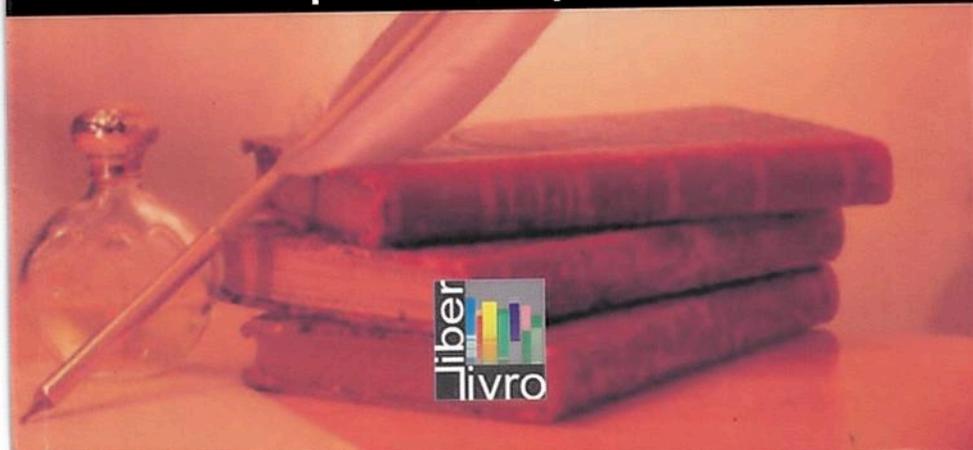


**Sofia Lerche Vieira**

# Desejos de **Reforma**

legislação educacional no Brasil  
Império e República



liber  
livro

Sofia Lerche Vieira

# Desejos de Reforma

legislação educacional no Brasil  
Império e República



Brasília, 2008

Copyright © 2008 Liber Livro Editora Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, da editora.

Conselho editorial:

*Bernardete Angelina Gatti, Iria Brzezinski, Maria Célia de Abreu, Osmar Favero, Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira*

Revisão

*Marina Mendes*

Projeto gráfico

*Marcus Polo R. Duarte*

Impressão e Acabamento

LGE Editora/Brasília-DF

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

V657           Vieira, Sofia Lerche.  
                  Desejos de Reforma : legislação educacional  
                  no Brasil - Império e República / Sofia Lerche  
                  Vieira. – Brasília : Líber Livro, 2008.  
                  175 p.

ISBN 978-85-98843-76-6

1. Política educacional. 2. Legislação  
educacional. 3. Reforma educacional. I. Título.

CDU 37.014.3(81)

---

Liber Livro Editora Ltda.  
CLN Qd. 315, Bloco "B" Sala 15  
Asa Norte/DF – 70774-520 – Brasília-DF  
Fone: (61) 3965-9667/Fax: (61) 3965-9668  
editora@liberlivro.com.br / www.liberlivro.com.br

Para Jade,  
luz que virou estrela.

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	<b>11</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>15</b>
Legislação e Política Educacional .....	20
Educação nas Constituições e nas Leis de Reforma .....	24
<b>Parte I - Legislação Educacional no Império</b> .....	<b>31</b>
Principais iniciativas .....	31
Constituição de 1824 .....	33
Educação na Constituição de 1824 .....	34
Reforma Januário da Cunha Barbosa .....	36
Ato Adicional de 1834 .....	40
Reforma Couto Ferraz .....	44
Reforma Leôncio de Carvalho .....	49
<b>Parte 2 - Legislação Educacional na República</b> .....	<b>55</b>
Principais iniciativas .....	55
• Primeira República .....	58
Reforma Benjamin Constant .....	58
Constituição de 1891 .....	65
Educação na Constituição de 1891 .....	66
Reforma Epitácio Pessoa .....	68
Reforma Rivadávia Corrêa .....	71
Reforma Carlos Maximiliano .....	74
Reforma João Luiz Alves .....	78

• Era Vargas .....	81
Reforma Francisco Campos .....	82
Constituição de 1934 .....	88
Educação na Constituição de 1934 .....	89
Constituição de 1937 .....	91
Educação na Constituição de 1937 .....	92
Leis Orgânicas do Ensino .....	94
• Democracia populista .....	108
Constituição de 1946 .....	109
Educação na Constituição de 1946 .....	110
Primeira LDB .....	112
• Regime Militar .....	117
Constituição de 1967 .....	117
Educação na Constituição de 1967 .....	119
Reforma Universitária .....	121
Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus .....	124
• Retorno à Democracia .....	129
Constituição de 1988 .....	129
Educação na Constituição de 1988 .....	131
Segunda LDB e FUNDEF .....	136
FUNDEB .....	143
<b>Para finalizar .....</b>	<b>145</b>
<b>Referências .....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO – Ementário .....</b>	<b>169</b>
<b>Constituições do Brasil - Leis de Reforma da Educação</b>	

## APRESENTAÇÃO

No marco de uma sociedade do conhecimento, uma das virtudes intelectuais que se tornou imprescindível é o poder de síntese que requer, por um lado, conhecimentos amplos sobre o tema e, por outro, a capacidade para identificar os fios condutores e estruturantes numa determinada área do saber. Ela tem a vantagem de facilitar a comunicação e a compreensão a um público maior. Neste seu mais recente livro *Desejos de Reforma*, Sofia Lerche Vieira conseguiu atingir plenamente o objetivo ao qual se propôs, ou seja, construir uma visão sintética sobre documentos marcantes da política educacional brasileira, representado por um conjunto de 22 iniciativas, sendo sete constituições e 15 leis de educação que, a partir da nossa independência, tiveram o intento de imprimir à educação brasileira um norte que tantos desejaram e por ele lutaram ao longo de nossa história, como os pioneiros e intelectuais dos Manifestos de 1932 e 1959.

A leitura de *Desejos de Reforma*, uma admirável visão panorâmica da história dos principais documentos da

legislação educacional promulgados após a nossa independência, permite dar um balanço das “grandezas e misérias” da evolução educacional no Brasil para lembrar o título da obra clássica de Maria José Garcia Werebe que, registre-se, não perdeu a atualidade. Certamente mais misérias, pois os períodos de efetivos avanços não foram muitos, circunscrevendo-se a algumas ilhas de educação de qualidade que nasceram elitizadas e assim haveriam de permanecer, distantes das mínimas vibrações populares dos outros brasis, sobretudo dos brasis historicamente excluídos.

Da Constituição de 1824 à Lei do FUNDEB, passaram-se quase 200 anos. Apesar de terem sido inúmeras as tentativas, as reformas promulgadas, com raras exceções, não foram capazes de imprimir à política educacional brasileira os rumos necessários para que o país viesse a edificar um sistema público de educação compatível com o seu tempo. O Brasil, diferentemente de outros países da América e da Europa, omitiu-se, principalmente em relação à educação primária. Se a proposta da reforma Januário da Cunha Barbosa, de 15 de outubro de 1827, de criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, tivesse sido implementada, certamente, hoje, os desafios da política educacional brasileira seriam bem menores e situados em outro patamar.

Mas isso não aconteceu. Como diz a autora, a Lei de 1827 não passou de “uma promessa de boas intenções”. Se fosse avante, teria sido a nossa Lei Áurea da Educação segundo Lauro de Oliveira Lima. Teria também permitido

ao Brasil antecipar-se a outros países que deram início às suas reformas, de modo geral, na segunda metade do século XIX. Naquele período de nossa história, o Brasil, sob a influência de outros contextos, optou apenas por ficar com as duas Academias de Direito, de Olinda e São Paulo. Não havia, como diz a autora, uma concepção de educação como dever do Estado, em que pesem as propostas modernizadoras de José Bonifácio na Assembléia Constituinte de 1823, que objetivavam fazer o Brasil acordar do sono amortecido em que jazia há séculos<sup>1</sup>.

Os “desejos de reforma” na Primeira República não foram diferentes, como não o foram também os que vieram depois. A rigor, só muito recentemente o Brasil começou a perceber a importância da educação, sobretudo a partir da Constituição de 1988, cujos compromissos assumidos tiveram a clara intenção de recuperar o tempo perdido.

A visão de conjunto que a leitura de *Desejos de Reforma* proporciona é de suma importância não somente para os formuladores de políticas de educação, como também para os professores e estudantes de pedagogia e líderes da sociedade civil que se empenham hoje na luta para fazer da educação uma política prioritária do estado brasileiro.

As lições que encerram as diferentes tentativas de reformas são inúmeras e devem ser aproveitadas por nossos legisladores. É certo que as leis, por si só, não operam milagres. Todavia, quando elas, devidamente legitimadas

---

<sup>1</sup> SILVA, José Bonifácio de Andrada. Projetos para o Brasil. Miriam Dollmikoff (org). São Paulo: Cia, das Letras, 1998. p.80.

das iniciativas realizadas requer um esforço especial de mapeamento de fontes que permitam identificar os projetos que a sociedade buscou ao longo do tempo. Sob tais circunstâncias, a legislação educacional, dimensão por vezes negligenciada dentre os pesquisadores da área, oferece preciosos elementos para uma compreensão dos contornos da política educacional no passado e no presente.

O aparato legal é apenas uma dentre as muitas dimensões de uma política, expressando, via de regra, o “valor público” perseguido para a educação nos diversos contextos. A compreensão de seu significado, contudo, deve sempre ser mediada pelo conhecimento das condições concretas de sua implementação, em termos de viabilidade política, técnica e financeira.

Em relação às políticas do presente é relativamente simples confrontar a legislação com as iniciativas que na prática traduzem (ou não) as intenções legais. O mesmo não se aplica, contudo, em relação às ações do passado. Estas, não raro, perdem-se no véu das especulações. Por isso mesmo o entendimento da política educacional requer abordagens multidisciplinares onde, cada vez mais, o concurso de outras áreas das ciências sociais se faz necessário, a exemplo da História, que vem se constituindo em um campo preferencial dos educadores do presente.

Em virtude da estreita articulação entre as leis e os contextos políticos que lhes dão origem, a produção desses documentos tende a ser fértil. Por outro lado, as mudanças e substituições freqüentes a que estão sujeitos terminam por deixar cair no esquecimento textos cuja contribuição

ao conhecimento nesse setor de estudos é indiscutível. Por isso mesmo, nem sempre o acesso às leis de educação constitui-se uma empreitada simples, e os interessados nesse campo de investigação terminam por deparar-se com dificuldades em encontrá-las, razão pela qual conhecê-las e difundi-las é empreitada de interesse especial para a pesquisa em política educacional.

As leis e seus instrumentos correlatos se inserem na esfera dos “valores proclamados”, como bem colocou há tanto tempo o mestre Anísio Teixeira (1962). Ao longo de nossa atividade de pesquisa temos privilegiado a análise da legislação como instrumento de compreensão da política educacional (VIEIRA, 1982, 1990 e 2008a). A iniciativa mais recente nessa direção foi o projeto: **Desejos de reforma:** inventário da legislação educacional – Brasil e Ceará (VIEIRA, 2008b). O estudo foi desenvolvido com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE)<sup>1</sup>. A iniciativa constou de um mapeamento de fontes de política educacional, com a finalidade de analisar e difundir propostas de reforma concebidas ao longo da história, assim como

---

<sup>1</sup> O apoio foi viabilizado através de bolsas (produtividade, apoio técnico e iniciação científica) concedidas pelo CNPq e pela FUNCAP entre março de 2005 e julho de 2008. A autora agradece às bolsistas do projeto a preciosa colaboração em diferentes etapas da pesquisa: Eveline Ferreira Feitosa, Lívia Soares Damasceno, Mariana Cristina Alves de Abreu, Maria do Nascimento Vasconcelos, Maria do Socorro Sales Felipe Bezerra, Maria Verônica Ponciano Gomes, Monalisa Tatiana de Almeida Barros, Priscila Holanda Costa e Rosalina Rocha Araújo Moraes.

facilitar aos interessados nesta temática o acesso a documentos de reduzida ou difícil circulação.

Graças a esse trabalho, foi possível elaborar as coleções **Documentos de Política Educacional no Ceará: Império e República** e **Leis de Reforma da Educação no Brasil: Império e República**, ambas publicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (VIEIRA, 2006 e 2008c). O livro **Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República** pretende oferecer a um público mais amplo um resumo dos achados da pesquisa sobre as constituições e leis de educação brasileiras tratadas na segunda coleção.

O estudo articula e dá nova organização a idéias trabalhadas na publicação sobre **Leis de Reforma da Educação no Brasil** numa perspectiva de conjunto. Dada a natureza do referido trabalho (2 CD-roms e um livreto), foi possível separar em diferentes arquivos uma grande quantidade de informações sobre o aparato legal relativo às reformas da educação desde o Império<sup>2</sup>. No texto ora apresentado prevalece o espírito de síntese onde o fio condutor é a cronologia das reformas, anunciadas nas Constituições e na legislação educacional.

A educação é aqui discutida sob a ótica das expectativas de reforma que são veiculadas nos diferentes momentos históricos, seja sob a perspectiva das idéias que se traduzem nos textos constitucionais, ou das leis de reforma propriamente

---

<sup>2</sup> As leis de educação no Brasil estão acessíveis nesta fonte, assim como em formato digital no portal do INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>.

ditas. Independentemente dos contextos em que são concebidos, esses textos expressam concepções de educação, direitos a ela relativos, dispositivos curriculares e outras noções que interessam não apenas à pesquisa em política educacional, como à história da educação e outros campos disciplinares no âmbito dessa área do conhecimento.

Denominamos *desejos de reforma* às intenções expressas nos documentos em foco. A palavra *desejos* assume, aqui, a acepção epistemológica de atitude mental proposicional traduzida na expectativa de que dê certo um dado estado de coisas, ainda que no terreno concreto da realidade isto nem sempre seja possível. Ao mesmo tempo, expressa a tensão da busca para atingir determinados fins. Por isso mesmo, esses *desejos* veiculam expectativas de mudanças presentes em maior ou menor grau em diferentes contextos históricos. Não esquecendo que a legislação é sempre expressão de determinados interesses, representando projetos de sociedade de determinados grupos, mais especificamente daqueles que fazem valer seus interesses junto ao Estado e ao Parlamento.

Nos termos concebidos neste estudo, as *reformas* são compreendidas como expectativas de melhoria de uma situação existente<sup>3</sup>. Enquanto medidas acionadas pelo

---

<sup>3</sup> Para fins desta reflexão, a reforma expressa uma expectativa de mudança deliberada voltada para o aprimoramento de um sistema educativo no todo ou em parte. Uma reforma consiste, portanto, na “consideração consciente de mudança nos sistemas educacionais. As considerações podem ser amplamente retóricas, voltadas para o consumo de várias audiências, ou podem se configurar como alterações tangíveis em formas organizacionais e institucionais” (FIALA, 1995. Tradução da autora).

poder público, de um modo ou de outro, acabam por se traduzir na legislação educacional e, portanto, configuram-se como documentos passíveis de análise<sup>4</sup>.

A idéia subjacente a esta publicação é de algum modo contribuir para melhor iluminar o campo da política educacional com elementos que apresentam uma visível interface com a história da educação, embora a ela não estejam restritos. O eixo central do trabalho, com efeito, é a legislação como instrumento de política educacional. Por isso mesmo, justifica-se um esforço de síntese que, por sua esfera de abrangência, apresenta limites de cuja existência se tem ciência. O trabalho representa um primeiro passo no sentido de iluminar as reformas da educação sob uma perspectiva de conjunto. Por certo hão de ser apontadas leis de interesse para a política educacional brasileira não contempladas neste mapeamento, cabendo a outros estudos acrescentar a contribuição de tais iniciativas.

