das Províncias. O advento da República não alterou essa situação. Em consequência, o governo central, ocupando-se do ensino secundário e superior com jurisdição sobre o ensino primário apenas no Distrito Federal, baixou várias reformas. A primeira delas foi a de Benjamin Constant, em 1890, incidindo sobre os ensinos primário e secundário. Embora limitada ao Distrito Federal, poderia se

constituir em referência para a organização do ensino nos Estados. Entretanto, essa reforma, que introduziu os estudos científicos pretendendo conciliá-los com os literários, foi amplamente criticada, inclusive pelos adeptos da corrente positivista da qual Benjamin Constant era um dos principais líderes. O Código Eptácio Pessoa, de 1901, acentuou os estudos literários e, conforme a visão positivista, equiparou as escolas privadas e as oficiais de nível secundário e superior. Aprofundando a tendência positivista, que defendia a liberdade de ensino expressa na desoficialização e na abolição da exigência do diploma para o exercício profissional, a reforma Rivadávia Corrêa, de 1911, desoficializou totalmente o ensino concedendo-lhe plena autonomia didática e administrativa. Em reação às consequências negativas dessa política educacional foi aprovada, em 1915, a reforma Carlos Maximiliano, que reoficializou o ensino e instituiu o exame vestibular e a obrigatoriedade do diploma de conclusão do ensino secundário para ingresso no ensino superior. Finalmente, a reforma Rocha Vaz, de 1925, estabeleceu os currículos das escolas superiores e determinou que o exame vestibular seria de caráter classificatório para ingresso em um número previamente delimitado de vagas das escolas de nível superior.

A esse movimento pendular da política educacional em âmbito federal, que oscilava entre os estudos literários e científicos e entre a oficialização e a desoficialização, se contrapunha a necessidade, posta em âmbito estadual, da implantação e expansão das escolas primárias. O Estado de São Paulo deu início, já em 1890, a uma ampla reforma educacional, começando pela implantação do ensino graduado na Escola Normal, à vista do entendimento de que a condição prévia para a eficácia da escola primária é a adequada formação de seus professores. E em 1892 foram aprovadas as normas de organização das escolas primárias, cuja grande inovação foi a implantação dos grupos escolares. A par da organização administrativa, reunindo várias classes regidas por diferentes professores sob uma direção comum, e dos aspectos pedagógicos compreendendo a definição dos conteúdos curriculares e do método de ensino, um elemento importante dessa política educacional foi a iniciativa de construir, para abrigar os grupos escolares, vistosos prédios públicos que rivalizavam com a igreja, a câmara municipal e as mansões mais importantes tanto da capital como das principais cidades do interior. Deflagrado o processo a partir de 1893, os grupos escolares foram se disseminando pelo Estado de São Paulo de onde o modelo se irradiou pelos demais Estados, tendo conformado a organização pedagógica da escola elementar que se encontra em vigência, atualmente, nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental.

BASTOS, Maria Helena C. STEPHANOU, Maria.
 Histórias e memórias da educação no Brasil.
 Petrópolis: Vozes, 2005.

Mas, se a organização da escola primária na forma de grupos escolares levou a uma mais eficiente divisão do trabalho escolar ao formar classes com alunos de mesmo nível de aprendizagem, essa forma de organização conduzia, também, a mais refinados mecanismos de seleção. No fundo, era uma escola mais eficiente para o objetivo de seleção e formação das elites. A questão da educação das massas populares ainda não se colocava. Essa questão emergirá na reforma paulista de 1920, conduzida por Sampaio Dória, única dentre as várias reformas estaduais da década de 20 que procurou enfrentar esse problema mediante a instituição de uma escola primária cuja primeira etapa, com a duração de dois anos, seria gratuita e obrigatória para todos, tendo como objetivo garantir a universalização das primeiras letras, isto é, a alfabetização de todas as crianças em idade escolar. Essa reforma, admitida pelo próprio Sampaio Dória como resultando em “um tipo de escola primária, aligeirada e simples”, recebeu muitas críticas e acabou não sendo plenamente implantada.

REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DO ENSINO: A IDÉIA DE UM SISTEMA UNIFICADO E O DUALISMO NA POLÍTICA EDUCACIONAL (1931-1961)

Vitoriosa a Revolução de 1930, um dos primeiros atos do novo governo foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. E em 1931, o titular desse ministério baixou vários decretos cujo conjunto compõe as reformas Francisco Campos, abrangendo a criação do Conselho Nacional de Educação, os Estatutos das universidades brasileiras, a organização da Universidade do Rio de Janeiro e dos ensinos secundário e comercial. Embora o ensino primário ainda não tenha sido contemplado nessas reformas, dava-se um passo importante no sentido da regulamentação, em âmbito nacional, da educação brasileira.

Como coroamento de um processo que vinha se desenvolvendo desde a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, foi lançado em 1932 o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que, após diagnosticar o estado da educação no Brasil afirmando que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país”, apresenta um “Plano de Reconstrução Educacional”.

O Manifesto é um documento de política educativa em que, mais do que a defesa da Escola Nova, está em causa a defesa da escola pública.

Suas diretrizes influenciaram o texto da Constituição de 1934, cujo capítulo sobre educação resultou, porém, da conciliação entre as posições opostas de católicos e renovadores.

Um outro aspecto relevante que emergiu na década de 1930 foi a questão da formação de professores. E já que no caso dos professores primários a solução havia sido a criação das escolas normais, agora as atenções se voltaram para o preparo dos docentes do ensino secundário. Francisco Campos, ao propor no Decreto dos Estatutos das Universidades Brasileiras a criação da Faculdade de Educação, Ciências e Letras, em 1931, justificava-a como um instituto de alta cultura, mas argumenta que ela deveria ser, “antes de tudo e eminentemente, um Instituto de Educação” cuja função precípua seria a formação dos professores, sobretudo os do ensino normal e secundário. A nova faculdade não chegou a ser instalada. Mas, em 1939, adotou-se como modelo padrão para todo o país a estrutura da Faculdade Nacional de Filosofia, organizada em quatro seções: Filosofia, Ciências, Letras e Pedagogia às quais se acrescentou, ainda, uma seção especial denominada Didática, prevendo-se duas modalidades de cursos: o bacharelado, com a duração de três anos, e a licenciatura. O Curso de Pedagogia foi definido como um curso de bacharelado ao lado daqueles das demais seções da faculdade. O diploma de licenciado seria obtido por meio do curso de didática, com a duração de um ano, acrescentado ao curso de bacharelado, o que deu origem ao famoso esquema conhecido como “3+1”. A base organizacional da formação em nível superior dos profissionais da educação, aí compreendidos os professores e os pedagogos, decorre dessa estrutura implantada em 1939 que, embora tendo sofrido algumas alterações e diversas contestações, no fundamental se mantém em vigor ainda hoje.

Tendo substituído Francisco Campos no Ministério da Educação a partir de julho de 1934, Gustavo Capanema deu seqüência ao processo de reforma educacional interferindo, nos anos 30, no ensino superior e, a partir de 1942, nos demais níveis de ensino por meio das “leis orgânicas”, também conhecidas como “Reformas Capanema”, abrangendo os ensinos industrial e secundário (1942), comercial (1943), normal, primário e agrícola (1946), complementados pela criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai, 1942) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac, 1946). Por essas reformas o Ensino Primário foi desdobrado em Ensino Primário Fundamental, de quatro anos, destinado a crianças entre 7 e 12 anos, e Ensino Primário Supletivo, de dois anos, que se destinava a adolescentes e adultos que não haviam tido a oportunidade de freqüentar a escola na idade adequada. O Ensino Médio ficou organizado verticalmente em dois ciclos, o

ginásial, com a duração de quatro anos, e o colegial, com a duração de três anos e, horizontalmente, nos ramos secundário e técnico-profissional. O ramo profissional se subdividiu em industrial, comercial e agrícola, além do curso normal que mantinha interface com o secundário.

