

## Capítulo 1.

### **A educação pública no Brasil: um pouco do caminho trilhado pela educação no século XX e seu contexto social e político.**

O problema do déficit educacional público brasileiro não pode ser considerado um tema novo nas Ciências Sociais e Econômicas no Brasil, o que revela a dificuldade de se encontrar soluções objetivas e eficazes para o problema. Um dos motivos que permitem tal afirmação reside no próprio fato de o problema relacionado às limitações do sistema educacional – sob a perspectiva do acesso ao ensino e/ou da qualidade do mesmo – vir suscitando debates e o desenvolvimento de pesquisas desde o início do século XX, quando se iniciou, de forma tímida, o processo de expansão do ensino público no país. Não resolvido, e tampouco esgotado, o problema persiste e o tema recobrou força no período de redemocratização do país, quando, para além do campo acadêmico, o debate em torno do assunto ganhou importância e organização para a realização de demandas na sociedade civil, demandas estas que estavam ligadas, sobretudo, à garantia dos direitos de cidadania prescritos na Constituição de 1988, dentre eles o direito à educação e ao trabalho (CANDAU & SACAVINO, 2003).

Ainda hoje, passado cerca de  $\frac{3}{4}$  de século desde a “concessão” legal dos direitos de cidadania na década de 1930, dos primeiros esforços em torno da expansão do ensino público no país, e dezenove anos da promulgação de nossa “Constituição Cidadã”, a qual conferiu a todos os cidadãos brasileiros, independentemente de suas complementaridades, igualdade de direitos – fossem eles civis, políticos ou sociais –, a questão da baixa qualidade do ensino público ainda é motivo de larga preocupação entre os que pensam as Ciências Sociais, (CUNHA, 2001), (GENTILI, 2005) e Econômicas no Brasil (SCHWARTZMAN, 2004, 2006), assim como entre educadores (CANDAU & SACAVINO, 2003), (HADDAD, 2006), (MATTOS, 2005), (SOUZA, 2003). Esta preocupação não é desmedida, visto que, após décadas de pesquisas buscando compreender os fatores capazes de propiciar o tão almejado desenvolvimento econômico do país, e aqueles capazes de minimizar os efeitos nefastos desse desenvolvimento como a “produção” da pobreza e o aumento das desigualdades sociais, a educação foi

sempre – em maior ou menor grau de importância – alocada como uma variável-chave para resolução ou minoração dos problemas existentes.

Vários autores, para citar os mais recentes, como Hasenbalg (2003), Henriques (2001, 2002), Schwartzman (2004, 2006), Silva (2003), dentre outros, ao analisarem a questão da pobreza e das desigualdades entre os indivíduos, nos chamam a atenção para o fato de que, apesar de existirem uma série de abordagens – cada uma delas lançando mão de uma variável específica – para tratar os problemas em questão, a educação é tida como uma variável com alto poder para a explicação da pobreza e das desigualdades no Brasil.

Não é objeto deste trabalho o tema das desigualdades sociais propriamente dito, mas sim tratar o tema da educação pública no país em três eixos principais: 1) buscando compreender algumas das possíveis causas de seu déficit – entendido como a incapacidade da escola pública de alcançar o mínimo desejado para habilitar os indivíduos a fim de que tenham condições efetivas de ocupar uma vaga no mercado de trabalho e para que possam exercer esse direito dos mais básicos, que é a educação, para o exercício da cidadania; 2) tentando compreender os prováveis mecanismos utilizados pelo sistema de ensino – velada ou explicitamente – que acabam por resultar em reprodução e naturalização das desigualdades dentro do próprio ciclo escolar e, por fim; 3) buscando uma alternativa viável para suprir as carências do ensino atual que passará, neste trabalho, pela sugestão de um “novo” modelo pedagógico pautado pela lógica dos direitos humanos<sup>1</sup>.

Em sendo assim, apesar de não constituir o objeto do trabalho, a questão das desigualdades sociais – regionais, de renda, oportunidades de trabalho, gênero e cor – será de valiosa importância na medida em que se faz necessário entender a forma como elas se configuram no contexto social e a relação que desenvolvem com a educação para, só então, podermos legitimar ou refutar a hipótese a ser testada ao longo da dissertação, a saber, a de que a educação pública como está constituída – deficitariamente – acaba por permitir que as desigualdades sociais se reflitam nas desigualdades escolares, naturalizando-se no interior da escola e

---

<sup>1</sup> A idéia de um modelo pedagógico orientado pelos direitos humanos foi inspirada na leitura de autores como Candau (2003), Haddad (2006) e Sacavino (2003), para citar alguns autores, que trabalham com a temática da educação relacionada aos direitos humanos, e que serão tratados mais adiante.

reproduzindo as desigualdades fora dela. A naturalização das desigualdades no interior do ciclo escolar, e a reprodução das mesmas fora desse ciclo, acabam contribuindo para o aumento das desigualdades de oportunidades de trabalho, implicando em sérios entraves para o desenvolvimento social e econômico do país, assim como para a democratização do exercício da cidadania. A educação como está estruturada, por sua vez, não se apresenta como democrática, dado que não propicia a todos os indivíduos, a despeito de suas diferenças culturais, de renda, gênero, cor ou região, condições objetivas de exercício da cidadania e de mobilidade social, as quais passam pelo direito à igualdade de capacitação e ao exercício das liberdades, entre elas as de oportunidade de ocupar uma vaga no mercado de trabalho<sup>2</sup>.

Não obstante se reconheça a preocupação de educadores e cientistas sociais para com os problemas relativos ao ensino público desde o início do século XX (CUNHA, 2001), (ROMANELLI, 2005) – mais especificamente às limitações ligadas ao acesso ao ensino –, o presente trabalho terá suas análises focadas nas últimas três décadas, dado que foi na década de 1980, quando do período de redemocratização do país e da promulgação de nossa “Constituição Cidadã”, que o tema da qualidade do ensino despontou no cenário social brasileiro como central para a efetivação democrática, para o exercício da cidadania e para diminuição da pobreza e das desigualdades sociais<sup>3</sup>.

A ênfase nesse estudo, portanto, será dada à educação pública no Brasil a partir da década de 1980, mais especificamente do período posterior à promulgação da Constituição de 1988, buscando desvelar avanços e retrocessos no campo educacional com o fito de compreendermos melhor o “*status*” (deficitário) da educação pública no Brasil contemporâneo. Entretanto, um breve “retorno” à década de 1930 será necessário para que possamos entender melhor como se formou e se iniciou o processo de expansão do ensino público no país e

---

<sup>2</sup> Amartya Sen numa busca pela melhor forma de examinar e apreender a extensão da desigualdade, atenta para o fato de que é preciso identificar, antes de qualquer coisa, o que deve ser igualado. Para o autor, “*as capacidades é que devem ser igualadas*” (SEN, 2001, p. 12), e o faz justificando que a igualdade de capacitação é primordial para que os indivíduos consigam desenvolver suas liberdades na busca por seus objetivos. Pode-se dizer, nos remetendo ao foco deste trabalho, que a igualdade de capacitação possibilitada por uma educação de qualidade é imprescindível para que os indivíduos possam exercer suas liberdades com o mínimo de desigualdades possível.

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que já na década de 1970 autores como Geraldo Langoni e Francisco Ferreira, para citar alguns, já chamavam a atenção para a importante correlação existente entre nível educacional e desigualdades de renda.

em que contexto se deu essa expansão. Com essa sociologia histórica poderá ser vista a relação existente entre a educação e os direitos de cidadania – que também tiveram na década de 1930 o seu berço – e será possível entender um pouco melhor o que está sendo analisado aqui como a relação perversa do déficit educacional brasileiro com a manutenção de uma organização social construída em base extremamente desigual.

### **1.1. A modernização conservadora na educação pública e na construção da cidadania.**

Quando se pensa em fazer uma análise da organização social brasileira, independentemente do aspecto que se vá estudar, pode-se, de antemão, afirmar a disparidade encontrada desde o início do processo de modernização do país entre os avanços econômicos e tecnológicos e a insistente presença de uma massa de excluídos dos benefícios trazidos por essa modernização.