## Legislação e Política Educacional

Bem sabemos que a legislação é importante referência para aqueles que de uma forma ou de outra lidam com a educação no âmbito acadêmico ou nas diferentes esferas do Poder Público. Tanto por seu valor em si como pelo seu significado histórico as leis oferecem um registro

---

<sup>4</sup> Conforme as circunstâncias de maior ou menor fechamento político, as reformas se expressam em leis, decretos-leis, decretos e outros instrumentos normativos.

ímpar de idéias e valores que circulam em determinada época. Por isso mesmo são objeto de permanente atenção e análise, sobretudo por parte dos pesquisadores no campo da política educacional.

Num sentido mais prático, quando nos referimos à política educacional, estamos tratando de *idéias* e de *ações*<sup>5</sup>. E, sobretudo, de *ações governamentais*, reconhecendo que “a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação” (SOUZA, 2003. Grifo nosso). As políticas educacionais, nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico, expressando-se através da legislação, de planos, projetos e programas e de outras iniciativas que lhes são próprias, como já observamos neste mesmo texto.

Enquanto processo(s) social(is), construído(s) historicamente, a(s) política(s) configura(m)-se como um complexo contraditório de condições históricas que implicam um movimento de ida e volta entre as forças sociais em disputa (CURY, 2001). Não por acaso já se disse que é preciso captá-la(s) em sentido mais amplo, como “um processo mais que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial de legislação” (OZGA, 2001).

---

<sup>5</sup> A reflexão sobre política educacional aqui apresentada está tratada em maior detalhe no artigo: “Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples”. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. V. 23, n. 1. p. 53-69, jan./abr. 2007a.

É verdade que muitas vezes se tende a tomar o Poder Público como única instância de formulação de política. É, contudo, “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedades política e civil – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais”. Assim sendo, estas precisam ser compreendidas em “sua complexidade e mutação” (VIEIRA & ALBUQUERQUE, 2002, p. 26).

Nessa perspectiva é oportuno enfatizar que “implícita ou explicitamente – a ‘política’ em educação, se pode encontrar a qualquer nível, não apenas ao nível do Governo central” (OZGA, op. cit.). Assim, são objeto de interesse e de análise da política educacional as iniciativas do Poder Público, em suas diferentes instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e espaços (órgãos centrais e intermediários do sistema e unidades escolares). Sua abrangência é ampla, já que “vêm se constituindo hoje em um terreno pródigo de iniciativas quer no campo dos suportes materiais, quer no campo de propostas institucionais, quer no setor propriamente pedagógico. Elas abrangem, pois, desde a sala de aula até os planos de educação de largo espectro” (CURY, op. cit.).

No caso do Brasil, os principais instrumentos para o entendimento das tendências educacionais manifestas através da legislação são os dispositivos constitucionais, assim como as leis de reforma elaboradas ao longo da história. Embora a política educacional não se esgote nesses documentos, sua análise contribui para uma compreensão

das ideologias que circulam em diferentes circunstâncias políticas, econômicas e sociais. Por isso mesmo é importante conhecê-los.

Reconhecendo a importância da legislação para a política educacional, este trabalho detém-se sobre as principais propostas veiculadas nas cartas magnas produzidas entre o Império e a República, considerando alguns elementos do contexto onde estas são concebidas<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo, procede a um exame das leis de reforma da educação elaboradas entre 1827 e 2006.

Na perspectiva da pesquisa da qual o presente estudo é originário, as Constituições Brasileiras são documentos chaves para compreender os temas relevantes relativos aos diferentes momentos históricos em que são concebidas. Do mesmo modo, sinalizam (ou não) a agenda de reformas que vão sendo propostas ao longo do tempo. Assim sendo, estudá-las é não apenas oportuno como necessário ao conhecimento da política educacional em nosso país.

As Constituições têm se revelado um tema preferencial de pesquisa no campo da educação. Tais estudos abordam desde aspectos mais gerais (COSTA, 2002), sua evolução (FÁVERO, 1996; MARTINS, 1996), Constituintes e Constituições específicas (OLIVEIRA, 1990; CURY, 2001 e 2003), Constituições Estaduais (CATANI & OLIVEIRA, 1993; VIEIRA, 2006), para citar

---

<sup>6</sup> Este estudo foi originalmente publicado sob o título: "A educação nas Constituições Brasileiras: texto e contexto". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. V. 88, n. 219, p. 293-311, maio/ago. 2007b.

apenas alguns. O significativo número de incursões ilustra o valor dos textos constitucionais para a análise da política educacional em nosso país. Tais contribuições, porém, não esgotam o manancial desses textos. Deixam em aberto outras possibilidades de investigação, dentre elas o aprofundamento da articulação *passado-presente* (eixo diacrônico) e dos nexos *texto-contexto* (eixo sincrônico) desses discursos.

A interpretação dos textos legais requer uma compreensão do cenário mais amplo onde as decisões sobre os rumos da política educacional são forjadas (SAVIANI, 1976, 1987). Assim como as reformas, também os *textos* das constituições merecem ser interpretados à luz dos *contextos* em que são produzidos. Neles, não raro, estão razões que ultrapassam a vontade dos legisladores, assim como explicações para mudanças (ou permanências) macro estruturais que determinam boa parte das circunstâncias do fazer educativo.

O estudo da educação nas Constituições Brasileiras e nas Leis de Reforma permite apreciar seu contraditório movimento enquanto um valor que passa a incorporar-se aos anseios sociais sem, contudo, oferecer a cidadania plena. Do mesmo modo, contribui para melhor situar o lugar das iniciativas propostas ao longo da história.

## Educação nas Constituições e nas Leis de Reforma

Até a proclamação da Independência todas as orientações relativas à educação do Brasil eram oriundas

de Portugal. Foi somente a partir de então que o país passou a conviver com uma legislação concebida pelos dirigentes do nascente Império. No intervalo compreendido entre esta primeira tentativa de ruptura com as deliberações lusitanas e o advento da República, em novembro de 1889, muitas medidas legais foram propostas. As iniciativas relativas ao Império focalizadas neste livro são: a Constituição de 1824, a Reforma Januário da Cunha Barbosa (1827), a Reforma Couto Ferraz (1854) e a Reforma Leôncio de Carvalho (1878-79). Dada sua relevância para a compreensão do período, também é referido o Ato Adicional de 1834 que, embora não seja uma lei específica da educação, veio a ser um instrumento legal bastante conhecido no campo.

Também as primeiras décadas do regime republicano são pródigas na formulação de projetos de reforma. Durante a Primeira República (República Velha), que compreende o intervalo entre a curta presidência de Deodoro da Fonseca (1889-1891) e a Revolução de 1930, é possível identificar um amplo conjunto de propostas deflagradas pelo poder central. As iniciativas registradas no estudo referentes à primeira fase da República são: a Reforma Benjamin Constant (1890-91), a Constituição de 1891, a Reforma Epitácio Pessoa (1901), a Reforma Rivadávia Corrêa (1911), a Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma João Luis Alves (1925).

Nos anos 30, o aumento da demanda por escola e a organização do campo educacional vão dar continuidade a proposições de reforma. Estas, entretanto, vão traduzir-se em um corpo mais substantivo de medidas, em sintonia

com o contexto em que são concebidas. É o caso específico das iniciativas relativas à Reforma Francisco Campos, no início dos anos trinta, e das Leis Orgânicas do Ensino, na década de quarenta. Entre esses dois marcos da política educacional, situam-se as Constituições de 1934 e de 1937, ambas portadoras de significado do período histórico do qual são originárias.

A partir da Constituição de 1946, as expectativas de mudanças no campo educacional vão estar depositadas na idéia de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevista pela referida Carta Magna. A trajetória do projeto dessa lei, entretanto, foi tortuosa, e passaram-se muitos anos até que a primeira LDB (1961) fosse promulgada. Esta não seria de longa vigência. Pouco anos depois de sua aprovação, novas mudanças políticas motivariam alterações de grande porte no campo educacional.

Com a ditadura militar, inaugurada em 1964, o país teria uma nova Constituição, em 1967. A reorganização do ensino superior seria proposta através de um conjunto de documentos que veio a configurar-se como a Reforma Universitária (1968). Mais tarde também seria apresentada a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (1971), voltada para a reestruturação do ensino primário, ginasial e secundário.

A legislação do regime militar, de longa duração, projeta-se ao início da chamada “transição democrática”. Em 1988 é aprovada uma nova Constituição e, com ela, retornam as expectativas de uma nova lei geral de educação. Somente em 1996, contudo, viriam novos dispositivos legais, com a aprovação da segunda Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional e de medidas para a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este, por sua vez, seria substituído uma década depois pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

O olhar de longo alcance sobre as diversas iniciativas legais brasileiras permite perceber que as reformas possuem dinâmicas distintas em contextos democráticos e autoritários. Nos cenários de fechamento político, até por razões óbvias, é mais fácil aos governos viabilizar reformas acabadas e com uma coerência interna mais explícita. Nos cenários democráticos, por sua vez, onde os vários atores interessados na matéria têm voz e vez e mobilizam-se no sentido de fazer valer seus interesses, o andamento das questões tem um curso distinto.

A compreensão dos textos de reforma à luz dos contextos em que são concebidas, como bem disse Saviani, antes citado, é preciosa fonte para o conhecimento da realidade. Ao pesquisador cabe a tarefa de estabelecer as conexões entre uns e outros e, ao fazê-lo, notar as constâncias e intermitências. O exame das reformas dos últimos cinquenta anos ilustra esse movimento. A primeira LDB, que veio a traduzir-se na Lei nº 4.024/61, foi prevista pela Constituição de 1946 e tramitou no Congresso por cerca de 13 anos. Algo semelhante sucedeu com a segunda LDB, prevista pela Constituição de 1988 e materializada na Lei nº 9.394/96, cujo percurso também foi tortuoso. A

legislação da ditadura militar, por sua vez, a exemplo da reforma universitária (Lei nº 5.540/68) e da reforma do 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/71) foi aprovada sem percalços por um Congresso apático.

Ainda que os contextos constituam o pano de fundo para a determinação das grandes linhas que se fazem presentes nos textos, é neles que se projeta o foco central deste livro. Isto porque, diferentemente de outros estudos de nossa autoria (VIEIRA, 2002 e 2008a), onde buscamos de forma mais estreita a conexão texto-contexto, aqui nos propusemos, a partir de um mapeamento inédito, a extrair as linhas de força das reformas propostas no Império e na República.

Num cenário onde cada vez mais as preferências dos estudos no campo educacional tendem a privilegiar o olhar de mais curta duração, por ser de longo alcance, tal empreendimento não é isento de riscos. Cientes de tal vulnerabilidade, contudo, optamos por publicizar este esforço, assim permitindo abrir caminho para inúmeras outras incursões. Nesse sentido, **Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República** se propõe como um guia de estudos e um convite aos pesquisadores e outros interessados do presente para conhecerem as reformas do passado, nelas encontrando inspiração para desvelar os múltiplos enigmas ainda por decifrar no campo da história da política educacional.

Feitas essas considerações introdutórias é oportuno dizer algo sobre a lógica da exposição do trabalho. A síntese dos dispositivos sobre educação nas Constituições

Brasileiras e das principais Leis de Reforma da Educação nacional propostas ao longo da história será apresentada numa seqüência que toma como fio condutor uma linha do tempo.

O livro está organizado em duas partes, a primeira delas com foco no Império e a segunda na República. Pela extensão do período republicano, optou-se por apresentar as propostas segundo os contextos políticos dos quais são originárias: Primeira República, Era Vargas, Democracia Populista, Regime Militar e Retorno à Democracia. Como acréscimo, é incluído um anexo contendo um ementário das Constituições do Brasil e das principais Leis de Reforma produzidas entre 1827 e 2006.

## PARTE 1

# Legislação Educacional no Império

### Principais iniciativas

Embora represente um intervalo de tempo de pouco mais de setenta anos<sup>1</sup>, o Império é um período fértil de iniciativas legais, a começar pela Constituição de 1824. A cada uma das fases do período (Primeiro Reinado, Regência e Segundo Reinado) corresponde pelo menos uma lei de educação. Durante o Primeiro Reinado (1822-1831) é concebida a Reforma Januário da Cunha Barbosa (1827), expressa nas leis de 11 de agosto e de 15 de outubro de 1827. Sob a Regência (1831-1840) é promulgado o Ato Adicional de 1834, que, embora não seja um instrumento especificamente educacional, é de interesse para a área pelas implicações dele advindas. As demais propostas são do

---

<sup>1</sup> Para aprofundar o tema da educação no Império, conferir, dentre outros: Freire, 1993, Almeida, 1989. Ver ainda: Murasse e Machado. Disponível em: <<http://www.histedebbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 25/07/2007.

Segundo Reinado (1840-1889), a saber: a Reforma Couto Ferraz (1854) e a Reforma Leôncio de Carvalho (1879).

Na cronologia do período monárquico o Primeiro Reinado corresponde ao governo de D. Pedro I que, mesmo sendo herdeiro do trono português, proclamara a Independência (1822). Sob tais circunstâncias os laços de domínio e dependência existentes entre a Metrópole Portuguesa e a antiga Colônia ainda se mantêm firmes, ao mesmo tempo em que começa a ser construída uma identidade brasileira. É uma fase marcada por conflitos de interesses e desequilíbrio político. De um lado, os que desejavam preservar as estruturas socioeconômicas vigentes; de outro, D. Pedro I e os segmentos a ele ligados, com o intuito de aumentar e reforçar o poder do imperador. Esse equilíbrio de forças se expressa na primeira carta magna do Brasil, a Constituição de 1824, concebida no alvorecer do Império e dele incorporando suas marcas.

A Regência configura-se como uma fase assinalada por dificuldades advindas de crises econômicas e instabilidade política. Outros aspectos a destacar são as disputas pelo poder e as reivindicações populares por melhores condições de vida.

O Segundo Reinado representa uma retomada da monarquia motivada pela ascensão de D. Pedro II ao poder. O período caracteriza-se pela consolidação do Brasil como nação independente e por significativo desenvolvimento industrial e cultural. No campo educacional, todavia, a situação é marcada por insuficiente oferta de ensino elementar e um ensino secundário que beneficia apenas

uma ínfima parcela da população. A proposição de reformas, contudo, é pródiga.

Sendo este um período fértil em termos de formulação de idéias, é oportuno examinar as principais iniciativas nele concebidas em maior detalhe. O capítulo sobre as leis de reforma do Império trata das seguintes: a Constituição de 1824, a Reforma Januário da Cunha Barbosa, o Ato Adicional de 1834, a Reforma Couto Ferraz e a Reforma Leôncio de Carvalho.

## Constituição de 1824

Como vimos na introdução deste capítulo, a primeira Constituição Brasileira é do período imperial. Foi promulgada por Dom Pedro I, retratando o momento político subsequente à Independência, quando os anseios de autonomia convivem com idéias advindas da antiga Colônia.

Convocada em maio de 1823, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil é efêmera. Em busca de preservar seu próprio poder, o Imperador a dissolve e convoca um Conselho de Estado para refazer o projeto. A Constituição de 1824 estabelece princípios de um liberalismo moderado expressando a busca de separação entre Colônia e Metrópole, processo marcado por ambigüidades e contradições. O fortalecimento da figura do Imperador se concretiza através do Poder Moderador, garantindo-lhe ampla margem de intervenção na vida pública do país, inclusive na nomeação dos presidentes das províncias (IGLESIAS, 1985).

O Legislativo é organizado através do Senado e da Câmara de Deputados. Os Senadores são vitalícios. Os Deputados são eleitos por voto indireto e censitário, através dos eleitores, representados apenas pelos homens livres.