Embora a Lei Orgânica do Ensino Primário tenha sido aprovada apenas após a queda do Estado Novo, cabe registrar que, por decreto de 1942, de iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Primário, destinado à ampliação e melhoria do ensino elementar em todo o país. Mas, de fato, só em agosto de 1945 foi regulamentada a concessão do auxílio federal aos Estados, atendendo tanto a educação comum das crianças como o ensino destinado aos adultos. Com isso, a educação de adultos ganhou autonomia em relação à escola primária, pois passou a dispor de recursos próprios para se desenvolver. Foi com base nos recursos desse Fundo que se desencadearam, no final da década de 1940 e ao longo dos anos 50, as campanhas de educação e alfabetização de adultos.

A característica dessa política educacional, cuja expressão mais acabada foram as reformas Capanema, é uma concepção dualista de ensino. Na reforma do ensino secundário estabeleceu-se que seu objetivo era a formação das elites condutoras. Ora, daí se infere que o objetivo do ensino técnico seria a formação do povo conduzido. E, de fato, esse dualismo se expressou de forma rígida, pois apenas o ensino secundário dava direito de acesso, mediante vestibular, a todas as carreiras do ensino superior. O ensino técnico só dava direito de acesso às carreiras correspondentes ao mesmo ramo cursado pelo aluno. Para ter acesso a outra carreira o aluno teria que recomeçar o ensino médio cursando todas as séries do ensino secundário ou do ramo técnico específico correspondente à carreira de nível superior desejada. Essa política preconizava, pois, uma separação entre o ensino das elites que se destinariam ao trabalho intelectual e o ensino popular voltado para a preparação e o adestramento dos trabalhadores manuais. Eis por que, além dos ensinos industrial, comercial e agrícola, foram criados também os Senai, Senac e, embora de vida efêmera, o Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural).

Esse dualismo entrava em contradição com o ideário renovador que, como vimos pelo enunciado do Manifesto, preconizava uma educação comum, destinada a todos, independentemente de sua origem e condição social. Não obstante, no interior desse movimento contraditório, o ideário renovador foi ganhando terreno. Seus representantes, desde 1930, foram crescentemente ocupando os postos da burocracia educacional oficial, tendo a oportunidade de ensaiar várias reformas, criar escolas experimentais e

implementar os estudos pedagógicos, impulsionados de modo especial a partir da criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep), em 1938. Com a queda do Estado Novo retoma-se o processo democrático e em 18 de setembro de 1946 entra em vigor uma nova Constituição que definiu como privativa da União a competência para “fixar as diretrizes e bases da educação nacional”. Atendendo a essa exigência, o ministro da educação, Clemente Mariani, encaminhou ao Congresso Nacional um projeto que, após longa e tumultuada tramitação, resultou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20/12/1961.

Do ponto de vista da organização do ensino a LDB (Lei n. 4.024/61) manteve, no fundamental, a estrutura em vigor decorrente das reformas Capanema, flexibilizando-a, porém. A nova lei tornou possível que, mediante aproveitamento de estudos, os alunos pudessem se transferir de um ramo a outro do ensino médio e, após concluir qualquer ramo desse nível de ensino, viessem a ter acesso, por meio do exame vestibular, a qualquer curso de nível superior.

UNIFICAÇÃO LEGAL E PRODUTIVISMO PEDAGÓGICO: UM DUALISMO DISFARÇADO? (1961-2001)

Sob a hegemonia das idéias novas, a década de 1960 foi fértil em experimentação educativa. Consolidaram-se os colégios de aplicação, surgiram os ginásios vocacionais e deu-se grande impulso à renovação do ensino de matemática e de ciências. Mas, nessa mesma década observa-se o declínio do ideário renovador: as experiências mencionadas se encerraram no final dos anos 60, momento em que também foram fechados o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e os Centros Regionais a ele ligados. Após o golpe militar, consumado em primeiro de abril de 1964, todo o ensino no país foi reorientado.

A nova situação exigia adequações que implicavam mudança na legislação educacional. Mas o governo militar não considerou necessário modificá-la totalmente mediante a aprovação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. Isso porque, dado que o golpe visava garantir a continuidade da ordem socioeconômica que havia sido considerada ameaçada no quadro político presidido por João Goulart, as diretrizes gerais da educação, em vigor, não precisavam ser alteradas. Bastava ajustar a organização do ensino à nova situação.