Essa “disparidade” é tida por alguns estudiosos, como Jessé Souza (2000, 2003) e Werneck Vianna (1997) como sendo estrutural, inerente ao próprio processo de modernização brasileiro – que ficou conhecido como Modernização Conservadora – iniciado por volta da década de 1930 e que, a despeito dos ganhos constitucionais e dos próprios ganhos relativos ao desenvolvimento econômico, perdura até a atualidade, deixando suas marcas na cultura política do país, na participação dos cidadãos na sociedade civil e nas próprias instituições políticas e sociais.

Nesse caso, não se pode, ao abordar os temas da educação pública no Brasil, da cidadania e das desigualdades sociais de uma forma geral, negligenciar a importância que teve a década de 1930 com seu incipiente processo de modernização para a configuração atual, tanto do sistema educacional quanto da forma como se exercita a cidadania e se estabelecem as desigualdades sociais no país.

### 1.1.1. Modernização Conservadora: um jeitinho brasileiro.

É quase consenso entre os pensadores brasileiros (CARVALHO, 2006), (SANTOS, 1987), (VIANNA, 1997), ao tratarem da forma como se deu a modernização do país no início do século XX, entendê-la como um processo de modernização conservadora<sup>4</sup>. A compreensão desse processo é relevante para o trabalho a ser desenvolvido na medida em que oferece uma explicação para a forma “regulada” (SANTOS, 1987) e desigual como se desenvolveu o mercado de trabalho e a própria concepção de direitos no Brasil. No rastro dessa “modernização seletiva” (SOUZA, 2000), pode-se dizer, que a educação também fora se modernizando de maneira “conservadora”, seletiva e desigual.

De acordo com Werneck Vianna (1997), esse processo de modernização conservadora pode ser descrito, sob quatro perspectivas, quais sejam: uma perspectiva relacionada ao binômio “conservação-mudança”, uma relativa à noção de “tese e antítese”, outra que diz respeito à forma assumida por esse processo, “de cima pra baixo”, e uma última que se refere à idéia de “revolução sem revolução”.

Por processo de modernização entende-se o período de passagem de uma sociedade tradicional, oligárquica e escravista para uma sociedade moderna, republicana e democrática. Ao contrário de países europeus como França e Inglaterra, que fizeram essa “passagem” por meio de revoluções<sup>5</sup>, o processo de modernização brasileiro seguiu uma linha mais passiva, isto é, por meio de uma revolução sem revolução, incorporando o moderno sem se desprender do arcaico. Em outras palavras, nossa revolução “liberal” – que do ponto de vista econômico inaugurou o capitalismo industrial e do ponto de vista político representou a formação do Estado Nacional Moderno – não se deu mediante a organização de

---

<sup>4</sup> Não obstante seja sabido que cada um desses autores parte de uma matriz teórica específica para explicar o processo de modernização conservadora, não nos cabe aqui analisá-las, dado que fugiria do escopo deste trabalho.

<sup>5</sup> Não se está querendo dizer aqui que o processo de modernização ocorrera da mesma forma na França e na Inglaterra; apenas se está chamando a atenção para a diferença entre a passagem para modernidade no Brasil – que ocorrera de forma passiva e “de cima para baixo” – e na França e na Inglaterra – onde essa passagem contou com a participação mais ativa dos atores sociais. Para citarmos uma diferença entre os processos ocorridos na França e na Inglaterra, podemos destacar que, ao contrário da França que precisou de uma revolução sangrenta, “*de uma queda da Bastilha*”, para configurar sua nova ordem social, na Inglaterra essa passagem se deu de forma mais amena (o que não quer dizer passiva), com a aristocracia cedendo paulatinamente o poder político à burguesia emergente (PAIVA, 1994).

cidadãos e/ou grupos organizados dentro da sociedade civil, tampouco por meio de lutas sangrentas. Foi um processo que se deu de cima para baixo, cujas mudanças foram desenvolvidas pelas elites do país e pelo próprio Estado do qual faziam parte, direta ou indiretamente.

Essas mudanças não se deram no âmbito social para depois serem incorporadas ao arcabouço político; elas, na verdade, foram “confeccionadas” por esse arcabouço e impostas na forma de “concessões” aos “cidadãos” brasileiros. Comportamentos, atitudes e valores foram configurados por uma elite e impostos, de cima para baixo, à sociedade tradicional sob o argumento de modernizar o país. Em tendo sido, desde o início, o processo sem luta e de cima para baixo, resultou dele uma forma peculiar de modernização, a saber, uma que coaduna tese e antítese, que transforma conservando. Ou seja, aqui a tese – as elites ou estratos dominantes – não reagiu à antítese – o agente político transformador – mas antes se apropriou dos objetivos da mesma, transformando o que “deveria” resultar numa revolução, num processo de conservação-mudança, donde o novo se coaduna com o velho para sobreviver sem perda de privilégios para ambos (*idem*).

Sob os auspícios desse processo modernizador, ainda na Era Vargas, acelerou-se o processo de urbanização, desenvolveram-se os direitos de cidadania, e começaram a aumentar as demandas por acesso à educação pública no país.

Muitas foram as mudanças iniciadas nessa época. No que tange à questão demográfica, pode-se dizer que houve uma espécie de inversão no processo de migração no país. A entrada antes estimulada de imigrantes estrangeiros fora substituída por uma intensa migração interna, mais especificamente de populações do Norte e Nordeste, e das áreas rurais como um todo, para os centros mais desenvolvidos (ou em processo de desenvolvimento mais acelerado) como São Paulo e Rio de Janeiro para integrar o incipiente mercado industrial de trabalho. Em sua maioria, essas populações migrantes passaram a compor as classes pobres e operárias dos centros urbanos, classes estas que pouco tempo depois estariam demandando a expansão do acesso ao ensino, já então identificando a educação como um importante fator de mobilidade e ascensão social (BOMENY, 1993). Essas classes urbanas foram também beneficiadas pela “concessão” dos direitos de cidadania, especialmente dos direitos sociais que incluíam toda a legislação trabalhista e previdenciária que foi sendo implantada a partir da década de 1930

(CARVALHO, 2006). E é sobre a formação e “concessão” desses direitos de que trataremos agora.

### **1.1.2. Sobre a formação dos direitos de cidadania e o lugar ocupado pela educação nesse processo.**

Sendo objeto deste trabalho a educação pública no Brasil e sendo esta um direito social – já legalmente reconhecida como tal pela constituição de 1934 – e compreendida como pré-condição para o exercício e realização dos demais direitos civis e políticos (CARVALHO, 2006), (MARSHALL, 1967), faz-se necessário discorrer acerca da forma como os direitos se constituíram no Brasil e como se posicionou a educação, ou melhor, o sistema educacional público em relação a esses direitos. Só assim poderemos compreender os avanços conseguidos no campo dos direitos e da própria educação pública a partir da década de 1980.

Antes de mais nada, cabe salientar que a cidadania implica em exercício das liberdades, em igualdade para todos e em participação social. Com base nessas três vertentes da cidadania convencionou-se – desde Marshall (*idem*) – a desdobrá-la em três categorias, a saber, a dos direitos civis, políticos e sociais. A cada uma dessas categorias corresponde o reconhecimento de uma gama de direitos, assim como de instituições apropriadas para garanti-los. Por cidadania entende-se a participação de homens livres numa comunidade – hoje em dia também em âmbito global – com status de igualdade em relação ao usufruto dos direitos e deveres dos cidadãos<sup>6</sup>.

Quanto aos direitos civis eles são constituídos como os direitos necessários à liberdade individual que vão desde a liberdade de ir e vir, de imprensa e pensamento até o direito à justiça que implica no direito de defender e afirmar os direitos então garantidos em condições de igualdade e mediante instituição legal.

---

<sup>6</sup> Importante frisar que o novo conceito de cidadania surgido a partir da década de 1980, para além da garantia dos direitos já reconhecidos, incorpora à sua definição a idéia do direito a ter direitos, inclusive a ter direito de ser diferente sem abdicar do status de igualdade formal. Mas a esse respeito trataremos mais adiante.

Nesse sentido, as instituições responsáveis por garantir os direitos civis são os tribunais de justiça.

No que toca aos direitos políticos, eles dizem respeito ao direito de participar da vida política do país como eleitor – o que implica o direito de voto – e/ou como autoridade política – que se refere ao direito de ser eleito. Para além desses, na atualidade, concebe-se também outros veículos de participação política que não passam somente pelo voto, como aqueles ligados à organização de movimentos de pressão no seio da sociedade civil, mas sobre esses novos canais de participação trataremos no terceiro capítulo deste trabalho. São instituições responsáveis por garantir esses direitos os partidos políticos, a Câmara, o Senado e demais instituições ligadas ao processo de participação e representação política no país.