Essa carta foi a de mais longa vigência em toda a história das constituições brasileiras, tendo orientado o ordenamento jurídico do país por 65 anos. Regulamentou de maneira estável a vida institucional nas diversas crises e turbulências atravessadas no Império. Foi substituída apenas em 1891, com o advento da República.

### Educação na Constituição de 1824

Com a proclamação da Independência e a fundação do Império do Brasil, em 1822, inicia-se uma fase de debates e projetos que visavam a estruturação de uma educação nacional. Na abertura da Assembléia Legislativa e Constituinte, em 03 de maio de 1823, D. Pedro referiu-se à necessidade de uma legislação específica sobre a instrução. Abertas as sessões da Constituinte e eleita a Comissão de Instrução Pública, os trabalhos desenvolvidos nos seis meses de seu funcionamento produziram dois projetos de lei referentes ao tema.

Embora o debate sobre educação tenha sido intenso na Constituinte de 1823, em virtude de sua dissolução, não veio a traduzir-se em dispositivos incorporados à Constituição de 1824. A primeira carta magna brasileira traz apenas dois parágrafos sobre a matéria. Ao tratar da “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos

brasileiros”, menciona-se que “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (Art. 179, § 32). A segunda referência diz respeito aos “Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes” (Art. 179, § 33).

A presença desses dois únicos dispositivos sobre o tema no texto de 1824 é um indicador da pequena preocupação suscitada pela matéria educativa naquele momento político. É de se ressaltar, entretanto, a referência à idéia de gratuidade da instrução primária para todos, tema não contemplado na Lei de 15 de outubro de 1827 ou mesmo na primeira Constituição republicana, de 1891, a ser detalhada adiante. Não deixa de surpreender que, mesmo no nível das expectativas, a República silencie sobre tema acerca do qual o Império se pronuncia.

Como se vê, no contexto do nascente Império, o texto constitucional passa praticamente ao largo da matéria educacional, muito embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países a inscrever em sua legislação a gratuidade da educação a todos os cidadãos, apesar desta não ter se efetivado na prática (OLIVEIRA & ADRIÃO, 2002). O momento de maior destaque para a educação no período é posterior à Carta de 1824, não tendo com esta uma relação direta, e se expressa através de uma lei de reforma promulgada em 1827, mais conhecida como Reforma Januário da Cunha Barbosa, que detalharemos a seguir. Como síntese cabe, assim, o registro da pequena relevância da educação para os constituintes sob o jugo da autoridade do primeiro imperador.

## Reforma Januário da Cunha Barbosa

O início do Império, como já vimos nas considerações relativas à Constituinte de 1823, é um momento propício ao debate em torno da instrução pública. É nesse contexto que, em 1826, um amplo projeto de reforma é proposto ao Parlamento por Januário da Cunha Barbosa<sup>2</sup>, José Cardoso Pereira de Melo e Antônio Ferreira França. Tendo recebido várias emendas, a iniciativa resultaria em duas leis: a Lei de 11 de Agosto de 1827, que “crêa dous cursos de sciencias jurídicas e sociaes, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda”<sup>3</sup>, e a Lei de 15 de Outubro de 1827, que “manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Império”.

Com a aprovação da Lei de 11 de Agosto se encerraria uma fase de ingente luta em favor da idéia de universidade, defendida pelo Visconde de São Leopoldo, na Constituinte de 1823. O texto trata de diversos assuntos relativos aos cursos jurídicos, dispendo sobre currículo, corpo docente, pessoal administrativo e outros.

Segundo os dispositivos da Lei de 11 de Agosto, os cursos seriam ministrados num prazo de cinco anos e compostos de nove cadeiras, compondo o currículo as seguintes matérias: Direito Natural, Público, Análise de

---

<sup>2</sup> Januário da Cunha Barbosa (1780-1846) foi religioso, maçom, intelectual e político atuante no Primeiro Reinado. Criou o jornal O Reverbero Constitucional Fluminense, foi diretor da Biblioteca Nacional e um dos fundadores do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838). Disponível em: <<http://www.museu-emigrantes.org>>. Acesso em: 23/05/2008.

<sup>3</sup> Para aprofundar a história do ensino superior no Brasil, ver: Cunha, 2007a, b, c.

Constituições do Império, Direito das Gentes e Diplomacia (1º ano); Direito Público Eclesiástico (2º ano); Direito Pátrio Civil e Direito Pátrio Criminal (3º ano); Direito Mercantil e Marítimo (4º ano); Economia Política, Teoria e Prática do processo adotado pelas leis do Império (5º ano).

Os compêndios dos cursos seriam escolhidos pelos Lentes<sup>4</sup> e, depois, submetidos à aprovação da Congregação e da Assembléia Geral. Para a regência das matérias o Governo nomearia nove Lentes efetivos e cinco substitutos.

A matrícula dos candidatos seria feita mediante o cumprimento de alguns requisitos: comprovante de quinze anos de idade completos e de aprovação nas disciplinas de língua francesa, gramática latina, retórica, filosofia racional e moral e geometria. O grau de bacharel seria conferido aos alunos com cinco anos de frequência e aprovação em todas as cadeiras. Aos concludentes habilitados em requisitos especificados nos estatutos poderia ser atribuído o grau de doutor, exigência para atuar como Lente. A Lei dispõe ainda sobre a criação de cursos preparatórios nas cidades de São Paulo e Olinda, visando aprovação nas disciplinas necessárias ao ingresso nos cursos de ciências jurídicas e sociais.

A Lei de 15 de Outubro prevê a criação das escolas de primeiras letras, apresentando também orientações acerca do currículo, da formação de professores e outras matérias. Seria o primeiro instrumento legal importante para a educação elementar elaborado no Império. Segundo Ribeiro (2000, p. 26),

---

<sup>4</sup> Os Lentes eram os professores do ensino secundário e superior.

Esta Lei era o que resultara do projeto de Januário da Cunha Barbosa (1826) onde estavam presentes as idéias da educação como dever do Estado, da distribuição racional por todo o território nacional das escolas dos diferentes graus e da necessária graduação do processo educativo. Dele (projeto) vigorou simplesmente a idéia de distribuição racional por todo território nacional, mas apenas das escolas de primeiras letras, o que equivale a uma limitação quanto ao grau (só um) e quanto aos objetivos de tal grau (primeiras letras).

Além de determinar que “em todas as cidades, villas e logares mais populosos haveriam as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (Art. 1º), a Lei de 15 de Outubro regulamenta também uma série de outras medidas. Contém dispositivos, como a previsão de formas de provimento de professores (Art. 7º, 8º e 14), ordenados (Art. 3º) e capacitação (Art. 5º). Outro aspecto definido é a adoção do ensino mútuo (Art. 4º) como estratégia de ensino<sup>5</sup>. São apresentadas ainda orientações sobre edifícios escolares (Art. 5º), assim como a criação de “escolas de meninas nas cidades e villas mais populosas” (Art. 11) e os respectivos conteúdos de ensino a ministrar nas instituições (Art. 12). O currículo das escolas masculinas seria: leitura e escrita, as quatro operações matemáticas, prática de quebrados, decimais,

---

<sup>5</sup> O Ensino Mútuo, ou Método Lancaster, se caracterizava pela divisão dos alunos em grupos, sendo escolhido para cada um destes um aluno, que desempenharia a função de monitor. A atividade de monitoria consistia em orientar os demais nas atividades escolares, buscando assim suprir a falta de professores nas províncias. Ver, a propósito: Neves, 2003.

proporções, geometria, gramática da língua nacional, moral cristã e a doutrina da Igreja Católica. Nas escolas femininas, por sua vez, seriam ensinadas as quatro operações e as prendas auxiliares à economia doméstica.

A Lei de 15 de Outubro de 1827 se revelaria uma promessa de boas intenções, como pode se verificar em comentários a respeito de seu significado prático. Azevedo diria que “fracassou por várias causas, econômicas, técnicas e políticas”, não correspondendo “aos intuitos do legislador; o governo mostrou-se incapaz de organizar a educação popular no país” (1976, p. 72).

Em 1º de outubro de 1828 é promulgada Lei que cria as Câmaras Municipais em cada cidade e vila do Império, atribuindo-lhes funções no plano educacional. No título sobre “Posturas Policiais” das Câmaras diz-se que estas

terão inspeção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos órfãos pobres, em cujos números entram os expostos; e quando estes estabelecimentos e os de caridade (...) se achem por lei, ou de fato, encarregados em alguma cidade ou vila a outras autoridades individuais, ou coletivas, as Câmaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade e aumento dos sobreditos estabelecimentos” (Art. 70).

A fiscalização prevista, contudo, não lograria êxito, mostrando-se as “câmaras incapazes dessa função, e o ensino caiu até na capital do País, em grande degradação” (CASTELO, 1970, p. 53).

O conhecimento da legislação do Primeiro Reinado oferece interessantes elementos para uma compreensão das idéias das elites dirigentes do período sobre educação<sup>6</sup>. Nesse sentido é possível perceber que as preocupações marcantes referem-se a conteúdos disciplinares e algumas orientações relativas a pessoal docente e administrativo. Ainda não é visível uma concepção de educação como dever do Estado, ainda que, como lembrado, a Constituição de 1824 tenha sido uma das primeiras do mundo a inserir direitos e garantias individuais em seu texto (Artigo 179), dentre os quais inclui-se a instrução primária “gratuita a todos os cidadãos” (§ 32).

### Ato Adicional de 1834

A abdicação de Dom Pedro I em favor de seu filho e a insuficiente idade do príncipe herdeiro para assumir o trono resultaria na criação da Regência, a qual se subdividiria em três fases: Regência Trina Provisória (7 de abril a 17 de junho de 1831); Regência Trina Permanente (17 de junho de 1831 a 12 de outubro de 1835); e Regência Una (12 de outubro de 1835 a 23 de julho de 1840).

O período regencial é assinalado por problemas econômicos e dificuldades políticas diversas decorrentes do clima de instabilidade e disputa entre liberais e conservadores. Como resposta ao descontentamento que se instalara nas províncias em relação ao poder central é

---

<sup>6</sup> Para maiores esclarecimentos, ver: Carvalho, 1996.

feita uma emenda à Constituição de 1824, a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que veio a tornar-se conhecida como Ato Adicional de 1834<sup>7</sup>. Conforme o título do texto sugere, este “faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832”.

O documento extingue o Conselho de Estado, confere *status* de Município Neutro da Corte à cidade do Rio de Janeiro, institui a Regência Una e dispõe sobre as “Assembléias Legislativas Provinciais”, concedendo-lhes amplos poderes sobre questões diversas, inclusive a educação. Uma de suas competências seria legislar

sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro forem criados por lei geral (Art. 10, § 2º).

É curioso observar que, embora não sendo um documento do campo educacional propriamente dito, ao Ato Adicional de 1834 tem sido atribuída a origem de muitos dos problemas relativos à organização do sistema escolar brasileiro, como sugere depoimento de um clássico historiador da educação brasileira:

---

<sup>7</sup> Conferir o verbete “Ato Adicional de 1834”, elaborado por Antonio Paulo Castanha, no Glossário do site do Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” (HISTEDBR) Disponível em: <<http://www.histedebr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 23/05/2008.

em 1834, o sistema educativo e cultural em formação desde D. João VI, e que se vinha reorganizando lentamente de cima para baixo, foi atingido, no seu desenvolvimento, por um ato da política imperial que o comprometeu nas suas próprias bases, e viria a paralisar todos os esforços posteriores de unificação (AZEVEDO, 1976, p. 73-74).

Mesmo acatando a interpretação de que o Ato Adicional de 1834 teria destruído um sistema educacional em formação, é forçoso reconhecer que é impossível desfazer o inexistente. Não havia ainda uma organização escolar de bases sólidas no país. Os esforços eram isolados, e isolados permaneceram. Há, portanto, que se situar o pensamento do autor em foco no contexto de uma época marcada pela obra da centralização<sup>8</sup>. Azevedo atribuía ao referido instrumento legal as causas do “faccionamento do ensino e a dualidade de sistemas: o federal e os provinciais; aquele e estes, forçosamente mutilados e incompletos”. Tal situação decorreria de todo um descaso para com a educação pública e não necessariamente da organização administrativa pretendida pela lei de 1834. Em verdade, com este instrumento legal, se torna explícito o anúncio de um movimento pendular que vai se fazer presente ao longo da história da educação no Brasil, a saber, o conflito entre centralização e descentralização.

---

<sup>8</sup> A primeira edição de *Cultura brasileira*, de onde foram extraídos os capítulos sobre educação que tomaram a forma do livro *A transmissão da cultura*, é de 1943. Ver: Piletti, 1999.

Uma imagem da situação da instrução pública elementar por ocasião da promulgação do Ato Adicional permite constatar que, de fato, era muito pouco o que já existia em termos de oferta escolar, como se pode observar por um depoimento da época:

A estatística oficial de 1832 elenca, em todo império, 162 escolas de meninos e 18 de meninas; estas escolas estavam estabelecidas no Rio de Janeiro e na província do mesmo nome e também nas províncias da Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Pará, Mato Grosso, Goiás e S. Pedro do Rio Grande do Sul; sobre estas 180 escolas, havia ao menos 40 nas quais o lugar de professor estava vacante (ALMEIDA, 1989, p. 61).

Faz sentido observar que a descentralização não é em si um mal, como alguns intérpretes da história educacional brasileira compreenderam no passado. Na verdade, as origens para os problemas educacionais devem ser buscadas fora do próprio sistema de ensino, ou seja, na sociedade em que este se localiza, seus impasses e contradições. Atribuir a uma lei como o Ato Adicional de 1834 todas as mazelas que vieram a dificultar e postergar o desenvolvimento de um sistema nacional de ensino significa desconsiderar o impacto das determinações externas sobre o processo educacional.

O Ato Adicional de 1834 assinala um importante momento da política educacional no Brasil. Muito embora o papel do Estado ainda seja praticamente imperceptível

na oferta escolar, pois a obra do Império se traduzisse em *uma educação de poucos e para poucos*, é a partir de então que se define um papel para as províncias – a partir da República transformadas em estados – na oferta da instrução pública elementar e secundária. Ao largo dessa proposta de reforma, que teve impacto sobre a obra da centralização, no Município Neutro e nas cidades onde foram instalados cursos de ensino superior, algumas iniciativas florescem. Assim, cabe registrar a criação do Colégio Pedro II<sup>9</sup>, na cidade do Rio de Janeiro, assim como algumas idas e vindas no que se refere à legislação e à oferta de cursos superiores. Outro fato a mencionar no período é o retorno dos jesuítas ao Brasil (1842). Estes, que até sua expulsão haviam sido praticamente os únicos educadores do período colonial, voltam a exercer importante protagonismo na fundação de colégios.

## Reforma Couto Ferraz

Como já foi mencionado, o Segundo Reinado é uma fase de consolidação do poder imperial, marcada por progressivas mudanças que vão preparar condições para o advento da República. O período é assinalado por duas propostas de reforma no âmbito educacional. A primeira

---

<sup>9</sup> Considerado escola-modelo para as províncias e freqüentado pelas elites dirigentes, o Colégio Pedro II teve várias denominações. Criado a partir da reorganização do antigo Seminário de São Joaquim foi inaugurado em 1837, com a denominação de Imperial Colégio de Pedro II. Conferir: Murasse. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>> . Acesso em: 23/05/2008.

delas é a Reforma Couto Ferraz, que data de 1854. Assim seria denominada em homenagem ao ministro do Gabinete de Conciliação do Império (1853-1857)<sup>10</sup>, sob cuja responsabilidade estavam os assuntos da educação.

A necessidade de promover a reforma da instrução pública era um “consenso entre os membros do governo. Não apenas o novo ministro, como o próprio D. Pedro II, concordavam a respeito da urgência da matéria”. Sua concepção associa-se à idéia de que a educação seria instrumento para promover “o alinhamento do Império com as chamadas nações civilizadas” (SQUEFF, 2000).