O ajuste foi feito pela Lei n. 5.540/68, que reformulou o ensino superior e pela Lei n. 5.692/71, que alterou os ensinos primário e médio modifi-

quando sua denominação para ensino de primeiro e de segundo grau. Com isso os dispositivos da LDB (Lei n. 4.024/61) correspondentes às bases da educação (ensino primário, médio e superior) foram revogados e substituídos pelas duas novas leis, permanecendo em vigor os primeiros títulos (Dos fins da educação, do direito à educação, da liberdade do ensino, da administração do ensino e dos sistemas de ensino) que enunciavam as diretrizes da educação nacional.

A política educacional, da qual essas leis foram instrumentos, procurou responder a pressões opostas.

No ensino superior a lei aprovada resultou de duas demandas contraditórias: a dos estudantes e professores e aquela dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar. Respondendo à primeira pressão, a Lei n. 5.540 proclamou a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, aboliu a cátedra e elegeu a instituição universitária como forma prioritária de organização do ensino superior. Atendendo à segunda demanda, instituiu o regime de crédito, a matrícula por disciplina, os cursos semestrais, os cursos de curta duração e a organização fundacional.

A reforma do ensino primário e médio, com base nos princípios da integração vertical e horizontal, continuidade-terminalidade, racionalização-concentração e flexibilidade chegou a uma estrutura que, em lugar de um curso primário com a duração de quatro anos, seguido de um ensino médio subdividido verticalmente em um curso ginásial de quatro anos e um curso colegial de três anos, se definiu por um ensino de primeiro grau com a duração de oito anos e um ensino de segundo grau de três anos, como regra geral. Em lugar de um ensino médio subdividido horizontalmente em ramos, instituiu-se um curso de segundo grau unificado, de caráter profissionalizante. A Lei n. 5.692, de 11/08/1971, ao justificar a tentativa de universalização compulsória da profissionalização no ensino de segundo grau, trouxe à baila o *slogan* “ensino secundário para os nossos filhos e ensino profissional para os filhos dos outros” com o qual se procurava criticar o dualismo anterior sugerindo que as elites reservavam para si o ensino preparatório para ingresso no nível superior, relegando a população ao ensino profissional destinado ao exercício de funções subalternas.

Deve-se notar, porém, que essa mesma Lei n. 5.692 introduziu a distinção entre *terminalidade ideal ou legal*, que corresponde à escolaridade completa de primeiro e segundo graus com a duração de onze anos, e *terminalidade real*, a qual implicava a antecipação da formação profissional de modo a garantir que todos, mesmo aqueles que não chegassem ao segundo grau ou não completassem o primeiro grau, saíssem da escola com

algum preparo profissional para ingressar no mercado de trabalho. Admitiu-se, pois, que nas regiões menos desenvolvidas, nas escolas mais carentes, portanto, para a população de um modo geral, a terminalidade real resultaria abaixo da legal, podendo, no limite, não ultrapassar os quatro anos correspondentes ao antigo curso primário devendo receber, mesmo nesses casos, algum preparo profissional para daí passar diretamente ao mercado de trabalho. Ora, através desse mecanismo de diferenciação e o tratamento desigual foram mantidos no próprio texto da lei, apenas convertendo o *slogan* anterior neste outro: “terminalidade legal para os nossos filhos e terminalidade real para os filhos dos outros”.

Um outro aspecto importante da política educacional dos anos de 1970 refere-se à pós-graduação, regulada pelo Parecer n. 77/69, do Conselho Federal de Educação. Embora implantada segundo o espírito do projeto militar do “Brasil Grande” e da modernização integradora do país ao capitalismo de mercado associado-dependente, a pós-graduação se constituiu num espaço privilegiado para o incremento da produção científica e, no caso da educação, também para o desenvolvimento de uma tendência crítica que, embora não predominante, gerou estudos consistentes sobre cuja base foi possível formular a crítica e a denúncia sistemática da pedagogia dominante, alimentando um movimento de contra-ideologia. Nesse contexto foi se impondo a exigência de se modificar por inteiro o arcabouço da educação nacional. A oportunidade surgiu com a instalação de um governo civil (a Nova República) e a elaboração da nova Constituição Federal.