Por fim, temos os direitos sociais que incluem o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à aposentaria, etc., isto é, direitos que estão relacionados à realização de um mínimo de bem estar econômico e social para os cidadãos, que representam a garantia de “*participação na riqueza coletiva*” (CARVALHO, 2006, p. 10), seja ela social, econômica ou cultural, e que, como nos aponta Paiva (1994) “*traduzem os compromissos assumidos pelo Estado em relação aos governados*” (*idem*, p. 24). Nesse sentido, as instituições responsáveis por garanti-los, como não poderia deixar de ser, são aquelas ligadas ao sistema educacional, ao sistema público de saúde e todos aqueles relacionados à realização de serviços sociais por parte do Estado.

Essa conceituação de cidadania, assim como a distinção da mesma em três categorias, foi desenvolvida por Marshall (1967) e, de acordo com este autor, na Inglaterra esse processo de formação dos direitos se deu de forma tão lenta e gradativa que se tornou possível situar o período de formação e desenvolvimento de cada um a um século diferente, sem que, com isso, fossem distorcidos os fatos históricos. Na Inglaterra, primeiro se desenvolveram os direitos civis, no século XVIII. A aquisição destes permitiu a existência de liberdade suficiente para a conquista dos direitos políticos no século XIX. A universalização dos direitos civis e políticos, já no século XX, permitiu a luta dos cidadãos, mediante participação política em movimentos sindicais ou profissionais, por direitos sociais. Entretanto, salienta o autor que a despeito de cada um dos séculos acima

abranger o período formativo de cada um dos direitos, existe um entrelaçamento na conquista dos mesmos que perpassa todos os séculos em questão.

Dois pontos dentro dessa discussão merecem ser destacados: o primeiro, é o lugar peculiar ocupado pela educação; o segundo diz respeito à forma com esses direitos se desenvolveram no Brasil.

Vamos à educação. Na tipologia dos direitos feita por Marshall (*idem*) a formação e, mais precisamente, a universalização dos direitos sociais só se realizou quando já haviam sido universalizados os direitos civis e políticos; quer dizer, a conquista daqueles estaria ligada à existência prévia de liberdade para participar das decisões políticas do país. O dado peculiar de toda essa discussão se refere ao lugar assumido pela educação dentro dessa tipologia. A despeito de ser um direito social, o que em tese implicaria dizer que a sua conquista e realização se dariam após o alcance dos direitos civis e políticos, a educação foi considerada por Marshall – e ainda o é por diversos pensadores da temática da cidadania e da própria educação como (CANDAU & SACAVINO, 2003), (HADDAD, 2006), entre outros – como uma pré-condição para o exercício dos direitos civis e políticos na medida em que estes, segundo o autor, “*se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever*” (MARSHALL, 1967, p. 73). Isso porque a educação é entendida em seu discurso como capaz de permitir aos indivíduos que tomem consciência de seus direitos e das formas possíveis de organização social capazes de garantir a realização dos mesmos. Nesse sentido, pode-se dizer que a educação ocupa um lugar central para a realização da cidadania, pois ao mesmo tempo em que se posiciona *como* um direito manifesta-se como um pré-requisito *para* o exercício dos demais.

Já no século XIX, na Inglaterra, a educação primária se constituiu como dever do Estado e, além de gratuita, ao final deste século, tornou-se obrigatória (THOMPSON, 2004). É interessante pensarmos como à essa época em que crianças ainda não eram consideradas cidadãs, a educação foi concedida a elas. O direito, na verdade, não era propriamente das crianças, mas do adulto que ela viria a se tornar. Ou seja, toda criança seria um adulto em perspectiva o qual, por sua vez, teria o direito de ser educado. A obrigatoriedade da educação, por seu turno, se traduzia como uma necessidade diante das recentes transformações: para além da consciência do direito de todos à livre escolha, e que para exercer esse direito precisariam ser minimamente educados, a consciência de que a democracia

política que se firmava naquele momento na Inglaterra não só necessitava de um eleitorado educado, mas também de que o capitalismo industrial demandava, para o seu próprio desenvolvimento, a formação de técnicos e trabalhadores qualificados. Assim, a educação tinha a função de formar cidadãos para cumprir seus deveres públicos e de formar a mão-de-obra qualificada exigida pelo capitalismo em expansão.

Quando nos voltamos para o caso brasileiro, percebemos que aqui a formação dos direitos de cidadania obedeceu a um percurso totalmente diferente do seguido pela Inglaterra de Marshall. É José Murilo (CARVALHO, 2006) quem nos diz que duas são as principais diferenças presentes no caso brasileiro quando o relacionamos ao Inglês. A primeira, consiste na maior ênfase dada aos direitos sociais<sup>7</sup> em relação aos demais direitos civis e políticos; a segunda, diz respeito a uma inversão da seqüência seguida pela formação dos direitos. Aqui os direitos sociais foram “concedidos” antes mesmo da universalização dos direitos civis e políticos, mas de forma segmentada, como será visto adiante.

Essa inversão na seqüência seguida pela formação dos direitos no Brasil, segundo José Murilo de Carvalho (*idem*), apresenta três causas principais: a primeira refere-se à nossa origem colonial que nos deixou de herança uma sociedade que desde o início da colonização, para garantir a grande propriedade e a economia monocultora e escravista, valorizou o privado em detrimento público e solapou todas as possíveis chances de realização dos direitos civis e também políticos no país. A segunda causa diz respeito à ausência de uma cultura política comum que propiciasse uma identidade nacional ao povo (VIANNA, 1987), que favorecesse a organização de grupos em torno de ações coletivas e, sobretudo, a ausência de consciência de que as liberdades individuais seriam um direito e um pré-requisito para o alcance dos demais direitos. Há que se lembrar que o analfabetismo de grande parte da população foi a marca desse passado colonial, e uma marca que perdurou e perpassou boa parte do século XX, sendo considerada “*a grande chaga nacional*” que deveria ser combatida em prol do desenvolvimento socioeconômico da nação (BOMENY, 1993, p. 1). Se nos voltarmos para Marshall (1967) e pensarmos na imprescindibilidade da educação

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que em tempos de fechamento político os direitos sociais ganham ainda mais importância na medida em que são utilizados como uma espécie de concessão aos cidadãos por estarem alienados de seus direitos civis em políticos.

para consciência de direitos e exercício das liberdades e da participação política, podemos inferir, com base no alto índice de analfabetismo (84% em 1872) existente à essa época, que a falta de políticas educacionais contribuiu bastante para dificultar a luta por direitos em nossa sociedade, dado que a própria consciência dos mesmos era rarefeita entre os “cidadãos” comuns. Ao conceber a educação com uma “arma cívica”, José Murilo de Carvalho (2006) justifica o descaso existente pelas políticas educacionais no período colonial, já que não seria nada interessante para os senhores dotarem seus escravos e dependentes de condições favoráveis à consciência de direitos e à participação social. O autor segue afirmando que *“a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”* (CARVALHO, 2006, p. 11). Uma terceira causa – e consequência das duas anteriores – está ligada ao predomínio de uma espécie de “razão nacional” a despeito de uma “razão individual” na organização sociopolítica do país, razão nacional esta que se fundamentava sobre a garantia e conservação do território, legitimando para isso a grande propriedade de terras e a própria fusão entre poderes públicos e privados. Nesse sentido, toda e qualquer ação que pudesse colocar em risco essa garantia – como a garantia das liberdades individuais e do direito de participar das decisões políticas da nação – era solapada.

A “contribuição” dada por esses três fatores atuou de modo decisivo para que o liberalismo político, que permitiu aos ingleses as condições necessárias para conquista dos direitos de cidadania, não se difundisse entre nós. Aqui, o programa liberal se manteve circunscrito ao campo econômico. E foi a própria razão econômica que orientou, em larga medida, a concessão dos direitos sociais na década de 1930 (SANTOS, 1987). Essa afirmação se mostra mais claramente quando nos deparamos com o fato de que os direitos sociais eram concedidos primordialmente aos trabalhadores urbanos, sindicalizados e com carteira de trabalho. Pode-se dizer, nesse sentido, que a concessão dos direitos sociais foi instrumental, visava conter os conflitos na sociedade por meio de “privilégios” (ou da cooptação desses novos atores, PAIVA, 1994) dados aos trabalhadores que agissem de acordo com as orientações do Estado, por intermédio dos sindicatos, visando a modernização econômica do país. Por ter sido doada a alguns em razão de outros, a aquisição dos direitos sociais foi considerada por José Murilo de

Carvalho (2006) como concessões ou privilégios, e não propriamente como direitos, dado que não eram extensivos a todos indiscriminadamente.