A Reforma Couto Ferraz envolve um amplo conjunto de medidas, instituídas através do Regulamento para a Reforma do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (Decreto nº 1.331A, de 17 de fevereiro de 1854). Posteriormente seriam apresentados dispositivos relativos à definição de novos estatutos para os Cursos Jurídicos (Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854), para as Escolas de Medicina (Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854) e para a Academia de Belas Artes<sup>11</sup>.

O Decreto nº 1.331A, de 17 de fevereiro de 1854, contém medidas sobre o ensino primário e secundário, estabelecendo orientações diversas sobre a organização das

---

<sup>10</sup> Luís Pedreira do Couto Ferraz (1818-1886), Visconde do Bom Retiro, foi professor e advogado formado pela Faculdade de Direito de São Paulo. Exerceu vários cargos públicos (Ministro, Conselheiro de Estado, Inspetor-geral da Caixa de Amortização e membro do Conselho do Imperador Comissário do Governo Imperial Junto ao Instituto dos Meninos Cegos). Foi Presidente de Província (1846-53), Deputado Geral (1848, 1853-63) e Senador (1867-86).

<sup>11</sup> Para maiores esclarecimentos, conferir: Squeff, 2000.

escolas, assim como requisitos necessários ao exercício do magistério. Quanto ao ensino secundário, estimula, além da obrigatoriedade dos exames públicos, sua reorganização de acordo com o modelo oferecido pelo Colégio Pedro II, buscando uniformizar este nível de ensino em todo o Brasil.

O texto consta de 135 artigos e trata de temas diversos, com destaque para os regimentos da escola pública primária e secundária, incluindo referências sobre: currículo das escolas masculinas e femininas; organização das escolas em duas classes (escolas de primeiro e de segundo grau); adoção de compêndios e métodos disciplinares. O Decreto detalha o papel e as atribuições dos conselhos diretores dos estabelecimentos públicos de ensino. Seus membros seriam responsáveis pelo cumprimento do regulamento da escola, análise da metodologia adotada, revisão de compêndios, criação de novas disciplinas, conteúdo de provas e fiscalização das escolas públicas e particulares. Vários requisitos necessários à instituição das escolas de ensino particular são também mencionados.

Um dos destaques da reforma diz respeito a critérios, critérios de ingresso e direitos do magistério do ensino público primário e secundário. Os professores deveriam submeter-se a exames de comprovação de sua capacidade profissional, compreendendo conteúdos e método de ensino. Chama atenção a referência à classe de professores adjuntos, integrada por alunos maiores de doze anos com aptidão para o magistério. Esses se submeteriam a testes ao final de cada ano letivo, e aqueles com mais de dezoito anos e bom aproveitamento nos testes do último ano seriam efetivados.

No mesmo ano seriam apresentadas orientações de reforma relativas ao ensino superior. Conforme já referido, dois são os decretos que regulamentam as mudanças a serem introduzidas: o Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854, que “dá novos Estatutos aos Cursos Jurídicos” e o Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854, que “dá novos Estatutos às Escolas de Medicina”. Os cursos jurídicos criados em Olinda e São Paulo por determinação da Reforma Januário da Cunha Barbosa orientavam-se pelo estatuto da Universidade de Coimbra. A Reforma Leôncio de Carvalho, por sua vez, reflete a tentativa de estabelecer uma Faculdade de Direito em sintonia com a realidade brasileira.

Pelo primeiro decreto, os Cursos Jurídicos são elevados à condição de Faculdades de Direito, mantendo a duração de cinco anos definida pela Reforma Couto Ferraz e introduzindo algumas mudanças nas matérias previstas, a exemplo de Hermenêutica Jurídica, Processo Civil e Criminal (incluído o militar e prática forense) e Direito Comercial. Os mesmos passam a conferir o grau de Bacharel e Doutor aos alunos concludentes. Aspecto curioso a registrar no âmbito desta reforma é a previsão de punições severas a professores e alunos. O Lente que viesse a infringir o regimento, “propagar doutrinas subversivas ou perigosas” (Art. 108), poderia ser suspenso por até um ano sem receber seu ordenado. O aluno promotor de desordem, por sua vez, poderia ser: advertido, exposto a indagações do Diretor na presença de dois Lentes e alguns alunos, ficar em “prisão correccional de 1 a 8 dias” (Art. 116), perder o ano ou ser expulso.

O segundo decreto segue as diretrizes do documento anterior, dando novo estatuto às Escolas e Faculdades de Medicina, que manteriam a segunda denominação, seguida do nome da cidade de sua localização. Segundo o decreto estas deveriam ser integradas por três cursos: Curso Médico (seis anos), Curso Farmacêutico (três anos) e Curso Obstetrício (dois anos). O texto da reforma é extenso, contendo 204 artigos, onde são detalhados em minúcia todos os aspectos relativos ao tema.

São apresentadas disposições sobre currículo, disciplinas, corpo docente, requisitos para ingresso e conclusão, pagamento de taxas, exames, organização administrativa, tabela de vencimentos e outros. No que se refere ao magistério, há também orientações sobre as responsabilidades da Congregação, organismo que agrega os Lentes (Catedráticos, Substitutos e Opositores). Aqui também há observações curiosas sobre a “polícia” a ser exercida pelos Lentes em suas respectivas aulas, assim como previsão de punições rigorosas a professores e alunos que propagassem doutrinas subversivas ou perigosas.

Se as iniciativas propostas não lograram êxito em estabelecer uma política nacional de educação, é certo que reforçaram o caráter propedêutico e seletivo do ensino então oferecido (RIBEIRO, 2000). Segundo Freire, embora pretendesse dispor sobre a reforma apenas no Município da Corte, a Reforma Couto Ferraz extrapola tais limites, já que “tratava-se de um código pretendendo estabelecer normas de validade nacional”. Na interpretação da autora, as medidas “evidenciam clara manifestação do Poder

Central na educação das províncias (particular ou pública) e nas particulares da Corte”, ao mesmo tempo em que anunciam um débil “sinal de unificação do ensino primário no Brasil, que só se tornaria realidade quase um século depois” (FREIRE, 1993, p. 99-100).

## Reforma Leôncio de Carvalho

Depois de um momento em que as atenções estão concentradas sobre a política externa, com o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), algumas modificações na base da organização econômica e social começam a ganhar visibilidade. Na economia persistem os laços de dependência com países consumidores das exportações agrícolas, sobretudo a Inglaterra. O cultivo do café, por sua vez, passa a imprimir nova vitalidade à produção. A mão-de-obra escrava começa a ser gradativamente substituída pelo trabalho livre, gerando circunstâncias propícias ao surgimento do capitalismo.

Nesse contexto, mais uma vez, ganham força expectativas de inovação no panorama educacional, o que iria ocorrer através da segunda proposta de mudança do Segundo Reinado, a Reforma Leôncio de Carvalho, assim denominada em homenagem ao Ministro e Secretário dos Negócios do Império<sup>12</sup>. A iniciativa prevê a criação de

---

<sup>12</sup> Carlos Leôncio de Carvalho (1847-1912). Advogado formado pela Faculdade de Direito de São Paulo, de onde foi professor e diretor. Ocupou a pasta dos Negócios do Império no gabinete de 15 de janeiro de 1878. Foi deputado pela província de São Paulo (1878-81).

cursos noturnos para adultos analfabetos nas escolas públicas de instrução primária no Município da Corte (Decreto nº 7.031 A, de 6 de setembro de 1878) e reforma do ensino primário e secundário no Município da Corte e do superior em todo o Império (Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879). A reforma institui a liberdade de ensino e de freqüência, medidas polêmicas e criticadas pelo excessivo liberalismo e potencial de favorecimento às escolas particulares.

O Decreto nº 7.031 A, de 6 de Setembro de 1878, “crea cursos noturnos para adultos nas escolas publicas de instrução primaria do 1.º gráo do sexo masculino do municipio da Corte”. Sua origem justifica-se pela recomendação do Ministro Leôncio de Carvalho, em Relatório do mesmo ano, no sentido de estimular a alfabetização de adultos, dado que a reforma eleitoral então empreendida exigia o domínio da leitura e da escrita para o exercício do voto.

O texto, composto de 48 artigos, define que tais cursos deveriam cumprir o mesmo currículo das escolas de 1º Grau, sendo as classes regidas por Professores Públicos Catedráticos dessas escolas e, em seu impedimento, por Professores Adjuntos efetivos. Os mesmos seriam gratificados de acordo com o número de alunos que freqüentassem efetivamente o curso.

Poderiam matricular-se nos cursos noturnos somente pessoas do sexo masculino, libertos ou livres, maiores de 14 anos, excluindo-se pessoas com moléstias ou não vacinadas. A reforma prevê ainda diversas punições

disciplinares a alunos que desrespeitassem professores ou discípulos, incluindo nota de mau comportamento ou, eventualmente, até mesmo a expulsão temporária ou permanente. A cada final de ano haveria um exame compreendendo prova oral e escrita sobre toda matéria estudada durante o ano letivo. O exame teria duas etapas: a primeira oral e a segunda escrita. Seriam também consideradas notas de comportamento e aplicação.

O Decreto nº 7.247, de 19 de Abril de 1879, “reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o ensino superior em todo o Império”. Trata-se de um documento abrangente que trata de outros temas como jardins de infância, bibliotecas e museus. O referido instrumento autoriza o governo a criar ou auxiliar nas províncias cursos para o ensino primário que permitissem a freqüência de escravos, antes mesmo da promulgação da Lei Áurea.

Em 29 artigos o Decreto define que a oferta de educação de que trata o texto é completamente livre, excetuando a inspeção necessária para garantir a moralidade e a higiene. Os professores que mantivessem cursos e os Diretores seriam obrigados a comunicar ao Inspetor Geral sobre os assuntos referentes às escolas.

O texto apresenta um amplo detalhamento sobre os conteúdos curriculares a serem ensinados por nível de ensino – escolas de 1º e 2º graus, ensino normal e ensino superior (Faculdades de Direito e de Medicina). São também inseridos na proposta dispositivos relativos ao magistério. Prevê-se o preenchimento da vaga de Lente

Catedrático por meio de concurso, podendo inscrever-se no concurso Bacharéis ou Doutores.

Aspecto interessante a assinalar nessa reforma refere-se à previsão de apoio do governo às mais diversas iniciativas, tais como: auxiliar as escolas particulares que recebessem gratuitamente meninos pobres nas localidades onde o número de escolas públicas fosse insuficiente; criar ou auxiliar nas províncias cursos para o ensino primário de adultos analfabetos; criar ou auxiliar Escolas Normais nas províncias; auxiliar os estabelecimentos que habilitassem aos exames necessários à matrícula no ensino superior; criar ou auxiliar no município da Corte e nas mais importantes províncias escolas profissionais (instrução técnica) e escolas especiais e de aprendizado (artes e ofícios); criar ou auxiliar bibliotecas ou museus pedagógicos onde houver Escola Normal; e, criar ou auxiliar nas províncias bibliotecas populares.

A reforma admitiria ainda a associação de particulares na criação de cursos com o mesmo conteúdo programático das escolas oficiais de ensino superior. Se após sete anos os cursos formassem pelo menos quarenta alunos com o grau acadêmico, o Governo concederia a esse curso o título de Faculdade Livre.

Segundo Freire, a Reforma Leôncio de Carvalho seria “um equívoco do idealismo liberal” (Op. cit., p. 117), na medida em que buscava mudar a realidade tão somente pela via de uma nova legislação. Assim, embora a proposta apresentasse um espectro considerável de orientações relativas à organização escolar, não lograria êxito em

instituir uma política nacional de educação. Para tal situação contribuiriam tanto a ausência de infra-estrutura institucional para apoiar sua operacionalização, quanto a indiferença política das elites, preocupadas principalmente em manter condições favoráveis à sua hegemonia econômica e social. A propósito, tão acirradas seriam as críticas às medidas de reforma pretendidas por Leôncio de Carvalho que este renunciaria ao cargo de Ministro.

Para finalizar, resta lembrar que, conforme previra o Ato Adicional de 1834, a instrução seria matéria discutida pela Assembléia Geral, e objeto de referendo do Legislativo. Assim, os decretos da Reforma Leôncio de Carvalho motivariam o pronunciamento de Rui Barbosa sobre o assunto nos pareceres intitulados Reforma do Ensino Secundário e Superior (1882) e Reforma do Ensino Primário (1883)<sup>13</sup>. Entretanto, as condições políticas não seriam propícias a que o debate sobre o assunto tivesse continuidade. As idéias abolicionistas tomavam corpo e as circunstâncias levavam os ventos da política para direções alheias à instrução pública. Os tempos da República, ainda não de todo perceptíveis, estavam por vir. E a seu reboque novos *desejos de reforma* da educação se anunciariam sob inspiração de um novo capítulo da história do país.

---

<sup>13</sup> Para uma análise dos pareceres de Rui Barbosa, conferir: Freire (1993, p. 121-166).

## PARTE 2

# Legislação Educacional na República

### Principais iniciativas

A República corresponde a um extenso período no tempo, iniciado em 1889 e ainda em curso, ultrapassando os objetivos deste estudo aprofundar sua trajetória<sup>1</sup>. Vale observar, todavia, que seu advento dá continuidade e aprofunda anseios de mudança presentes no seio da sociedade desde muito antes. Nas diferentes fases de sua história as expectativas sobre educação são expressas nas Constituições Brasileiras, assim como nas Leis de Reforma que visam dar materialidade aos projetos de educação perseguidos pelas elites dirigentes.

A Primeira República (1889-1930)<sup>2</sup> é marcada por uma Constituição Brasileira, em 1891, e é também pródiga

---

<sup>1</sup> Conferir a esse respeito: Basbaum (1986a, 1986b, 1991). Para uma visão introdutória sobre a política educacional no período, ver: Vieira; Farias: 2007.

<sup>2</sup> Para aprofundar o conteúdo das propostas de reforma da Primeira República no país, conferir: Nagle (1976), Ribeiro (2000) e Freire (1993).

na formulação de propostas de reforma da educação. Cinco projetos concebidos no período são retratados no estudo, quais sejam: a Reforma Benjamin Constant (1890-1891), a Reforma Epiácio Pessoa (1901), a Reforma Rivadávia Corrêa (1911), a Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma João Luiz Alves (1925).

As referidas iniciativas nem sempre correspondem a um conjunto orgânico de medidas, mas antes a decretos elaborados com o intuito de reformar aspectos específicos relativos à organização do ensino. Como a República mantém a responsabilidade do governo central relativa ao ensino superior e à instrução primária e secundária no Distrito Federal (a cidade do Rio de Janeiro), o impacto de algumas dessas reformas sobre os estados é relativo, sobre eles exercendo efeitos indiretos.

O período subsequente à Primeira República corresponde à ascensão de Getúlio Vargas ao poder, que governaria o país entre 1930 e 1945 e de 1951 a 1954. A longa passagem de Getúlio como presidente e a extensão das mudanças implementadas a partir de seus governos justificam a denominação de Era Vargas para esse momento histórico. Nesse intervalo são promulgadas duas Constituições (1934 e 1937) e concebidas duas reformas de amplo espectro: a Reforma Francisco Campos, no início da década de trinta e, mais tarde, as Leis Orgânicas do Ensino, também conhecidas por Reforma Gustavo Capanema<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Como as reformas concebidas entre 1942 e 1946 ultrapassam a gestão de Gustavo Capanema na educação, optou-se pela denominação Leis Orgânicas do Ensino. Este assunto será detalhado quanto tratarmos do período.