A nova Constituição, promulgada em 05/10/1988, consagrou várias aspirações e conquistas decorrentes da mobilização da comunidade educacional e dos movimentos sociais organizados. Da comunidade educacional surgiu, também, o projeto de uma nova LDB que deu entrada na Câmara dos Deputados em dezembro de 1988, cuja característica mais marcante foi o empenho em libertar a política educacional da política miúda permitindo ultrapassar as descontinuidades que a têm marcado em nossa história. Entretanto, a interferência do governo impediu que esse projeto fosse viável. Em seu lugar foi aprovada a proposta apresentada pelo Senador Darcy Ribeiro, mais maleável aos propósitos da política governamental, que deu origem à nova LDB (Lei n. 9.394) promulgada em 20/12/1996. Quanto à organização do ensino a nova LDB manteve, no fundamental, a estrutura anterior, apenas alterando a nomenclatura ao substituir as denominações de ensino de 1º e 2º graus, respectivamente por ensino fundamental e médio.

Do ponto de vista formal pode-se concluir que, diferentemente da situação anterior em que tínhamos três leis regulando os aspectos fundamentais

da educação (Leis n. 4.024/61, 5.540/68 e 5.692/71), com a nova LDB passamos a ter, em termos substantivos, apenas uma lei infraconstitucional normatizadora da educação em seus vários aspectos, unificando, portanto, a regulamentação do ensino no país. Em que pese essa unificação legal, não podemos fugir à constatação de que a política educacional brasileira continuou marcada pelo dualismo antes referido. A persistência desse dualismo pode ser notada na política educacional resultante da nova LDB não apenas quando, na reforma do ensino médio, se separa o ensino técnico do ensino médio de caráter geral e quando se advoga no ensino superior os centros de excelência destinados a ministrar às elites um ensino de qualidade articulado com a pesquisa, em contraste com as instituições que ofereceriam ensino sem pesquisa. Esse dualismo se manifesta também no ensino fundamental ao se propor para a rede pública um ensino aligeirado, avaliado pelo mecanismo da promoção automática e conduzido por professores formados em cursos de curta duração organizados nas escolas normais superiores com ênfase maior no aspecto prático-técnico em detrimento da formação de um professor culto, dotado de uma fundamentação teórica consistente que dê densidade à sua prática docente. Esta última alternativa ficará reservada às escolas destinadas às elites que certamente continuarão a recrutar os seus professores dentre aqueles formados nos cursos de licenciatura longa, preferentemente oriundos dos centros de excelência constituídos pelas universidades públicas que preservarão a exigência da indissociabilidade entre ensino e pesquisa.

Se no primeiro período compreendido entre 1890 e 1931 a concepção educacional predominante foi o iluminismo republicano e, no segundo período, prevaleceu o ideário pedagógico renovador, todo este terceiro período foi dominado pela *concepção produtivista de educação*, cuja primeira formulação remonta à década de 1950 com os trabalhos de Theodore Schultz que popularizaram a “teoria do capital humano”. É à luz dessa concepção que as medidas de política educacional foram formuladas e implementadas.

Dentre as medidas instituídas pela nova LDB que requeriam regulamentação ou a aprovação de lei específica, destaca-se o Plano Nacional de Educação pela sua importância no que se refere ao diagnóstico da educação no país, o estabelecimento de metas e, especialmente, quanto à previsão dos recursos relativos ao financiamento da educação que é, com certeza, o aspecto mais relevante da política educacional. O novo Plano Nacional de Educação foi instituído pela Lei n. 10.172, de 09/01/2001. Podemos, pois, considerar que, com esse ato, se completa o ciclo da política educacional brasileira no século XX. Infelizmente, mesmo avanços tímidos, como a progressiva am-

pliação dos recursos destinados à educação de modo a chegar, após dez anos, a 7% do PIB, foram vetados pelo Presidente da República.

LEITURAS COMPLEMENTARES

FRY, Carlos R. Jamil. *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

FRMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FRTA, José S. Baia. *O hino, o sermão e a ordem do dia: regime autoritário e a educação no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

GLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: FFLUX, 1974.

_____. *Estado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Loyola, 1973.

_____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

_____. *A nova lei da educação*. 9ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. *A nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. 5ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.