Cabe-nos aqui, por conta do próprio tema do trabalho, reforçar a idéia de que a educação é compreendida *como* um direito humano e um direito que é considerado imprescindível *para* a realização dos demais, na medida em que se entende (HADDAD, 2006) que o indivíduo que passa por processos educativos, no caso o sistema escolar, é concebido como mais apto a exercitar e a lutar pela realização dos demais direitos, entre eles o direito a ter trabalho, saúde, previdência, habitação, condições iguais de participação e também o direito à própria educação a qual, sendo ela um direito do cidadão e um dever do Estado democrático de direitos, deve propiciar a todos igualdade de capacitação. A falta de garantia do direito à educação e, sobretudo, a incapacidade dessa educação – quando ofertada – de propiciar a igualdade de capacitação para o exercício da cidadania e para a preparação para o mercado de trabalho afeta, sobretudo, o exercício das liberdades desses cidadãos, assim como suas chances de participação e integração ao mercado, implicando em sérias barreiras para a efetivação da democracia participativa e da cidadania, e, em última instância, para o próprio desenvolvimento econômico no Brasil.

Em suma, pode-se dizer que, obedecendo à estrutura dual e conservadora imposta pela forma de nossa modernização, os direitos de cidadania não surgiram de lutas na sociedade civil desenvolvidas por sujeitos livres e mediante participação política desses cidadãos; eles foram “concedidos” por um Estado que, segundo Wanderley Guilherme (SANTOS, 1987), intencionava justamente amainar os conflitos sociais existentes e coibir a formação de novos conflitos através da doação de direitos. E no rastro dessas doações, e com o intuito de conter parte das demandas crescentes por acesso à educação pública vinda das camadas emergentes e populares – que a partir de 1930 começaram um processo de migração intenso para os grandes centros – a educação foi se expandindo lentamente, no que diz respeito ao número de vagas, mas conservando seu conteúdo cultural “elitista”, se mantendo, dessa forma, e a despeito da ampliação do acesso ao ensino, como um instrumento reforçador das desigualdades (ROMANELLI, 2005).

## 1.2. De 1930 a 1985: um olhar sobre a Escola Pública no Brasil.

A escola pública brasileira só se tornou efetiva na década de 1930, momento este em que, como fora dito anteriormente, o Brasil passou por uma série de transformações em sua estrutura social, político e econômica que marcou sua entrada para a modernidade, isto é, para o capitalismo industrial. Diante dessas condições modernizadoras – no sentido econômico posto que inaugura o capitalismo industrial e no sentido político visto que representa a formação do Estado Nacional Moderno – que implicou na modernização da burocracia estatal, na crescente urbanização, na expansão do comércio e da indústria, na complexificação das relações sociais de produção e na gestação de novas categorias profissionais, o Estado brasileiro se viu “convocado” a garantir a realização de bens sociais, tais como saúde e educação. Em se tornando, portanto, a educação escolar, a partir da década de 1930, um bem social e, portanto, uma função do Estado, a demanda por políticas públicas voltadas para o campo educacional se tornou freqüente àquela época (MATTOS, 2005), (ROMANELLI, 2005).

É importante frisar que a forma como se processou a modernização e se intensificou o capitalismo industrial, sem modificação efetiva na estrutura sócio-econômica do país, permitiu, de um lado, o surgimento de novas exigências por ampliação do acesso ao ensino e de outro, a oferta seletiva deste ensino; seletiva no sentido de estar restrita aos centros atingidos pela industrialização, no sentido de mesmo dentro desses centros não atender a todos os demandantes e, por fim, seletiva no que diz respeito à própria forma constitutiva desse ensino. A esse último aspecto, cabe-nos tratar um pouco mais detidamente.

Até a década de 1930, a educação no Brasil estava limitada às elites, dado que era associada à aquisição e manutenção de *status* e privilégios de classe. Era uma educação propedêutica (ou acadêmica) e voltada para a “ilustração”, isto é, funcionava como um estágio preparatório para o ensino superior e atuava de modo a garantir que os egressos do ensino, ainda que não cursassem o ensino superior, se ilustrassem (mediante o ensino de canto, latim, francês, trabalhos manuais, artes, filosofia, etc.) o suficiente para manter ou adquirir *status* dentro da sociedade (ROMANELLI, 2005). A educação não havia adquirido até então a conotação de um direito dos cidadãos, tampouco era entendida como necessária

para a participação política e capacitação para o trabalho. O que é muito simples de ser compreendido na medida em que, até a década de 1930, não haviam se formado os direitos de cidadania, não havia preocupação com a participação política dado que esta era restrita às elites agrárias do país e, como o Brasil era predominantemente agrário, não havia ainda a necessidade de preparação para o trabalho. O sistema educacional em vigor até 1930 era um sistema dualista e discriminador que, como bem afirma Romanelli, oferecia

*“de um lado, o ensino primário, vinculado às escolas profissionais, para os pobres, e, de outro, para os ricos, o ensino secundário articulado ao ensino superior, para o qual preparava o ingresso” (idem, p. 67).*

Ou seja, o próprio fato de discriminar, ainda no momento da oferta, um ensino elementar para pobres e outro para ricos, o sistema educacional já contribuía para transformar diferenças em desigualdades, contrariando, dessa forma, a própria democracia em formação.

A despeito das mudanças ocorridas a partir de 1930 no cenário sociopolítico e econômico, já mencionadas acima, no campo educacional as mudanças se limitaram à ampliação do acesso ao ensino. Não obstante seja essa expansão um grande avanço, ela se mostrou insuficiente dado que a oferta se restringia aos centros urbanos, não atendia a todos os demandantes e não era direcionada a todos universalmente (*idem*).

No que diz respeito ao currículo elitista e propedêutico da educação pública, ele não somente permaneceu configurado da mesma forma, como ditou as exigências educacionais do período. Isto é, as massas e as classes médias emergentes demandavam, obviamente, o mesmo tipo de ensino que até então propiciava às classes altas maiores chances de participação e *status*. O ensino profissionalizante era preterido em relação ao acadêmico por não conferir o *status* almejado e, pior, por implicar em estigma para aqueles que o cursasse. O problema verificado por Romanelli (2005) é que a expansão do ensino se manifestou de forma improvisada e atropelada como resposta às demandas sociais crescentes, sem mudar o modelo de educação – cujo currículo não era diversificado, havia praticamente as mesmas matérias em todas as séries, o ensino era excessivamente enciclopédico e de tipo acadêmico. Isso acarretava uma defasagem entre educação e desenvolvimento, uma vez que a formação propiciada pelo ensino não era aquela demandada pelo mercado industrial incipiente, mesmo

aquela do ensino profissionalizante, dado que o currículo mudava muito pouco em relação ao clássico. O resultado disso foi que a expansão do ensino não se deu de forma satisfatória, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do qualitativo; e as benesses associadas à educação escolar, como maiores chances de participação, mobilidade social e inclusão no mercado de trabalho não se efetivaram conforme esperavam as classes médias emergentes e, principalmente, as classes trabalhadoras.

No campo dos direitos, a Constituição de 1934 – nossa primeira Constituição a “avançar” nos caminhos da democracia – fixou a educação como sendo um direito de todos, uma função do Estado e também um dever da família. Entretanto, em 1937 a ditadura varguista instaurada acabou substituindo, de certa maneira, o apoio à política de educação universal e gratuita pela valorização de um projeto nacionalista repressor; fato este que culminou, através da promulgação da Constituição de 1937, com a supervalorização da responsabilidade da família sobre a educação e conseqüente minoração das responsabilidades do Estado para com ela (MATTOS, 2005). Desde então podemos perceber o iniciar de um processo que marcou todo o século XX, a saber, um processo de alternância entre períodos ditatoriais e democráticos, entre avanços e contenção desses avanços no campo educacional e dos direitos.