Essas duas iniciativas encerrariam o ciclo de reformas que vieram a ser conhecidas pelo nome dos ministros sob cuja administração foram concebidas.

No intervalo em que Vargas esteve fora do poder, é promulgada a Constituição de 1946. Com o fim da Era Vargas, mudanças políticas trariam nova fase democrática para o Brasil. É desse período a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024/61). Poucos anos mais tarde ocorreria o golpe militar de 1964 e, com ele, surgiriam novas propostas: uma nova Constituição, em 1967; a Reforma Universitária (Lei nº 5.540/68); e, a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei nº 5.692/71).

Na retomada da democracia, a partir de meados da década de oitenta, o país iria conviver com o retorno de expectativas de mudança traduzidas em leis que serão também abordadas nesta reflexão. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988, também chamada “Constituição Cidadã”. Depois disso, viriam a segunda LDB (Lei nº 9.394/96) e a lei que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF – Lei nº 9.424, 96). Dez anos mais tarde, este é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) através da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano.

As iniciativas aqui mencionadas representam os *desejos de reforma* da educação na República. A importância

de conhecê-los é inegável, muito embora possam traduzir anseios de mudança que nem sempre se efetivam. Através das idéias que expressam oferecem uma visão das formas de pensar que circulam e predominam nos diferentes contextos históricos.

É certo que não são poucos os que questionam a efetividade das leis. Mas a política educacional alimenta-se de algo mais que suas condições de implementação, por isso, seu estudo requer atenção às “promessas, fatos e feitos” (VIEIRA, 2002). Justifica-se, de tal maneira, a intenção de compreender os valores que lhes são subjacentes. Assim esclarecendo, passemos ao objeto central do estudo. Começamos por focalizar as iniciativas da Primeira República, a começar pela Reforma Benjamin Constant, concebida no alvorecer desse novo momento histórico-político.

## Primeira República

### Reforma Benjamin Constant

Os primeiros anos da República não trazem rupturas significativas no plano econômico, pois as mudanças mais substantivas nessa área somente iriam ocorrer nas primeiras décadas do século XX. No plano político, são muitas as manifestações de disputa pelo poder, e várias insurreições ocorrem. No campo educacional, o país inicia o regime republicano tendo pela frente o desafio de oferecer escola a toda população, como observa Freire em passagem ilustrativa a respeito da transição entre o Império e esse novo momento:

Liquidado o Império, a educação, como um todo, permanecia mais a nível de discurso do que sua efetivação e sistematização (...) Estava estabelecida a res-republica, mas o povo, a grande população brasileira, continuava fora das decisões políticas e do acesso aos bens culturais (1993, p. 173).

A Reforma Benjamin Constant<sup>4</sup> é a primeira de uma série de medidas visando o campo educacional deflagradas na República, tendo sido proposta no Governo Provisório de Manoel Deodoro da Fonseca (15/11/1889-25/02/1891)<sup>5</sup>. A iniciativa refere-se a um conjunto de documentos: o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal (Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890), o Regulamento da Escola Normal da Capital Federal (alterado pelo Decreto nº 982, de 8 de novembro de 1890), o Regulamento para o Ginásio Nacional (Decreto nº 1.075, de 22 de novembro de 1890) e o Regulamento do Conselho de Instrução Superior (Decreto nº 1232-G, de 2 de janeiro de 1891). Os quatro regulamentos são anteriores à primeira

---

<sup>4</sup>Benjamin Constant Botelho de Magalhães (1836-1891) foi militar e professor, teve participação decisiva no movimento que deflagrou a República. Dirigiu o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, no Rio de Janeiro. Foi Ministro da Guerra do novo regime e, posteriormente, Ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos do Governo Provisório, tendo tido importante papel na proposição da reforma curricular que veio a receber seu nome.

<sup>5</sup> Detalhes sobre os mandatos dos presidentes podem ser obtidos no Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República (CIAPR), organizado pelo Arquivo Nacional e vinculado à Presidência da República. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br>> e <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 23/05/2008.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, adiante detalhada. Antecede também o acirramento dos embates políticos agravados pela queda de Deodoro da Fonseca e ascensão de Floriano Peixoto ao poder.

O primeiro documento da reforma (Decreto nº 981, de 08 de novembro de 1890) refere-se a mudanças relativas à instrução primária e secundária no Distrito Federal. Estabelece princípios gerais, dispõe sobre a estrutura e divisão do ensino, conteúdos programáticos, organização do trabalho escolar e outros temas. É oportuno observar que esta lei mantém o espírito da Reforma Leôncio de Carvalho, ao definir entre seus princípios que “é completamente livre aos particulares, no Districto Federal, o ensino primario e secundario, sob as condições de moralidade, hygiene e estatistica definidas” no referido decreto (Art. 1<sup>o</sup>). Do mesmo modo, é “inteiramente livre e fica isento de qualquer inspecção official o ensino que, sob a vigilancia dos paes ou dos que fizerem suas vezes, for dado ás crianças no seio de suas famílias” (Art. 1<sup>o</sup> § 4<sup>o</sup>). Outro aspecto a mencionar é a ausência de exigências para professores que atuassem na escola privada, como pode ser observado na orientação de que “para exercer o magisterio particular bastará que o individuo prove que não sofreu condemnação judicial por crime infamante, e que não foi punido com demissão” (Art. 1<sup>o</sup> § 1<sup>o</sup>).

Conforme previsto, a instrução primária seria dividida em dois graus: o 1<sup>o</sup> Grau, com curso elementar (7 a 9 anos), médio (9 a 11 anos) e superior (11 a 13 anos), e o 2<sup>o</sup> Grau

com duração de três anos. O ensino secundário seria dado pelo Estado no *Gymnasio Nacional*, com duração de sete anos, sob o regime de internato e externato. O Regulamento trata também do *Pedagogium*, órgão a ser criado na Capital Federal destinado a oferecer capacitação, exposição de metodologias e aperfeiçoamento de material didático ao público e aos professores.

É interessante registrar uma preocupação desta lei com a qualidade do ensino, na determinação de que cada classe de 1º Grau tivesse no máximo 30 alunos<sup>6</sup> e, na existência de excedentes, houvesse dois ou mais professores ou adjuntos. Outro aspecto a mencionar diz respeito à determinação de que o magistério de 1º Grau fosse exercido por professoras, e o de 2º Grau por professores ou professoras, conforme o sexo a que a escola se destinasse.

A reforma da instrução primária e secundária estende-se ao ensino ministrado nas escolas normais, incluindo-se a orientação de que a cada uma destas deveria ser anexada uma escola primária modelo. Seu corpo docente seria composto por Professores Adjuntos e Professores Primários, sendo o provimento destes cargos feito através de concurso público. Os professores primários catedráticos seriam vitalícios. Um último aspecto importante a destacar

---

<sup>6</sup> Esta orientação nem sempre seria observada ao longo da história do ensino público e privado. O tema da “relação adequada entre o número de alunos e o professor” seria retomado pela LDB de 1996, mas sem especificação de quantidade, cabendo ao “respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento” ao disposto no artigo (Art. 25)

diz respeito ao Fundo Escolar, criado exclusivamente para o desenvolvimento do ensino primário e secundário do Distrito Federal, sendo baseado em porcentagens dos orçamentos, rendas, impostos, dentre outras fontes.

O segundo documento da reforma (Decreto nº 982, de 8 de novembro de 1890) altera o Regulamento da Escola Normal da Capital Federal. Em 106 artigos o texto apresenta disposições diversas sobre conteúdos disciplinares, matrículas, regime das aulas, deveres, direitos e penas do pessoal docente e administrativo, vencimentos e outros. A lei define a Escola Normal enquanto “um estabelecimento de ensino profissional” com a finalidade de “dar aos candidatos à carreira do magisterio primario a educação intellectual, moral e pratica necessaria e suifficiente para o bom desempenho dos deveres de professor, regenerando progressivamente a escola publica de instrucção primaria” (Art. 1º).

Prevê-se que o Ensino Normal seja gratuito, integral e destinado a ambos o sexos (Art. 2º). As matérias do currículo são divididas entre *Curso de sciencias e letras* e *Curso de artes* e distribuídas por cinco séries. Como em outros documentos do período, são feitas várias exigências relativas a aspectos disciplinares, incluindo proibições, advertências e punições (Art. 15 a 24). São também apresentadas orientações quanto à organização e às responsabilidades da Congregação, preenchimento de vagas, exames, títulos e vantagens.

O terceiro documento da reforma (Decreto nº 1075, de 22 de novembro de 1890) apresenta o Regulamento do

*Gymnasio Nacional*, incluindo assuntos relativos à sua estrutura organizacional e conteúdos programáticos (Art. 1º a 7º), alunos e matrículas (Art. 8º a 17), aulas e exames (Art. 18 a 35), lentes e professores (Art. 36 a 53), concursos (Art. 54 a 69), disciplina escolar (Art. 70 a 81), prêmios (Art. 82 a 86), pessoal administrativo (Art. 87 a 102), e disposições transitórias (Art. 103 a 106).

O estabelecimento seria destinado a “proporcionar à mocidade brasileira a instrução secundária e fundamental, necessaria e sufficiente assim para a matricula nos cursos superiores da Republica, como em geral para o bom desempenho dos deveres do cidadão na vida social” (Art.1º). O curso, com sete anos de duração, poderia ser ofertado sob a forma de externato (Instituto Nacional de Instrução Secundária) e internato, com sede fora do centro da cidade. As duas modalidades de ensino seriam regidas por lei e programas comuns, mas com administrações independentes.

Dentre as orientações desse decreto, cabe mencionar aquelas relativas a exames finais, com previsão de provas escritas e orais e em algumas matérias avaliações práticas. Ao final do ensino secundário seria prestado exame de madureza que asseguraria aos alunos o direito de se matricularem em cursos superiores de caráter federal (Art. 24).

O quarto e último decreto da Reforma Benjamin Constant (Decreto nº 1232-G, de 2 de janeiro de 1891) cria um Conselho de Instrução Superior na Capital Federal. O texto, composto de 19 artigos, estabelece que as instituições pertencentes a este nível de ensino ficariam sujeitas à direção

geral do Ministério, que seria assistido pelo referido Conselho. São apresentadas orientações quanto à sua composição; mandatos de seus membros; competências; e, organização interna. Dentre suas atribuições, destaca-se a aprovação dos programas de ensino, organizados pelos estabelecimentos federais, fazendo as modificações necessárias e publicando-os após aprovação, no Diário Oficial. Outro aspecto a referir é a proposição ao governo de regulamentos relativos a exames, administração, disciplina escolar e à inspeção dos cursos particulares e faculdades livres. O Conselho de Instrução Superior seria organizado em três seções (Das Faculdades de Direito; Das Faculdades de Medicina; Das Escolas Polytechnica, de Minas, em Ouro Preto, e de engenheiro-geographo). Sua composição e responsabilidades constituem o embrião de organizações consultivas do poder central que viriam a ser estabelecidas no decorrer da República, a exemplo do Conselho Federal de Educação (CFE), mais tarde transformado em Conselho Nacional de Educação (CNE).

A Reforma Benjamin Constant antecipava, em certa medida, o espírito da primeira constituição republicana, promulgada pouco depois, orientando-se pelos princípios de liberdade, laicidade e gratuidade da escola primária. Dentre seus objetivos estava a intenção de melhor formar os alunos para o ensino superior, buscando uma base científica para o ensino. A despeito de tais expectativas, foi objeto de críticas, tanto por parte dos positivistas, por entenderem que sua concepção estava em desacordo com

os princípios pedagógicos de Augusto Comte<sup>7</sup>, como pelos defensores de uma educação de cunho literário, dado que a inserção de conteúdos científicos no currículo acabaria por imprimir um caráter enciclopédico ao ensino.

## Constituição de 1891

A Constituição de 1891 é produto do alvorecer de uma República marcada por contradições. Proclamada pelo Exército, tendo a frente um monarquista, desde seu nascedouro esta é assinalada por conflitos entre deodoristas e florianistas, que representam os dois segmentos das forças militares que tomam o poder.

A Assembléia Nacional Constituinte é instalada no primeiro aniversário da proclamação da República, sendo a nova Constituição promulgada em fevereiro de 1891. Os princípios federalistas nela inscritos buscam aumentar a autonomia das antigas províncias. A força do poder central se mantém através da hegemonia política, enquanto os Estados exercem controle sobre a máquina administrativa. Além disso, é eliminado o Poder Moderador e são mantidos os três poderes tradicionais. Institui-se o voto direto, descoberto e reservado aos homens maiores de 21 anos, e a separação entre Estado e Igreja.

---

<sup>7</sup> Isidore Auguste Marie François Xavier Comte, filósofo francês (1798-1857) cujas idéias sobre o positivismo prestaram importante contribuição à Sociologia e tiveram forte penetração na fase inicial da Primeira República.

Como vimos no capítulo anterior, a passagem do Império para a República faz emergir anseios de um novo projeto para a educação, materializando-se nas medidas propostas pela Reforma Benjamin Constant. Tais expectativas encontram alguma expressão na Constituição de 1891, detalhada a seguir.

### *Educação na Constituição de 1891*

A Constituição de 1891 apresenta maior número de dispositivos sobre educação que o texto de 1824, mas ainda não chega a ser pródiga. Mesmo assim, sua importância é significativa para a educação, explicitando alguns temas que irão estar presentes ao longo da história. Como signo fundante da República traz inscrita em seu texto a bandeira da laicidade, assim como a separação entre os poderes. Vejamos um pouco mais de perto os artigos de interesse direto para o campo educacional.

A nova Carta Magna define como atribuição do Congresso Nacional “legislar sobre (...) o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União” (Art. 34, Inciso 30). Suas responsabilidades limitam-se à esfera da União. Tem ainda a incumbência de “não privativamente: animar, no País, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências (...) sem privilégios que tolham a ação dos governos locais, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover à instrução primária e secundária no Distrito Federal” (Art. 35, Incisos 2º, 3º e 4º). Aqui, é

importante assinalar que o texto de 1891 afirma uma tendência que vai se manter constante na história da política educacional.

Palavras como “animar” e “não tolher” referendam o tom federalista antes aludido revelando, ainda que de forma indireta, as atribuições da União em matéria de educação: o ensino superior no país e a instrução primária e secundária no Distrito Federal. Esta inovação do texto de 1891 em relação ao de 1824 traduz uma primeira marca que chegaria para ficar em um sistema educacional cujo embrião se definira no Império, através do Ato Adicional de 1834. A satisfação da educação como “um direito de cidadania” ficará por conta dos estados federados, que “determinarão a natureza, o número e a abrangência da educação pública” (CURY, 2001, p. 306).

A “dualidade dos sistemas”, traduzida na configuração de um sistema federal integrado pelo ensino secundário e superior, ao lado de sistemas estaduais, com escolas de todos os tipos e graus, estimularia a reprodução de um sistema escolar organizado em moldes tradicionais e de base livresca. Não há ainda no país uma mentalidade de pesquisa, embora se possa dizer que a Reforma Benjamin Constant evidencie uma preocupação mais ostensiva com a formação científica.

Caracterizada pela separação entre Estado e Igreja, a nova Carta traz como grande inovação a laicidade do ensino, ao dispor que seria “leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Art. 72, § 6º). Também este artigo introduz uma temática que estará presente ao longo

da história, assinalando a diferença entre católicos e liberais, questão que se aprofundará no curso da República.

Um último aspecto a mencionar é a proibição do voto aos analfabetos (Art. 70, § 1º), revelando uma exclusão do direito à cidadania que somente será superada pela Constituição de 1988.