Podemos apreender mais claramente, ainda que de forma breve, alguns desses avanços e retrocessos na evolução do sistema educacional do Brasil, dividindo-o em 4 fases principais, fases estas que denotam mudanças relativas ao campo da educação. A primeira diz respeito ao período que vai de 1930 a 1937. A segunda abarca o período do Estado Novo que vai de 1937 a 1946. Na seqüência, a terceira marca uma fase democrática consubstanciada na promulgação da Constituição de 1946 seguindo até o estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961. A quarta fase, por sua vez, compreende todo o período ditatorial que começa com o Golpe em 1964 e finda com a eleição de Tancredo Neves em 1985.

O período compreendido entre 1930 e 1937 foi um período favorável ao campo educacional<sup>8</sup>, tanto do ponto de vista das prescrições contidas na carta de

---

<sup>8</sup> Entretanto, cabe ressaltar, como destaca Bomeny (1993), que já em 1935 há um recrudescimento da centralização política no país, o que impõe dificuldades a iniciativas mais independentes no campo educacional.

direitos de 1934, quanto do ponto de vista das reformas e movimentos que despontaram nesse período. No que tange à Constituição de 1934, ela situou a educação como um dever do Estado e da família e um direito de todos. Nesse sentido houve um retrocesso quando da promulgação da Constituição de 1937, dado que a educação passou a ser tratada como um dever do Estado caso faltassem às famílias os recursos suficientes para matricular seus filhos em escolas particulares. Quer dizer, a Constituição de 1937 tornava a ação do Estado em relação à educação como meramente supletiva, ao invés de um dever (ROMANELLI, 2005).

Foi na década de 1930 também, para citar dois exemplos, que o Movimento Renovador de Educação – iniciado na década de 1920 – ganhou força junto às autoridades competentes e que a Reforma Francisco Campos foi efetivada. Sobre esta última, ela foi importante por ter traçado novas diretrizes para o campo educacional, e por ter organizado a base de um sistema nacional de ensino; dado que até então o que existiam eram vários sistemas estaduais desarticulados do sistema central de educação (CUNHA, 2005). A Reforma deu uma “*estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior*” (ROMANELLI, 2005, p.131), entretanto, não cuidou do ensino industrial (assim como do técnico e científico), fato este considerado por Romanelli (*idem*) como um passo atrás dado pela Reforma, já que o momento de incipiente industrialização do país demandava a formação de profissionais (qualificados) para esse setor. Outro passo atrás, e relacionado ao anterior, foi o fato de não ter aproveitado a oportunidade da Reforma para romper com a estrutura rígida, enciclopédica, elitista e seletiva do ensino, já mencionada anteriormente. Quer dizer, apesar do incipiente processo de modernização pelo qual vinha passando o ensino público, traduzido na expansão da oferta de vagas, ele se desenvolvia de forma conservadora, isto é, mantendo inalterada a estrutura seletiva do ensino.

Quanto ao Movimento Renovador de Educação<sup>9</sup>, ele foi organizado por educadores brasileiros que, na contramão dos defensores da Escola Tradicional, os chamados conservadores (incluídos aí os católicos), defendiam uma “escola

---

<sup>9</sup> Pode-se dizer que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional, publicado em 1932, foi um dos frutos desse Movimento dos Renovadores “escolanovistas” iniciado na década de 1920.

nova”, uma escola onde o ensino fosse obrigatório, gratuito e laico. E o Manifesto dos Pioneiros, publicado em 1932, expressa bem esse

*“inconformismo de um grupo de intelectuais e educadores com a situação precária da educação em nosso país e com a restrita oportunidade de estudo oferecida à população em idade escolar”* (BOMENY, 2003, p. 4).

A educação é considerada por esses renovadores (ou pioneiros) como um direito de todos, mas, salientam que para que ela possa efetivamente se realizar como um direito de todos, ela precisa ser obrigatória (já que além de um direito é uma necessidade social e econômica), gratuita (porque só assim poderá ser assegurada a todas as camadas sociais) e laica (para que o ensino não se misture à disputas religiosas) (ROMANELLI, 2005). Na visão dos pioneiros, como nos aponta Helena Bomeny,

*“a escola seria a porta de entrada para a universalização de uma nova concepção de sociedade em que privilégios de classe, de dinheiro e de herança não fossem barreiras para que o indivíduo pudesse buscar sua posição na vida social. Seu lugar no mundo social. A escola, portanto, tem a função de abrir as possibilidades de melhor interação, de convívio mais humano e democrático”* (grifo meu) (BOMENY, 2003, p.4).

É interessante pensarmos também na forma como a educação, a partir dessa época, começou a ser associada pelas classes mais pobres e médias emergentes como um meio de acesso à cultura e capaz de favorecer a mobilidade social. Concomitantemente à incipiente consciência, por parte das classes pobres e emergentes, desses “benefícios” sociais trazidos pela educação, começou a ser posta em prática uma outra “função” da educação, a de controlar e subordinar os trabalhadores. Essa função acabou se materializando mediante mecanismos inibidores da ampliação do acesso ao ensino (tanto nas séries iniciais quanto no ensino superior) para as camadas populares, como a carência de vagas em escolas nas cidades, em universidades, a ausência das mesmas no meio rural e a própria forma “elitista” com que se configurou esse ensino, que oferecia um “conteúdo cultural” que, se por um lado garantia *status* e manutenção de privilégios às classes dominantes, por outro, não propiciava às classes populares sequer as condições necessárias para a preparação para o trabalho. Na década 1930, como atesta Romanelli, a educação escolar já poderia ser considerada como *“um instrumento de reforço de desigualdades”* (ROMANELLI, 2005, p. 24). Era

contra esse sistema de reprodução de desigualdades e a favor da universalização do ensino que lutavam os renovadores da educação.

No que tange à ampliação da demanda pela universalização do ensino, pode-se dizer que essa demanda foi incorporada às classes populares urbanas, na medida em que começaram a perceber – em tempos de modernização, ampliação do mercado de trabalho e “conquista” de direitos – que o acesso à educação escolar possibilitaria a eles, assim como possibilitou aos “burgueses”, maiores chances de participação social e, sobretudo, possibilitaria conhecimentos necessários aos seus filhos para que pudessem não somente ampliar suas chances de participação social, mas também maximizar suas chances de ingressar no mercado de trabalho (MATTOS, 2005).

No que diz respeito às classes média-alta e alta, a educação atuou do modo esperado, favorecendo a ampliação da participação social. Entretanto, a educação voltada para as classes pobres era uma educação “*instrumental à industrialização crescente*” (*idem*, p. 105), ela servia como um instrumento capaz de docilizar e conformar corpos e mentes para o trabalho com o fim de evitar um rompimento com a ordem social vigente e, nesse sentido, pode-se dizer que a esses setores mais pobres da população poucos foram os benefícios auferidos, em se tratando de ampliação da participação, assim como das chances de mobilidade social.

Passemos então à segunda fase. O Estado Novo, que se inicia em 1937 com o fim do governo provisório, e segue até 1946 com o florescer de um novo período democrático no país, marcou uma fase em que a educação, a despeito dos retrocessos sofridos mediante a promulgação da Constituição de 1937, começou a ser vista – mesmo que de forma ainda inconsistente – como importante para o desenvolvimento do país. Nesse período, foram decretadas as Leis Orgânicas do Ensino e foram criados o SENAI e o SENAC. No que se refere às lutas ideológicas entre pioneiros e conservadores no campo educacional, a fase “estadonovista” representou um intervalo nessas lutas, intervalo que cessará com o início da fase democrática em 1946.

Leis orgânicas do ensino foi o nome dado às reformas do ensino ocorridas no final do Estado Novo. Como exemplos dessas reformas, podemos citar a lei orgânica do ensino industrial em 1942; a do ensino secundário em 1943; a do ensino comercial também em 1943; e do ensino primário, normal e agrícola em 1946. Na esteira dessas leis orgânicas foram criados também o Serviço Nacional

de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), em 1946. Faz-se necessário lembrar que essas leis orgânicas do ensino (entre elas as que estruturaram o ensino técnico-profissional) ocorreram num cenário marcado pela 2ª guerra mundial em que maiores eram as dificuldades encontradas para a importação de produtos e de mão-de-obra qualificada. A estratégia brasileira foi, no primeiro caso, a de substituição da política de importações, impulsionando, por sua vez, o processo de industrialização no país e, no segundo, a de preparar sua própria mão-de-obra qualificada (mediante a criação do SENAI e SENAC, por exemplo) (CUNHA, 2005), (ROMANELLI, 2005).