À primeira Constituição republicana se sucederem outras iniciativas de mudança, expressas em novas proposições legais, como é possível constatar através do exame das reformas Epiácio Pessoa (1901), Rivadávia Corrêa (1911), Carlos Maximiliano (1915) e João Luiz Alves (1925). Começemos por apreciar as medidas encaminhadas em 1901.

### Reforma Epiácio Pessoa

A Reforma Epiácio Pessoa<sup>8</sup> é a segunda iniciativa de mudança no campo educacional deflagrada durante a República Velha, tendo sido elaborada no governo de Campos Sales (15/11/1898-15/11/1902). Com a ascensão deste presidente ao poder termina a chamada República da Espada e inicia-se a República Oligárquica. Trata-se de um momento político marcado pela chamada “política dos governadores” (também conhecida por Política dos Estados), através da qual firma-se um acordo

---

<sup>8</sup> Epiácio Lindolfo da Silva Pessoa (1865-1942) foi jurista e político, tendo exercido várias funções públicas e cargos eletivos. No governo de Campos Sales foi titular do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, pasta à qual estavam vinculados os assuntos da educação. Posteriormente seria Presidente da República (1919-1922).

de colaboração mútua e não interferência entre os governos federal, estaduais e municipais. Tal situação prevalece até praticamente o final da República Velha, sendo interrompida apenas durante o intervalo da presidência de Hermes da Fonseca (1910-1914), quando é promulgada a legislação referente à Reforma Rivadávia Corrêa, da qual trataremos adiante.

A Reforma Epiácio Pessoa se constitui de dois instrumentos legais: o Decreto nº 3.890, de 01 de janeiro de 1901, que “Approva o Codigo dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, dependentes do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores” e o Decreto nº 3.914, de 26 de janeiro de 1901, que “Approva o regulamento para o Gymnasio Nacional”.

O primeiro dos instrumentos da reforma (Decreto nº 3.890, de 01 de janeiro de 1901) é um extenso texto de 384 artigos que disciplina questões diversas relativas à organização, composição e funcionamento das instituições federais de ensino superior e secundário e daquelas “fundadas pelos estados ou por particulares”.

O documento aborda temas diversos relativos às faculdades, escolas e o ginásio nacional (Art.1º), tais como: pessoal docente e administrativo, incluindo a Congregação (Art. 2º a 111, 237-243, 276-281); regime escolar, matrículas, exames, colações de graus (Art. 112 a 201); premiações, habilitações (216-236), licenças e faltas (Art. 327 a 343); patrimônio (Art. 344 e 345); e, como nos demais decretos do período, polícia acadêmica (Art. 304 a 326).

Outros assuntos tratados nesse primeiro decreto são: a revista dos cursos (Art. 202 a 207); memória histórica (Art. 208 a 215); secretaria e biblioteca (Art. 244 a 275); cursos livres (Art. 290 a 301); e, disposições gerais (Art. 346 a 360). Ao final, são apresentados dispositivos relativos às instituições de ensino superior e secundário fundadas pelos estados ou por particulares (Art. 361 a 384). O elenco dos conteúdos abordados por este texto da Reforma Epitácio Pessoa revela características semelhantes a documentos anteriores, onde não é ainda possível perceber o papel do Estado na oferta de educação. São orientações de caráter burocrático que, embora busquem romper com as determinações da reforma anterior, poucas inovações acrescentam.

O segundo documento da Reforma Epitácio Pessoa (Decreto nº 3.914, de 26 de janeiro de 1901) focaliza o regulamento do Ginásio Nacional. É um texto de 82 artigos que trata de temas como: organização científica do instituto, incluindo assuntos relativos ao curso, programas e exames (Art. 1º a 32); admissão, disciplina, frequência e recompensas de alunos (Art. 33 a 53); lentes e professores da congregação, concursos e outros assuntos afetos ao magistério (Art. 54-66); e, pessoal administrativo (Art. 67-82).

É oportuno observar que a Reforma Epitácio Pessoa não registra qualquer preocupação com o ensino primário, assunto que será tratado pela iniciativa subsequente. Segundo Freire esta é uma iniciativa caracterizada pelo excesso de centralização, assegurada através de mediadores diversos, envolvendo diretores, fiscais, professores e até

mesmo governadores (1993, p. 194). As intenções de controle do governo central sobre questões dos estados feriam as orientações subjacentes à “política dos governadores”. Assim, cerca de dez anos mais tarde viria nova reforma, desta feita com orientação diametralmente oposta e de conteúdo descentralizador. Ocorre, porém, que sob o novo governo haveria uma ruptura com a prática política vigente a partir do início da República Oligárquica. Mais um descompasso entre o texto e o contexto, então, se manifestaria. Passemos a um breve exame da iniciativa de mudança no campo educacional promulgada em 1911, a Reforma Rivadávia Corrêa.

### Reforma Rivadávia Corrêa

A Reforma Rivadávia Corrêa<sup>9</sup> seria proposta no governo do Marechal Hermes da Fonseca (15/11/1910-15/11/1914), fase bastante conturbada da República, marcada por insurreições (Revolta da Chibata, a Questão do Contestado e a Sedição do Juazeiro) e por mudanças na relação entre o governo central e os estados. Tal situação, que veio a ser conhecida como “Política das Salvações”, consistia em colocar interventores em substituição às oligarquias locais que não apoiassem o poder central. As

---

<sup>9</sup> Rivadávia da Cunha Corrêa (1866-1920) foi advogado, escritor e jornalista, exerceu várias funções públicas no Legislativo e no Executivo, tendo sido Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores e da Fazenda. Foi deputado estadual (1891-92, 1894-1902, 1904-1908), Prefeito (1914 a 1916) e Senador (1916 a 1920).

intervenções geraram forte clima de disputa e instabilidade política, terminando por enfraquecer o governo.

A reforma da educação é instituída através de dois documentos: o primeiro, “Aprova a Lei Organica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental na Republica” (Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911); o segundo, “Aprova o Regulamento do Collegio Pedro II” (Decreto nº 8.660, de 5 de abril de 1911)<sup>10</sup>. Diferentemente da proposta anterior, a Reforma Rivadávia Corrêa busca modificar radicalmente a estrutura do ensino superior em todo o Brasil. A abolição dos privilégios, a concessão de autonomia aos estabelecimentos de educação superior e secundário dos estados e o caráter prático agora dado ao ensino representam alguns dos destaques da nova proposta de reforma, marcada pela desoficialização e descentralização do ensino.

O Decreto nº 8.659/1911 é um texto de 140 artigos que focaliza os seguintes assuntos: organização do ensino, autonomia didática e administrativa (Art. 1 a 10); configuração, atribuições e funções do Conselho Superior do Ensino (Art. 10-30); categorias, direitos e deveres do magistério (Art. 31-49); fins, composição e atribuições das congregações (Art. 50-61); regime escolar, períodos letivos, férias, matrículas, exames, inscrição nos cursos

---

<sup>10</sup> Os textos da Reforma Rivadávia Corrêa apresentam estrutura bem mais livre e distinta do padrão dos documentos legais característicos das demais leis de reforma. Embora mantenham a numeração dos artigos, não fazem demarcações relativas a títulos e capítulos, apenas anunciando seu conteúdo em um cabeçalho.

(Art. 62-93); pessoal administrativo (Art. 94 a 107), licenças e faltas (Art. 108 a 123); e, disposições gerais e transitórias (Art. 126 a 140).

O segundo documento da Reforma Rivadávia Corrêa (Decreto nº 8.660/1911) dispõe sobre a organização geral do Colégio Pedro II. Na expectativa de imprimir um caráter formativo ao ensino secundário, propõe que este nível de ensino esteja livre da obrigatoriedade de preparar o aluno somente para o ingresso no ensino superior. Determina ainda que o ensino secundário seja gratuito para alunos órfãos de pai e mãe e filhos de funcionários federais, não excedendo mais de dois irmãos (Art. 24 § 2º).

O texto contém 62 artigos e apresenta muitas semelhanças com o decreto da reforma Eptácio Pessoa no que se refere ao regulamento do Ginásio Nacional (Decreto nº 3914, de 26 de janeiro de 1901). Seus conteúdos principais são: os objetivos e a organização científica do instituto (Art. 1º a 5º); programas de ensino (Art. 6º a 10); exames (Art. 11 a 22); admissão de alunos (Art. 23 a 30); provimento de cadeiras (Art. 31); regime escolar (Art. 32 a 37); frequência (Art. 38 a 42); recompensas (Art. 43); professores, mestres, preparadores, instrutores militares e chefes de disciplina (Art. 44 a 46); pessoal administrativo, incluindo chefe de disciplina, preparadores, médico, inspetores de alunos, bedéis e empregados internos (Art. 47 a 57); instrução militar (Art. 58); e, disposições gerais e transitórias (Art. 59 a 62).

Inspirada em princípios positivistas, a Reforma Rivadávia Corrêa fortaleceria a liberdade de ensino

suprimindo exigências relativas a frequência, diplomas e privilégios relativos às escolas oficiais. Como síntese pode-se dizer que, a despeito de alguns indícios centralizadores como a manutenção da polícia acadêmica e a aprovação de nomeações de professores pelo governo, suas principais características foram a “desoficialização” e a “descentralização do ensino” (FREIRE, 1993, p. 194). A total autonomia didática e administrativa concedida aos institutos de ensino superior e ao Colégio Pedro II (Art. 2º e 6º) provocam reações e criam expectativas de mudanças na direção oposta, o que ocorre já no governo seguinte.

### Reforma Carlos Maximiliano

A Reforma Carlos Maximiliano<sup>11</sup> é proposta no governo de Wenceslau Braz (15/11/1914-15/11/1918), que coincide com a Primeira Guerra Mundial, sendo por ela condicionado. A adoção de medidas de austeridade financeira marca esta administração que busca em mais uma proposta de reforma da educação a alternativa para solucionar seus problemas. A reorganização do ensino secundário e do superior na República é encaminhada

---

<sup>11</sup> Carlos Maximiliano Pereira dos Santos (1873-1960) foi professor de ciências e línguas na mocidade e jurista de renome. Exerceu atribuições no Legislativo e no Executivo, tendo sido deputado por mais de uma vez (1911, 1919-1923). Foi Ministro da Justiça e Negócios Interiores do governo de Vencesláu Brás, Procurador Geral da República e Ministro do Supremo Tribunal Federal.

<sup>12</sup> Na mesma linha dos documentos da reforma anterior, também aqui os títulos e capítulos não são numerados.

através do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915<sup>12</sup>, iniciativa que se configura como uma retomada da centralização.

O decreto é um documento de 201 artigos onde são tratados temas diversos relativos à reorganização geral do ensino secundário e superior na República. A primeira parte apresenta aspectos gerais e define o papel do governo na manutenção das faculdades, patrimônio, taxas de matrícula e de frequência, inspeção e equiparação (Art. 1º a 27). Outros assuntos abordados são: a organização, composição e competências do Conselho Superior do Ensino (Art. 28 a 35); questões diversas relativas ao corpo docente (Art. 36 a 66); composição e competências da congregação (Art. 67 a 72); regime escolar, incluindo exames e outros assuntos (Art. 73 a 112); diretores (Art. 113 e 114); polícia acadêmica (Art. 115 a 127); pessoal administrativo (Art. 128 e 129); licenças e faltas (Art. 130 e 131); disposições gerais (Art. 132 a 144); e, disposições transitórias (Art. 145 a 156).

Ao conjunto de orientações acima referidas, seguem-se as disposições especiais (Art. 157 a 201) que tratam de aspectos relativos à organização e à oferta das matérias dos cursos do Colégio Pedro II (Art. 157 a 174); Faculdades de Direito (Art. 175 a 180); Faculdades de Medicina (Art. 181 a 193); e, Escola Polytechnica (Art. 194 a 201).

Alguns aspectos chamam atenção no texto da reforma. O primeiro deles é a presença de questões relativas ao financiamento, com poucas referências à participação do governo na manutenção do ensino secundário e

superior. Embora se defina que “O Governo manterá uma faculdade oficial de Medicina no Estado da Bahia e outra no Districto Federal; uma faculdade de Direito em S. Paulo e outra em Pernambuco; uma Escola Polytechnica e um instituto de instrucção secundaria, com a denominação de Collegio Pedro II, na cidade do Rio de Janeiro” (Art. 5.º Grifo nosso), muitas alusões são feitas ao pagamento dos serviços de inspeção por parte das escolas, assim como de “taxas de matrícula” e de “frequência”. O tema é explicitado na referência de que  $\frac{1}{4}$  dos alunos do Colégio Pedro II seriam “gratuitos” (Art 97, § 1º), assim como no artigo que diz: “Não haverá alunos gratuitos nos institutos de ensino superior” (Art. 99).

Como já se viu na reflexão sobre as leis que antecederam a esta, também aqui é forte a presença de dispositivos sobre disciplina e repressão a comportamentos considerados inadequados, seja pela via da “polícia acadêmica” ou das atribuições dos diretores a quem cabia “admoestar e punir professores”, assim como aplicar penas disciplinares a alunos e funcionários (Art. 114, j k)

O texto contém vários artigos sobre “exames vestibulares” (Art. 77 a 83), assim como minuciosas descrições sobre a organização do currículo, incluindo as matérias dos diversos cursos. A ênfase no ensino de línguas é patente, como se pode constatar pela distribuição do conteúdo programático do Colégio Pedro II ao longo de cinco anos de formação de seus alunos, conforme previa o artigo 167:

- 1º anno – Portuguez, Francez, Latim e Geographia Geral.  
2º anno – Portuguez, Francez, Latim, Arithmetica, Chorographia do Brazil e noções de Cosmographia.  
3º anno – Portuguez, Francez, Inglez ou Allemão, Latim, Algebra e Geometria plana.  
4º anno – Inglez ou Allemão, Historia Universal, Geometria no espaço, Trigonometria rectilinea, Physica e Chimica.  
5º anno - Inglez ou Allemão, Physica e Chimica, Historia do Brazil e Historia Natural.

Além dessas matérias, previa-se também que haveria “licções de Gymnastica e Desenho nos quatro primeiros annos” (Art. 167, parágrafo único). O “estudo de linguas vivas estrangeiras” seria “exclusivamente pratico”, de modo que o estudante se tornasse “capaz de fallar e ler, em Francez, Inglez ou Allemão, sem vacillar nem recorrer frequentemente ao dictionario” (Art. 170). O ensino de Latim, por sua vez, deveria ser “ministrado de modo que no ultimo anno o alumno” fosse capaz de “traduzir qualquer trecho das orações de Cicero ou das obras de Virgilio” (Art. 172).

Vale observar que também em relação ao ensino superior há informações detalhadas sobre conteúdos e organização dos cursos. Nas faculdades seriam oferecidos os seguintes cursos: Direito (5 anos); Curso Médico (6 anos), Curso de Farmácia (3 anos), Odontologia (mínimo de 2 anos); Curso de Engenharia Civil (5 anos), Engenharia Mecânica e Eletricidade (5 anos) e Engenharia Industrial (4 anos).

As faculdades trazem o anúncio, mas não a garantia da organização da universidade, no dispositivo que assim

diz: “O Governo Federal, quando achar opportuno, reunirá em Universidade as Escolas Polytechnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a ellas uma das Faculdades Livres de Direito, dispensando-a da taxa de fiscalização dando-lhe gratuitamente edificio para funcionar” (Art. 6º).

As orientações para o ensino secundário e superior definidas pela Reforma Carlos Maximiliano permaneceriam vigentes por cerca de dez anos. Depois disso, novas definições seriam dadas pela Reforma João Luiz Alves, que retoma a questão do ensino primário, após muitos anos de silêncio sobre a matéria. Começavam a se instaurar as condições para mudanças mais amplas que marcariam a segunda década do século XX.