Passando para uma terceira fase na evolução do sistema educacional, aquela que vai de 1946 a 1961<sup>10</sup>, percebemos não somente o restabelecimento do governo democrático consubstanciado na promulgação da Constituição de 1946, mas também das lutas ideológicas no campo educacional, lutas estas que se intensificaram em torno da discussão sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelecida em 1961 (GÓES, 2002). No que se refere à Carta de 1946, seus enunciados foram altamente influenciados por um espírito democrático-liberal expressos pelo reconhecimento de direitos e liberdades individuais; e também pelas doutrinas sociais do século XX na medida em que estabelecia a intervenção estatal como meio para assegurar a realização desses direitos e liberdades (ROMANELLI, 2005). Era o começo “legal” do nosso estado de bem-estar-social.

O final do governo JK foi marcado por intensa discussão na imprensa, entre os estudantes, grupos sindicais, educadores e órgãos educacionais sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação que seria sancionada em 1961, já ao final do governo de Jânio Quadros. Segundo Góes (2002), esta lei 4.024 foi resultado da mais longa discussão, ao nível nacional, sobre educação que já se desenvolveu no país. De acordo com este autor, esse debate “*começou em 1948, quando já se discutia o Projeto Mariani; incendiou-se a questão com o substitutivo Lacerda*” (GÓES, 2002, p. 13). A polêmica não só não foi resolvida mediante a

---

<sup>10</sup> Esta fase finda em 1961 porque é neste ano que é estabelecida a 1ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação no país, o que implica nalgumas mudanças importantes no campo da educação, como por exemplo, a unificação do currículo, o incipiente “privatismo da educação”, entre outras que serão vistas logo adiante.

promulgação desta LDB como foi solapada da vida nacional a partir de 1964, por conta do golpe.

Pode-se dizer, grosso modo, que aquela luta ideológica entre os renovadores (pioneiros) defensores da escola pública, e os conservadores “privatistas”, iniciada na década de 1930, se expressou na LDB de 1961 mediante uma costura feita entre princípios e enunciados retirados do Projeto Mariani – o qual tinha como bandeira principal a defesa da escola pública, gratuita, obrigatória e laica – e do Substitutivo Lacerda – que com o apoio da igreja católica defendia a liberdade de ensino em detrimento da defesa da escola pública. O resultado dessa conciliação foi, como fruto do substitutivo Lacerda, a “liberdade de ensino” que implica no “direito da família” de escolher aonde seu filho deve estudar, e a “*igualdade de direitos para a escola privada, em relação à pública*” (ROMANELLI, 2005, p. 182), inclusive no que diz respeito ao financiamento; e, por último, como fruto do Projeto Mariani, a unificação do sistema, a diminuição da rigidez do currículo e a “*proposta de equiparação dos cursos de nível médio*” (GOES, 2002, p. 13).

Com o fito de explicitar um pouco melhor as mudanças implementadas com a promulgação desta Lei de Diretrizes e Bases de 1961, as dividiremos em dois aspectos, um positivo, que remete à influência do Projeto Mariani e da luta em defesa da escola pública, e outro negativo, que nos leva ao incipiente e paulatino processo chamado de “privatismo da educação” (CUNHA, 2002), defendido pelos conservadores e expresso no Substitutivo Lacerda. Se por um lado, o sistema escolar foi unificado, o currículo perdeu um pouco de sua rigidez (dado que era fixo para todo o território nacional), e tornou-se direito do poder público inspecionar os estabelecimentos públicos e privados para garantir maior equidade no ensino ofertado; por outro, a estrutura seletiva desse ensino – em todos os ramos – foi mantida. Se, como um outro fator positivo a ser destacado, a obrigatoriedade do ensino foi mantida, foram postas ressalvas na Lei que comprometiam sobremaneira sua execução como, por exemplo, o artigo 30 da mesma que isenta o indivíduo dessa obrigatoriedade caso fique “*comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrículas encerradas; doença ou anomalia grave da criança*”. Essas ressalvas, de uma forma ou de outra, acabam por isentar “*o poder público de sua obrigação de fornecer condições para que a obrigatoriedade seja cumprida*” (ROMANELLI, 2005, p. 180-181). Na verdade, o Estado deveria criar condições para que essas

ressalvas listadas acima não impedissem os indivíduos de estudar, e não institucionalizá-las como um impeditivo. Nesse sentido, a LDB-61 oficializou uma situação anormal ao invés de tentar buscar soluções para o problema, o que demonstra um enorme descaso pela educação. Bárbara Freitag ao opinar sobre os enunciados desta LDB vai além, e acusa-a de esvaziar a educação de sua condição de direito e de traduzir em

*“seu texto a estratégia típica da classe dominante que ao mesmo tempo que institucionaliza a desigualdade social, ao nível da ideologia, postula sua inexistência; [assim,] o sistema educacional além de contribuir para reproduzir a estrutura de classes e as relações de trabalho, também reproduz essa ideologia da igualdade”* (FREITAG in GÓES, 2002, p. 14).

A despeito da validade das críticas desferidas contra a LDB-61 por Cunha (2002, 2005), Góes (2002), Freitag (in GÓES, 2002) e Romanelli (2005), a LDB também pode ser vista sob um ângulo mais otimista, por assim dizer, como o fez Anísio Teixeira ao considerá-la *“uma meia vitória... mas uma vitória”* (TEIXEIRA in GÓES, 2002, p. 14). Uma vitória no sentido de que começávamos a dar os primeiros passos para a organização de um sistema educacional unificado e mais flexível, mas uma meia vitória na medida em que continuávamos conservando a estrutura seletiva deste ensino, agora impulsionada pelos incentivos públicos ao ensino privado em detrimento do público.

Até a década de 1960, portanto, a educação no Brasil ainda atendia especialmente às classes privilegiadas e isso acontecia, em grande parte, pelo mesmo motivo encontrado na década de 1930, qual seja, a educação continuava estruturada sobre um modelo excludente, voltado para o acesso ao ensino superior (de alguns poucos) e permanecia negligenciando tanto a sua condição de pré-requisito para exercício de direitos civis e políticos – com implicações sérias sobre o grau de participação política dos indivíduos – como sua condição de formar para a atuação no mercado de trabalho. Permaneceram então as defasagens entre educação e desenvolvimento econômico, e entre educação e exercício da cidadania<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Faz-se necessário lembrar que não estamos negligenciando os avanços, no campo educacional, ocorridos (e mencionados anteriormente) até a década de 1960 e a busca de maior integração entre educação e desenvolvimento expressos, por exemplo, nas reformas feitas no ensino profissional das quais resultaram a criação do Senai e do Senac na década de 1940; apenas estamos chamando

Passemos agora para a última fase desta seção, qual seja, aquela referente ao período ditatorial que vai do Golpe de 1964 à eleição de Tancredo Neves em 1985, marcando esta o início do período de redemocratização no país. Aquela idéia formulada por Paulo Freire de uma educação *com* o homem ao invés de uma educação apenas *para* o homem (FREIRE *in* GÓES), isto é, da compreensão de uma educação em constante processo de troca com a realidade social e fomentadora da participação (e intervenção) social e política dos educandos na realidade que os cerca (que começou a ter forte influência na área educacional a partir da década de 1950), cai por terra com o golpe de 1964. A repressão é a marca do período. E se há uma coisa não desejável pelos defensores do governo repressivo é a idéia de educação para formação de sujeitos políticos. Nesse sentido, e até o fim do regime, toda e qualquer movimentação de educadores, reitores, estudantes, etc., em defesa dessa “educação para liberdade”, como defendia Paulo Freire (2006), era respondida com repressão. O novo governo, portanto, reprimiu os intelectuais reformistas – e todos aqueles que compartilhavam de suas convicções – e procurou criar novos quadros que comportassem a nova ideologia capitalista-autoritária. Contaram, para realização de tal intento, com a ajuda da Agência Americana para o desenvolvimento internacional – USAID. Mediante os acordos entre esta Agência e o MEC, estabeleceu-se uma prática de ajuda ou interferência norte-americana no campo educacional brasileiro (e também de outras nações) que começou a se manifestar logo após a guerra fria, crescendo na década de 1950 e se intensificando no decorrer do regime ditatorial. Esses acordos tiveram impacto tanto sobre a formação de professores e a produção de livros didáticos, quanto sobre a organização do ensino primário, médio e superior (GÓES, 2002), sendo este último, segundo Cunha (2002), o mais afetado pelo que ele chamou de privatismo na educação. Sobre esse ponto o autor nos diz que

*“Vitorioso o golpe de 1964, subiram ao poder os defensores do privatismo na educação, aqueles que defendiam a desmontagem ou, pelo menos, a desaceleração do crescimento da rede pública de ensino. Em compensação, as verbas públicas destinadas ao ensino deveriam ser transferidas às escolas particulares que, então, se encarregariam da escolarização das crianças e dos jovens. Só onde a iniciativa particular não tivesse interesse*

---

a atenção para a conservação de aspectos tradicionais (e altamente seletivos) no processo de modernização do ensino.