### Reforma João Luiz Alves

A Reforma João Luiz Alves<sup>13</sup> foi proposta durante o governo de Arthur Bernardes (15/11/1922-15/11/1926). Trata-se de um período de grande agitação suscitado por movimentos políticos e culturais, cuja origem remonta à década de 10. Esta fase assinala também a transição de uma sociedade rural-agrícola para uma urbano-industrial.

Alguns desses movimentos ocorreram no seio das Forças Armadas. Foram iniciados com a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana (1922) e sucedidos pelas revoltas

---

<sup>13</sup> João Luiz Alves (1870-1925) foi advogado, magistrado, jurista, político, professor e membro da Academia Brasileira de Letras. Ocupou várias funções públicas. Como ministro da Justiça e Negócios Interiores elaborou duas reformas de grande porte: a reforma judiciária do Distrito Federal e a reforma do Departamento Nacional de Saúde Pública e do Ensino.

tenentistas deflagradas no Rio Grande do Sul (1923) e em São Paulo (1924). Outra fonte de resistência foi a Coluna Prestes (1925-1927). Tal situação levou à prevalência de um permanente estado de sítio no país. No campo cultural vale mencionar o Modernismo, que teve o seu ápice na Semana de Arte Moderna, em 1922. Influenciado pelo sentimento de nacionalismo, teve como traço marcante a busca de uma arte e de uma literatura afirmadas em raízes brasileiras.

Para a educação, os anos vinte representam um período fértil quando florescem iniciativas de reformas nos estados (São Paulo, 1920; Ceará, 1922-1923; Bahia, 1925; Minas Gerais, 1927; Distrito Federal, 1927-1930; e Pernambuco, 1928)<sup>14</sup> e preparam-se as condições para o movimento que se traduz no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, na década seguinte. Em 1924 é criada a Associação Brasileira de Educadores (ABE), entidade que promove conferências nacionais de educação, a primeira das quais realizada em Curitiba (1927).

A Reforma João Luiz Alves, também conhecida como Lei Rocha Vaz, “estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providências” (Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925). Em texto de 310 artigos são apresentadas

---

<sup>14</sup> Conferir: CPDOC. “Reformas Educacionais”. In. Anos 20 – Questão Social. A era Vargas. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 29/05/2008. Ver também: Nagle (1976).

orientações sobre os seguintes assuntos: Departamento Nacional do Ensino (Art. 1º a 11); Conselho Nacional do Ensino (Art. 12 a 23); ensino primário (Art. 24 a 27); ensino profissional (Art. 28 e 29); ensino secundário (Art. 30); ensino artístico (Art. 31-32); ensino superior (Art. 33 a 37); organização do ensino secundário e do superior (Art. 38 a 258); Universidades (Art. 259 e 260); equiparação dos estabelecimentos de ensino superior e secundário (Art. 261 a 269); juntas examinadoras ( Art. 270 a 276); e, disposições gerais e transitórias (Art. 277 a 310).

O Decreto dispõe sobre propostas de melhoria no ensino primário, secundário e superior e determina que a União, juntamente com os Estados, deve passar a ter responsabilidades sobre o ensino primário. Outras medidas propostas pelo documento consistem na inclusão de cegos, surdos-mudos e menores abandonados do sexo masculino no ensino profissional, na introdução da matéria de Moral e Cívica no programa de ensino da instrução secundária, na criação do Departamento Nacional de Ensino (hoje Ministério da Educação) e na substituição do Conselho Superior do Ensino pelo Conselho Nacional do Ensino.

No campo educacional “a década de 20 prepara o cenário para as idéias e tendências que vão assinalar os agitados anos 30” (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 85). Muitas iniciativas são deflagradas no período. Um dos marcos importantes seria a Reforma Francisco Campos, proposta no primeiro governo de Getúlio Vargas, que será tratada em maior detalhe no próximo capítulo.

## Era Vargas

A chamada Era Vargas<sup>15</sup> tem início com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, através do Governo Provisório (1930-1934). A este se seguiriam o Governo Constitucionalista (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945). Em outubro de 1945, o presidente é deposto por um golpe militar, retornando ao cargo através do voto popular em 1951. O fim de sua presença na vida pública brasileira ocorreria em agosto de 1954, com o seu suicídio.

Trata-se de um período marcante da vida nacional, assinalado por importantes transformações sociais e econômicas, que constroem as bases para a modernização do Estado Brasileiro. Dentre as iniciativas de destaque, vale assinalar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1931); do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (1931), assim como a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943), dentre outras.

Sob o governo de Getúlio Vargas o país veria nascer duas novas Constituições – em 1934 e em 1937, cada uma delas com características diferenciadas entre si, representando os momentos políticos em que foram concebidas. A primeira, em contexto de maior abertura política e, portanto, de cunho mais democrático; a segunda, de corte nitidamente autoritário e de base fascista. Esses textos serão examinados em maior detalhe adiante. Antes,

---

<sup>15</sup> Consultar: arquivos sobre a Era Vargas no portal do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

porém, é oportuno apresentar algumas medidas específicas do campo educacional e que se explicitam na Reforma Francisco Campos. Passemos, pois, a uma apreciação desta iniciativa.

## Reforma Francisco Campos

Como se viu, os anos vinte e trinta representam um momento de grande efervescência política e educacional no país. O ocaso da República Velha coincide com uma fase de fortalecimento dos estados, motivando o surgimento de várias iniciativas de reforma em diferentes unidades da federação. O período iniciado com a Revolução de 30 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder representa um divisor de águas na vida nacional, como também novos rumos para a educação<sup>16</sup>.

Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, sendo nomeado para ocupá-lo o jurista e educador mineiro Francisco Campos<sup>17</sup>. O foco das ações da pasta são as reformas do ensino superior e secundário, configuradas em um conjunto de decretos apresentados entre 1931 e 1932 que representam uma perspectiva de retomada da centralização da política educacional pela União.

---

<sup>16</sup> Para uma reflexão sobre a educação no período, conferir: Horta, 1994, Xavier, 1990 e Brito. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

<sup>17</sup> **Francisco Luis da Silva Campos** (1891-1968), jurista e político, foi o principal responsável pela reforma do Ensino Primário e Normal (1926-1930) em Minas Gerais. Durante o governo provisório pós-30 teve papel decisivo à frente das iniciativas de reorganização da estrutura de ensino vigente.

Os primeiros decretos da Reforma Francisco Campos referem-se à criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931), à organização do ensino superior (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931) e à organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 19.852, de 11 de Abril de 1931). Também seriam definidas medidas relativas ao ensino secundário (Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931), ao ensino comercial e à regulamentação da profissão de contador (Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931). Finalmente, viram disposições adicionais sobre a organização do ensino secundário (Decreto nº 21.241, de 4 de abril de 1932).

O texto sobre a criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850/31) é curto. Em apenas oito artigos dispõe sobre sua constituição e atribuições. O Conselho é o órgão consultivo máximo de assessoria ao Ministro de Educação e Saúde Pública no direcionamento da educação nacional. Segundo Romanelli (2002), este decreto possui duas contradições. A primeira, é a excessiva representação do ensino superior; a segunda, é a falta de representantes do magistério ou pessoal ligado ao ensino primário ou profissional. O Conselho Nacional de Educação tornou-se referência para a construção de outros conselhos, como o Conselho Consultivo do Ensino Comercial.

O Decreto nº 19.851/31 tem como foco a organização do ensino superior, estabelecendo regras para os institutos isolados, as faculdades e as universidades. Sua ementa é auto-explicativa: “dispõe que o ensino superior

no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras”.

O documento é composto por 14 títulos e 116 artigos. Apresenta orientações sobre: fins do ensino universitário (Art. 1º a 4º); constituição das universidades brasileiras, generalidades (Art. 5º a 11) e equiparação das universidades (Art. 12 a 13); administração universitária (Art. 14); nomeação e atribuições do reitor (Art. 15 a 21); constituição e atribuições do conselho universitário (Art. 22 a 23); assembleia universitária (Art. 24 e 25); administração dos institutos universitários (Art. 26); nomeação e atribuições do diretor (Art. 27 e 28); constituição e atribuições do conselho técnico-administrativo (Art. 29 e 30); atribuições da congregação (Art. 31); organização didática (Art. 32 a 47); corpo docente (art. 48 a 80); admissão, habilitação e promoção nos cursos universitários (Art. 81 a 86); diplomas e dignidades universitárias (Art. 87 a 91); corpo discente (Art. 92 e 93); regime disciplinar (Art. 94 a 98); vida social universitária (Art. 99 a 110); e, disposições gerais e transitórias (Art. 111 a 116).

Chama atenção no Decreto a presença de outras funções, além daquelas atribuídas à educação superior nas propostas anteriores. Tal diferença pode ser percebida na

definição de que “o ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral; estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior” (Art. 1º). A reforma universitária de 1968, a ser detalhada adiante, iria retomar essa orientação através do princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa.

Outro destaque do texto é a ampla abertura à criação de universidades, como se vê na passagem de que estas poderiam “ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados ou, sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres” (Art. 6º).

Os dispositivos sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 19.852/31) são apresentados em 328 artigos, onde são definidas orientações sobre a organização da universidade (Art. 1º-25) e o ensino nos diversos cursos: Direito (Art. 26 a 52); Medicina (Art. 53 a 132); Engenharia (Art. 133 a 195); Educação, Ciências e Letras (Art. 196 a 211); Farmácia (Art. 212 a 216); Odontologia (Art. 217 a 221); e, Artístico (Art. 222 a 275). Constam ainda do documento definições sobre disposições gerais e transitórias (Art. 276 a 328). O foco central deste documento é a estrutura programática dos cursos, com detalhadas definições sobre suas matérias.

O Decreto nº 19.890/31 refere-se à organização do ensino secundário. Trata-se de um texto de 85 artigos, contendo determinações sobre: cursos (Art. 1º a 13); corpo

docente do Colégio Pedro II (Art. 14 a 17); admissão ao curso secundário (Art. 18 a 21); regime escolar (Art. 24 a 43); inspeção e equiparação de estabelecimentos (Art. 44 a 67); registro de professores (Art. 68 a 73); e, disposições gerais e transitórias (Art. 74 a 85). A oferta deste ensino é prevista em duas etapas: o Fundamental, com cinco anos de duração, e obrigatório para admissão em qualquer escola de ensino superior e o Complementar, com dois anos de duração e de caráter propedêutico, visando a preparação para especializações profissionais, cuja conclusão assegurava o acesso em determinados cursos de ensino superior (ROMANELLI, 2002).

O Decreto nº 20.158/31 apresenta dispositivos sobre a organização do ensino comercial e institui a profissão de contador. Define orientações sobre a organização do ensino comercial (Art. 1º a 33), a superintendência do ensino comercial (Art. 34 a 52) e a profissão de contador e das suas regalias (Art. 53 a 82). A medida traduz a preocupação do governo com a formação profissional e pretende oferecer resposta à pressão das empresas que começavam a demandar mão-de-obra qualificada. O ensino comercial consistiria em um curso técnico, superior de administração e finanças e de auxiliar de comércio.

Completa a Reforma Francisco Campos o Decreto nº 21.241/1932, que “consolida as disposições sobre a organização do ensino secundario e dá outras providências”. O texto de 103 artigos trata dos seguintes assuntos: cursos e seriação (Art. 1º a 12); corpo docente

do Colégio Pedro II (Art. 13 a 19); admissão (Art. 20 a 25); regime escolar (Art. 26 a 49); inspeção e equiparação de estabelecimentos (Art. 50 a 86); registro de professores (Art. 87 a 91); e, disposições gerais e transitórias (Art. 92 a 103). Este documento retoma o primeiro decreto da Reforma Francisco Campos sobre o ensino secundário (Decreto nº 19.890/31), completando-o e acrescentando novas orientações.

O conjunto de medidas expressas por esta reforma traduz a preocupação do governo federal com a educação. Fora da esfera governamental, porém, vozes da sociedade civil se fazem ouvir. É neste contexto que surge o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, tornado público em março de 1932. Representa uma tomada de posição de vários educadores de renome – Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, dentre outros – em favor da educação pública e de uma escola única, gratuita, obrigatória e laica.

O Manifesto é um marco significativo da presença das idéias da Escola Nova no Brasil, já anunciadas pelas reformas dos estados propostas na década de vinte. Configura-se, assim, como “um contraponto ao pensamento conservador, consagrado na visão representada pelo pensamento católico associado ao governo autoritário, defensor da liberdade de ensino e opositor da laicidade e da co-educação” (VIEIRA; FARIAS, op. cit., p. 93).

Outro momento importante do período é a promulgação da Constituição de 1934, que incorpora elementos das novas idéias em torno da educação pública

e aponta avanços significativos em relação à primeira Carta Magna republicana. Com o passar do tempo, todavia, mudanças no cenário político irão trazer novas orientações de reforma que serão deflagradas sob a égide do Estado Novo.

## Constituição de 1934

O fértil período representado pelos anos trinta é preparado pelos movimentos sociais da década anterior, a exemplo da fundação do Partido Comunista do Brasil (1922) e das Revoltas Tenentistas (1922 e 1924), que traduzem insatisfações contra as oligarquias e o sistema republicano vigente. Com Getúlio Vargas no poder, a efervescência política se materializa na Revolução Constitucionalista de 1932, sufocada por força de sua pronta reação. No campo econômico, em reação à crise de 1929, busca-se a substituição de importações como alternativa ao desenvolvimento industrial.

Conforme já se viu, o momento é rico também para a educação, com expressões tão diversas como as reformas deflagradas nos estados, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, a Reforma Francisco Campos e o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. A Constituição de 1934 é uma expressão desse momento de anseios de mudança, e para ela convergem atenções de grupos organizados. No campo educacional esta presença é assinalada por duas tendências ideológicas predominantes: os católicos e os liberais.

De inspiração liberal, a Constituição de 1934<sup>18</sup> traz algumas inovações significativas, acrescentando matérias até então ausentes do texto constitucional expressas em três novos títulos: da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e, da segurança nacional. Aprofundemos em maior detalhe os dispositivos relativos à educação.

### *Educação na Constituição de 1934*

A Carta de 1934 é a primeira a dedicar espaço significativo à educação, com dezessete artigos, onze dos quais em capítulo específico sobre o tema (Cap. II, Art. 148 a 158). Em linhas gerais, mantém a estrutura anterior do sistema educacional, cabendo à União “traçar as diretrizes da educação nacional” (Art. 5º, XIX), “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, organizar e manter” os sistemas educativos dos Territórios e manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal (Art. 150), assim como exercer “ação supletiva na obra educativa em todo o País” (Art. 150, “d” e “e”).

A organização e a manutenção de sistemas educativos permanecem com os Estados e o Distrito Federal (Art. 151). Dentre as normas estabelecidas para o Plano Nacional de Educação, estão o “ensino primário integral e gratuito e de freqüência obrigatória extensivo

---

<sup>18</sup> Conferir: CPDOC. “Constituição de 1934”. In. Anos de Incerteza (1930-1937). A era Vargas. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 29/05/2008.

aos adultos e tendências à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível” (Art. 150, Parágrafo Único, “a” e “b”).

Ao lado de idéias liberais, o texto constitucional também expressa tendências conservadoras, favorecendo o ensino religioso “de freqüência facultativa (...) nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais” (Art. 153). Tais influências também estão presentes no apoio irrestrito ao ensino privado através da isenção de tributos a quaisquer “estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos” (Art. 154).

Importante matéria do texto é o financiamento da educação. Pela primeira vez, são definidas vinculações de receitas para a educação, cabendo à União e aos Municípios aplicar “nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo” (Art. 156). Nos mesmos termos, é estabelecida a reserva de parte dos patrimônios da União, Estados e Distrito Federal para a formação de fundos de educação (Art. 157). São ainda atribuídas responsabilidades relativas às empresas com mais de 50 empregados na oferta de ensino primário gratuito (Art. 139).