*em abrir escolas é que a escola pública seria bem vinda”* (CUNHA, 2002, p. 41).

Como exemplo desse privatismo na educação, podemos citar que no período compreendido entre 1975 e 1980, não obstante o intenso crescimento populacional, as matrículas no ensino de 1º grau no setor público diminuíram cerca de 14%, ao passo que no setor privado elas aumentaram em 26%. No que tange ao ensino superior, segundo Cunha (2002), esse privatismo foi ainda mais intensamente sentido. Tivemos na década de 1960 um aumento na demanda por acesso ao ensino superior, entretanto, houve uma retração do crescimento das universidades públicas. As matrículas nas universidades e faculdades particulares, por sua vez, avançavam fortemente no intuito de absorver os setores demandantes. Um exemplo da retração do ensino superior público: em 1964, cerca de 75% das matrículas eram feitas no ensino público, ao passo que em 1984, vinte anos depois, essa taxa de matrícula caiu para 25% (*idem*).

Para além da retração no oferecimento de vagas, o governo oferecia diversos incentivos às faculdades particulares e estas, por sua vez, ofereciam o sistema de bolsas aos estudantes. Entretanto, esse sistema começou a ruir no início da crise do milagre econômico, a partir de 1974. De acordo com Cunha (*idem*), a contrapartida do sistema de subsídio do ensino particular foi a progressiva desobrigação do Estado para com o ensino público e gratuito expresso na diminuição das verbas para este setor, na queda da remuneração dos professores e na própria qualidade do ensino público.

Votando um pouco mais para a organização do ensino de 1º e 2º graus, a partir de 1968, a política educacional brasileira começou a ser mais bem definida. O sistema educacional foi reestruturando “*segundo princípios da organização das empresas*” (ROMANELLI, 2005, p. 223) com o objetivo de adequar o modelo educacional ao econômico. O que quer dizer que a defasagem entre educação e desenvolvimento começou a diminuir a partir daí, tanto do ponto de vista quantitativo (dada a maior oferta de vagas), quanto do ponto de vista da estrutura, que passou a se aproximar mais das exigências do modelo econômico. Um bom exemplo dessa aproximação consiste no estabelecimento da LDB em 1971, a qual tornou obrigatório o ensino profissionalizante. Este foi uma das principais apostas do regime ditatorial que não só tornou o ensino de 2º grau profissionalizante e

obrigatório, mas favoreceu a multiplicação dos chamados ginásios orientados para o trabalho (GOT) que, segundo Cunha (2002), eram ultrapassados e funcionavam em dissonância com as exigências do mercado de trabalho. Tanto para Romanelli (2005) quanto para Cunha (2002), a idéia de acabar com o curso clássico e científico e substituí-lo pelo ensino profissionalizante teve como principal intuito conter a demanda por vagas no curso superior. E um dos motivos para essa contenção, segundo Cunha (*idem*) seria impedir a formação de profissionais em maior número do que o mercado poderia absorver, gerando o que temos na atualidade: advogados-taxistas, economistas-vendedores, etc.

Voltando à LDB, a Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971 fixa o objetivo geral do ensino de 1º e 2º graus, a saber, o de formar para que o educando desenvolva suas potencialidades, buscando a auto-realização, a qualificação para o trabalho e o “*preparo para o exercício consciente da cidadania*”<sup>12</sup> (art.1). Diante de tal enunciado, quase se esquece que esta Lei fora estabelecida em um contexto ditatorial e, portanto, cerceador de direitos. Com essa lei juntou-se o curso primário ao ginásial transformando-os num único curso fundamental de oito anos. A obrigatoriedade do ensino aumentou, então, para oito anos e eliminou-se um grande gargalo representado pelas provas de admissão do antigo primário para o ginásial, donde antigamente muitos alunos ficavam retidos (CUNHA, 2005), (ROMANELLI, 2005). Segundo Romanelli (*idem*), esse gargalo representava um dos grandes responsáveis pela seletividade do ensino primário.

Outra mudança verificada com o estabelecimento da LDB-71 diz respeito à dualidade do sistema educacional dividido em ensino secundário e técnico. Essa divisão acabou a partir da

*“criação de uma escola única de 1º e 2º graus – o primeiro grau com vistas, além da educação geral fundamental, à sondagem vocacional e iniciação para o trabalho [GOT], e o segundo grau, com vistas à habilitação profissional de grau médio” [Ensino profissionalizante] (ROMANELLI, 2005, p. 237-238).*

Há a partir de então a busca por continuidade entre um ciclo e outro e, tanto no 1º quanto no 2º grau tornou-se obrigatória a existência de “*um núcleo comum de conhecimentos básicos*” (*idem*, p. 237-238), em âmbito nacional.

---

<sup>12</sup> Uma bela ironia esse enunciado do artigo 1º da LDB-71 o qual identifica como uma das funções da educação “*o preparo para o exercício da cidadania*”, num período cujos direitos civis e políticos foram retirados dos cidadãos.

Não obstante pareça positiva essa fusão entre o primário e o ginásio, que aumentou o tempo de escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, Cunha (2002), salienta que a taxa de escolaridade das crianças no nível de primeiro grau (antigo primário – 7 a 10 anos) diminuiu de 66,3% em 1970 para 65,5% em 1980. Essa queda na taxa de escolaridade pôde ser verificada tanto no meio urbano quanto no rural; naquele, baixou de 82,7% para 79,9% e neste, de 48,5% para 42,2%. Esses dados nos mostram que de 1970 a 1980, uma década após a reforma da Lei de Diretrizes e Bases, as condições de escolarização pioraram na base do sistema escolar, isto é, nas quatro primeiras séries do ensino, o que representou a exclusão de cerca de 1 milhão de alunos a mais do que na década anterior (*idem*). É o retrato da exclusão pela base ainda hoje sentida no Brasil (ou talvez menos sentida porque coberta pelo véu da progressão social ou automática, sobre a qual trataremos no próximo capítulo).

No que concerne à taxa de analfabetismo, a despeito de ter sofrido queda de uma década para outra, esta não foi expressiva, especialmente se atentarmos para o fato de que a política educacional do regime militar prometia reduzir a taxa de analfabetismo a menos de 10% no período de uma década<sup>13</sup>. Contrariando esta promessa, as taxas de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade que na década de 1970 era de 33,6%, baixou para 25,4% em 1980; uma redução de apenas 8,2% em dez anos (*idem*).

Para além da diminuição da taxa de escolarização das crianças no ensino primário e da tímida diminuição da taxa de analfabetismo da década de 1970 para 1980, Cunha (2002) chama a atenção também para a média nacional da taxa de evasão e repetência na primeira série do ensino de 1º grau, que chegou a 40% nesse período. E o panorama que já era desolador por conta dos dados mencionados acima, tornou-se ainda mais crítico na medida em que, com o fito de tentar “resolver” o problema das altas taxas de evasão e repetência, ao invés de promover uma mudança efetiva na estrutura do ensino, o governo militar utilizou

---

<sup>13</sup> O Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização – foi criado no período ditatorial “*para livrar o país da sujeira do analfabetismo*” (CUNHA, 2002, p. 57). Mediante, principalmente, esta nova política educacional o governo militar prometia reduzir o analfabetismo a uma taxa de menos de 10% do total de pessoas de 15 anos ou mais de idade. Os dados oferecidos por Cunha nos mostram o fracasso dessa política, dado que, de 1970 a 1980, essa taxa baixou de 33,6% para 25,4%, um percentual bastante superior à promessa alardeada pelos militares, para o período.

como recurso o sistema de progressão automática<sup>14</sup> que apesar de ter “*aumentado a presença do povo brasileiro na escola*” tornou o processo de escolarização “*absolutamente insuficiente e insatisfatório*” (*idem*, p. 56).

Bem, quanto ao ensino profissionalizante, uma lei em 1982, a de número 7.044, revogou a obrigatoriedade do ensino profissionalizante. Entretanto, a mudança não foi radical. De acordo com essa lei, “*o ensino de 2º grau poderá ensinar habilitação profissional*”, o que, na prática, acabou por não gerar grandes e efetivas mudanças, dado que as classes pobres continuaram a procurar pelo ensino profissionalizante – o curso normal é um bom exemplo – e as classes altas a optar pelo clássico e, subsequentemente, pelo superior.

Apontamos até agora dois dos problemas ligados aos mecanismos seletivos utilizados pelo sistema educacional público no Brasil desde o início de sua expansão na década de 1930: o primeiro, ligado ao número de vagas ofertadas, ainda insuficiente para atender a todos os demandantes; o segundo se referiu à discriminação social implementada quando da diferenciação feita entre ensino profissionalizante para pobres e superior para ricos. O terceiro mecanismo, do qual trataremos a seguir, se refere ao baixo rendimento do sistema educacional público.

Pode-se medir o rendimento do sistema de ensino “*por sua capacidade de assegurar o acesso da população escolar do nível elementar de ensino aos níveis médio e superior*” (ROMANELLI, 2005, p. 88). Com base nessa definição e nos dados disponibilizados por Romanelli, que aponta que “*De cada 1.000 alunos admitidos à primeira série primária, em 1960, apenas 56 tinham conseguido ingresso no ensino superior, em 1971*” (*idem*, p. 86), pode-se concluir que a realidade é reveladora da desigualdade estrutural existente no país e que, passados quase meio século do início do processo de expansão do ensino, ele ainda é perpassado por uma série de mecanismos de exclusão e marginalização social que tornam seu rendimento ainda muito baixo.

A questão do baixo rendimento está intrinsecamente ligada a dois fatores, um externo e outro interno ao ciclo escolar. Por um lado, fatores como as condições sociais, econômicas e culturais dos alunos os quais, antes mesmo de

---

<sup>14</sup> Sistema utilizado nos colégios públicos e cercado por críticas tanto por parte dos educadores e pedagogos quanto por parte dos pais dos alunos, dado que o sistema de progressão automática, apesar de implicar na diminuição das taxas de evasão e repetência, não diminui a desigualdade na capacitação dos egressos desse ensino.

ingressarem no sistema de ensino, já impõem dificuldades para a garantia de sua permanência. Por isso, um ensino elitista cujo currículo se distancie tanto da maioria dos educandos é tão seletivo e discriminador, porque perpetua essa desigualdade pré-existente no interior do ciclo escolar. *Mutatis mutandis*, a detenção de determinado capital cultural, social e econômico por parte dos alunos determina, em grande parte, suas chances de sucesso (permanência) ou fracasso (repetência e/ou evasão) dentro do ciclo escolar, como aponta Bourdieu, (2005). Para além do fator “origens sociais” na determinação do rendimento escolar, temos um outro fator interno ao ciclo que diz respeito à forma como a escola está estruturada, uma forma elitista, cujo conteúdo se mostra distanciado da realidade que circunda os alunos, e cujos métodos de ensino e avaliação baseados na memorização em detrimento da reflexão crítica e de técnicas de avaliação que obedecem a esse processo de retenção a-crítica de informações contribuem, sobremaneira, para as desigualdades de condições para permanência no sistema de ensino. O próprio fato desses *handicaps* de capital econômico, social e cultural serem desconsiderados, ou melhor, não serem incorporados à prática educacional, sendo mascarados por uma ideologia da igualdade formal que impede uma capacitação efetivamente igualitária, já nos revela o quão distanciado a prática educacional está da realidade dos alunos.

Quanto a esses fatores, internos e externos, trataremos de desenvolvê-los, mais detidamente, no próximo capítulo.

E assim prosseguiu-se com a *transformação* ampliando-se o acesso ao ensino, e *conservou-se*, na mesma medida, uma série de mecanismos seletivos que dificultavam, quando não impediam, às classes agora beneficiadas pela educação pública de usufruir de suas verdadeiras vantagens, a saber, ascensão social e econômica, maiores oportunidades no mercado de trabalho, consciência de direitos e maiores chances de participação social e política.

O retrato tirado da educação nesse período nos mostra, portanto, o quão influenciado o sistema de ensino fora pelo modo conservador como se modernizou o país. Da mesma forma que, no campo político e econômico, não se rompera com o passado tradicional para se instaurar o novo, o moderno; no campo educacional, a tensão entre as demandas emergentes por acesso à educação foram atendidas sem se desprender do modelo tradicional do ensino até então vigente. No que concerne à educação como um direito social, podemos afirmar com base

no que foi desenvolvido até então, que o sistema público educacional, durante todo esse período que vai de sua expansão na década de 1930 até a década de 1980, parece tratar a educação não como um direito, mas como uma concessão, o que representa um problema na medida em que quando direitos deixam de ser respeitados e garantidos como tal, e passam a ser atendidos sob a forma de concessões, abre-se espaço para a particularização e privilégio do outro. Em outras palavras, a frouxidão do caráter universal da educação até então (que é um direito de todo cidadão), favoreceu os particularismos, valorizando a “pessoa”, portanto, em detrimento do “indivíduo” (DAMATTA, 1997), contribuindo ainda mais para reforçar as desigualdades já existentes no país<sup>15</sup>. Essa confusão também tem sérias implicações sobre a construção e desenvolvimento da cidadania no Brasil, visto que ficou “determinado” desde o início da instauração do Estado de direitos que “*uns são mais iguais que outros*” (PAIVA, 1994), ou seja, que a cidadania no Brasil é parcial; para alguns ela representa direitos, para outros tantos, somente deveres.

Para terminar esta discussão, adiantaremos que algumas mudanças neste horizonte – tanto no campo educacional quanto no dos direitos – já começam a ser sentidas a partir do final da década de 1980, quando o país retoma o seu processo de democratização, promove sua primeira eleição com candidato opositor, após duas décadas de ditadura, em 1985, e promulga, em 1988, uma Constituição que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”. E, no rastro da consubstanciação dessa Carta de direitos, a sociedade civil desperta para novas formas de ação e mobilização social; um novo conceito de cidadania desponta como estratégia política; ganham força as lutas por educação de qualidade e novas Leis, diretrizes e planos são estabelecidos para o sistema educacional – como a LDB (1996), os PCNs (1997), o PNEDH (2006)<sup>16</sup> – indicando uma crescente preocupação em tornar menos deficitária (e mais relacionada aos direitos) a educação pública existente no país.

---

<sup>15</sup> Em seu livro *Carnavais, Malandros e Heróis* (1997), o antropólogo Roberto DaMatta argumenta que no Brasil as relações sociais não são cortadas pela noção universalizante de igualdade, o que conferiria a todos o papel social de *indivíduos* (impessoalizados), mas sim por uma noção marcada por uma espécie de hierarquia relacional, onde os indivíduos assumem papéis sociais de *pessoas*, isto é, se valem de privilégios obtidos mediante seu status e relações sociais, configurando a existência de um tipo de cidadania invertida, cujos atores sociais se diferenciam entre *pessoas* e *indivíduos*, com base em suas complementaridades sócio-culturais, políticas e econômicas.

<sup>16</sup> Respectivamente, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Parâmetros Curriculares Nacionais e Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

É sobre essas mudanças que trataremos nos dois capítulos que se seguirão. No próximo capítulo nos voltaremos para a evolução do sistema educacional e de suas respectivas desigualdades, vislumbrando essa evolução sob duas perspectivas, uma quantitativa e outra qualitativa. Ao passo que no capítulo três trataremos, mais especificamente, das mudanças no cenário político-social e econômico – explicitadas na aceleração do processo de globalização, na maior movimentação na sociedade civil, nas lutas reivindicatórias, e pelo novo conceito de cidadania – das reformas no campo educacional – expressas nas Leis, diretrizes e planos de educação e, por fim, apontaremos um possível “novo” modelo educacional que possa trazer a educação efetivamente para o campo dos direitos favorecendo a formação tanto de sujeitos pedagógicos qualificados para exercício de uma profissão, quanto de sujeitos políticos comprometidos com o exercício da cidadania e da participação democrática.