Outros destaques do texto de 1934 são: as normas do Plano Nacional de Educação, prevendo “liberdade de ensino em todos os graus e ramos observadas as prescrições da legislação federal e da estadual e reconhecimento dos

estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegura a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna” (Art. 150, Parágrafo único, “c” e “f”); a oferta do ensino em língua pátria (Art. 150, “d”); a proibição do voto aos analfabetos (Art. 108). Finalmente, vale referir dispositivos relativos ao magistério: a isenção de impostos para a profissão de professor (Art. 113, Inc. 36) e a exigência de concurso público como forma de ingresso ao magistério oficial (Art. 158).

### Constituição de 1937

Diferentemente da Constituição de 1934, a Carta de 1937<sup>19</sup> tem nítida inspiração nos regimes fascistas europeus, assinalando a segunda fase de Getúlio Vargas no poder, sob o advento do Estado Novo. Na linha da argumentação de Fausto (1996), vale observar que, embora poucos de seus dispositivos tenham sido postos em prática, seu trunfo residia nas disposições finais e transitórias as quais outorgavam irrestrito poder ao presidente, tais como:

confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos; nomear interventores nos estados; dissolver o Parlamento, as Assembléias estaduais e as Câmaras municipais; aposentar ou demitir funcionários civis e militares “no interesse do serviço público ou por

---

<sup>19</sup> Conferir: CPDOC. “Constituição de 1937”. In. Diretrizes do Estado Novo (1937-1945) – Política e Administração. A era Vargas. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

conveniência do regime”; cassar os direitos civis garantidos pelo próprio texto constitucional; governar mediante a expedição de decretos-leis (VIEIRA; FARIAS, op. cit., p. 88).

No campo da educação, o Estado Novo corresponde a um aprofundamento da centralização. Se na década de vinte florescera a autonomia dos Estados, com o surgimento de várias iniciativas de reforma, os anos trinta e quarenta são marcados por um movimento no sentido inverso, representado por reformas educacionais desencadeadas pelo poder central. É o caso das chamadas Leis Orgânicas do Ensino, a maioria das quais concebidas durante a administração de Gustavo Capanema, frente ao Ministério da Educação. Tais medidas são encaminhadas por um conjunto de decretos-leis, efetivados de 1942 a 1946, como se verá adiante no tópico específico sobre a matéria. Antes, porém, é oportuno examinar os dispositivos sobre educação na constituição do período.

### *Educação na Constituição de 1937*

Em sintonia com as demais orientações de caráter centralizador e autoritário, a Constituição do Estado Novo amplia, em primeiro lugar, a competência da União para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (Art. 15, IX).

A liberdade de ensino ou, melhor dizendo, a livre iniciativa, é objeto do primeiro artigo dedicado à educação no texto de 1937, que determina: “A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares” (Art. 128). O dever do Estado para com a educação é colocado em segundo plano, sendo-lhe atribuída uma função compensatória na oferta escolar destinada à “infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares” (Art. 129). Nesse contexto, o “ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas” é compreendido como “o primeiro dever do Estado” em matéria de educação (Art. 129).

É clara a concepção da educação pública como aquela destinada aos que não puderem arcar com os custos do ensino privado. O velho preconceito contra o ensino público presente desde as origens da história da educação no Brasil permanece arraigado no pensamento do legislador estadonovista.

Sendo o ensino vocacional e profissional a prioridade, é flagrante a omissão com relação às demais modalidades de ensino. A concepção da política educacional no Estado Novo estará inteiramente orientada para o ensino profissional, para onde serão dirigidas as reformas encaminhadas por Gustavo Capanema.

À idéia de gratuidade da Constituição de 1934 o texto de 1937 contrapõe uma concepção estreita e empobrecida. Embora estabeleça que “o ensino primário é obrigatório e gratuito” (Art. 130), acrescenta no mesmo

artigo o caráter parcial dessa gratuidade, que “não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigido aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”. A educação gratuita é, pois, a educação dos pobres.

Também em matéria de ensino religioso a Constituição de 1937 assinala uma tendência conservadora no dispositivo que permite que este ensino se apresente como “matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias”, muito embora não deva se “constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos” (Art. 133). A ambigüidade do texto é óbvia, deixando margem a um facultativo, que acaba por tornar-se compulsório, considerando-se a hegemonia da religião católica sobre as demais, bem como a expressiva presença de escolas confessionais no cenário brasileiro.

## Leis Orgânicas do Ensino

O Estado Novo configura-se como um momento de supressão das liberdades democráticas e de avanço de bandeiras conservadoras, contrárias às idéias expressas no Manifesto dos Pioneiros, antes referido<sup>20</sup>. Como se viu, o

---

<sup>20</sup> Outros esclarecimentos sobre a educação no período podem ser obtidos em: Cunha, 1981; Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000; Romanelli, 2002; Horta, op. cit., Brito, op. cit., e Xavier, op. cit.

regime ditatorial é referendado por uma carta magna de inspiração fascista que assegura poderes irrestritos ao presidente. Para a educação, a Constituição de 1937 representa um retrocesso em relação ao texto de 1934, fortalecendo a dualidade entre a escola de ricos e de pobres (RIBEIRO, 2000).

As reformas concebidas entre 1942 e 1946 sob a gestão passariam à história como as Leis Orgânicas do Ensino, porque têm tal denominação no título, acrescido da área específica a que se destinam. Embora ultrapassem no tempo a obra do Estado Novo e a gestão de Gustavo Capanema<sup>21</sup> como Ministro da Educação, os 11 documentos de reforma do período guardam entre si uma unidade<sup>22</sup>.

Os textos concebidos entre 1942 e 1946 estabelecem orientações para o ensino industrial, o ensino secundário, o ensino comercial, o ensino primário, o ensino normal e o ensino agrícola, como se pode ver na relação dos documentos promulgados sob a forma de decretos-leis:

---

<sup>21</sup> Gustavo Capanema Filho (1890-1985) iniciou sua carreira como advogado e professor na Escola Normal de Pitangui (MG), sua terra natal. Teve uma vida política bastante diversificada (vereador, deputado e senador), tendo assumido a pasta da Educação e Saúde Pública no período de 1934-1945 (SCHWARTZMAN, BOMENY; COSTA, 2000, 43 e 47).

<sup>22</sup> Para fins didáticos, optou-se por apresentar os textos elaborados entre janeiro de 1942 e agosto de 1946 numa perspectiva de conjunto, em função da unidade representada pela concepção de “lei orgânica de ensino”. É oportuno salientar, contudo, que o material concebido no Estado Novo refere-se aos seis primeiros decretos-leis aqui relacionados, enquanto os demais foram elaborados já na fase da redemocratização, no governo de José Linhares.

1. Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942 – Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI).
2. Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial.
3. Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942 – Aprova a Lei Orgânica do Ensino Secundário.
4. Decreto-lei nº 4.245, de 9 de abril de 1942 – Disposições Transitórias sobre a Lei Orgânica do Ensino Secundário
5. Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial.
6. Decreto-lei nº 6.142, de 28 de dezembro de 1943 – Disposições Transitórias sobre a Lei Orgânica do Ensino Comercial
7. Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário.
8. Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal
9. Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946 – Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências.
10. Decreto-lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946 – Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece e deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências.
11. Decreto-lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Os dois primeiros documentos do período dizem respeito ao ensino industrial. Um deles refere-se à criação

do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI – Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942). O outro trata da Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942). O Decreto-lei nº 4.048/42 tem apenas 11 artigos, enquanto o Decreto-lei nº 4.073/42 é um texto mais robusto, apresentando 76 artigos. O documento sobre o SENAI dispõe sobre sua organização e gestão pela Confederação Nacional da Indústria e prevê seu custeio através de contribuições mensais recolhidas às indústrias.

A Lei Orgânica define o ensino industrial como “o ramo de ensino, de grau secundário, destinado à preparação profissional de trabalhadores da indústria e das atividades artesanais, e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca” (Art.1º). O texto trata das bases de organização do ensino industrial (Art. 3º a 18), definindo seus conceitos fundamentais, sua organização geral e articulação com outras modalidades de ensino, diplomas e certificados (Art. 16 e 17), (Art. 18). Há várias orientações sobre as escolas industriais e as escolas técnicas (Art. 19 a 62), incluindo questões sobre currículo, tais como: ano escolar, alunos e ouvintes, duração de cursos, disciplinas, práticas educativas, elaboração dos programas de ensino, admissão à vida escolar, ingresso nas séries escolares, regime escolar, estágios e excursões, culto cívico, educação religiosa, corpos docentes, administração escolar, regime disciplinar, montagem escolar, escolas industriais e escolas técnicas federais, equiparadas e reconhecidas. Também são apresentadas orientações sobre as escolas

artesanais e as escolas de aprendizagem (Art. 63 a 70), assim como providências e disposições finais para o desenvolvimento do ensino industrial (Art. 71 a 76).

A legislação relativa ao ensino industrial oferece resposta ao aumento da demanda por mão-de-obra especializada suscitada pela criação de novas indústrias e pela modernização das já existentes. Enquanto a criação do SENAI visa atender às necessidades mais imediatas do mercado, a lei orgânica revela maior orientação para o preparo profissional e a formação humana do trabalhador.

O ensino secundário é focalizado em dois decretos-leis da administração de Gustavo Capanema (Decreto-Lei nº 4.244 e Decreto-lei nº 4.245, ambos de 9 de abril de 1942). O primeiro deles “aprova a Lei Orgânica do Ensino Secundário”; o segundo apresenta as “disposições transitórias” relativas ao assunto. Em um texto de 96 artigos, a Lei Orgânica trata das bases de organização do ensino secundário, estabelecendo suas finalidades, tipos de estabelecimentos, ciclos e cursos, assim como sua ligação com as outras modalidades de ensino (Art. 1º a 9º).

Quanto aos aspectos de sua estrutura, são focalizados os cursos (ginasial, clássico e científico), programas de disciplinas, educação física, educação militar, educação religiosa, educação moral e cívica (Art. 10 a 24). Um título específico é dedicado ao ensino secundário feminino (Art. 25).

Diversos assuntos são agrupados sob o título “vida escolar” (Art. 53 a 68), a exemplo de: ano escolar, alunos, avaliação dos resultados escolares, admissão aos cursos,

exames de admissão, matrícula, transferência, caderneta escolar, limitação e distribuição do tempo dos trabalhos escolares, lições e exercícios, nota anual de exercícios, trabalhos complementares, exames de suficiência, exames de licença, certificados.

Na “organização escolar” (Art. 69 a 85) são tratados os seguintes temas: ensino oficial e ensino livre, estabelecimentos de ensino secundário federais, equiparados reconhecidos, inspeção federal dos estabelecimentos de ensino secundário equiparados e reconhecidos, administração escolar, professores, construção e aparelhamento escolar e regimento. Por fim, vale registrar a presença de um título dedicado aos estudos secundários dos maiores de dezenove anos.

Segundo a concepção da reforma, o ensino secundário teria por finalidade a formação e a preparação intelectual dos adolescentes, acentuando e elevando em sua formação espiritual “a consciência patriótica e a consciência humanística” (Art. 1º). Deveria organizar-se em dois ciclos: o curso ginásial, com duração de quatro anos, e o colegial, com duração de três anos e dois cursos: o clássico, voltado para a formação intelectual, com ênfase em línguas e filosofia; e, o científico, mais orientado para o estudo de ciências.

Algumas disciplinas recebem destaque especial nesta reforma, é o caso da Educação Física de Educação Moral e Cívica. Outras matérias de destaque são: a Educação Militar e a Educação Religiosa. Tais inovações devem ser compreendidas à luz do contexto do período, em pleno vigor do Estado Novo.

As “disposições transitórias para a execução da lei orgânica do ensino secundário” (Decreto-Lei nº 4.245, de 9 de abril de 1942) são tratadas em 18 artigos, através de dispositivos sobre: os estabelecimentos de ensino secundário existentes no país (Art. 1º a 4º); os alunos matriculados nos cursos do ensino secundário (Art. 5º A 8º); o regime de estudos dos maiores de dezoito anos (Art. 9º); os cursos Clássicos e Científicos (Art. 10 a 12) e “disposições diversas e finais”

A legislação relativa ao ensino comercial é apresentada em quatro decretos-leis. Dois desses textos são de 1943, portanto, ainda da gestão de Gustavo Capanema. Os dois outros documentos datam de 1946, tendo sido concebidos na gestão de Raul Leitão da Cunha<sup>23</sup>. Embora distantes no tempo, os mesmos têm uma temática comum. Por isso mesmo, serão apresentados antes das leis orgânicas do ensino primário, normal e agrícola.

A Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943) é um documento de 62 artigos que trata de sua organização (Art. 1º a 9º), focalizando finalidades, ciclos e cursos, tipos de estabelecimentos, articulação interna e com modalidades de ensino. O texto discorre sobre os cursos de formação (Art. 11 a 41), com destaque para a estrutura, trabalhos

---

<sup>23</sup> Raul Leitão da Cunha (1881-1947), médico e patologista, exerceu vários cargos públicos, tendo ocupado a pasta da Educação e Saúde durante o governo de José Linhares (29/10/1945-31/01/1946). Este exerceu a Presidência por convocação das Forças Armadas, como Presidente do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a deposição de Getúlio Vargas.

escolares, divisão e distribuição do tempo na vida escolar, vida escolar, educação moral e cívica, orientação educacional e profissional. Orientações específicas são reservadas aos cursos de continuação e de aperfeiçoamento (Art. 42 e 43), assim como à organização e à administração escolar (Art. 44 a 51), corpo docente (Art. 52 e 53), construção e materiais escolares (Art. 54), organização e regime dos estabelecimentos (Art. 55), regime disciplinar (Art. 56), providências auxiliares e disposições finais (Art. 57 a 62). As disposições transitórias para execução da lei orgânica do ensino comercial (Decreto-lei nº 6.142 de 28 de dezembro de 1943) apresentam 8 artigos, que focalizam os termos de adaptação dos alunos e dos cursos à nova lei.

Dois documentos completam a legislação do período relativa ao ensino comercial. Um deles “dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências” (SENAC – Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946). O outro “dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece e deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências” (Decreto-lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946). Conforme mencionado, esses textos são promulgados já no governo de José Linhares e levam a assinatura dos ministros de estado da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> O referido ministro era conterrâneo do presidente, o major cearense, Roberto Carneiro da Cunha.

O texto de criação do SENAC tem 12 artigos. Dentre outras determinações, atribui “à Confederação Nacional do Comércio o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial” (Art. 1º). O custeio de seus encargos seria mantido pelos estabelecimentos comerciais, através de “pagamento mensal de uma contribuição equivalente a um por cento sobre o montante da remuneração paga à totalidade dos seus empregados” Art. 4º). O decreto-lei que trata da aprendizagem dos trabalhadores tem 15 artigos e focaliza questões diversas relativas ao assunto, incluindo a obrigação das empresas em matricularem nos cursos do SENAC “trabalhadores menores como praticantes” (Art. 1º e 2º,). O texto determina também a instituição de “escolas de aprendizagem, como unidades autônomas, nos próprios estabelecimentos comerciais ou na proximidade deles, ou organizados cursos de aprendizagem em estabelecimentos de ensino comercial, equiparados ou reconhecidos” (Art. 4º).

No apagar das luzes do governo de José Linhares são promulgadas as Leis Orgânicas do Ensino Primário (Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946) e do Ensino Normal (Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946). Diante da significativa ausência de textos sobre a matéria na legislação republicana é oportuno deter-se sobre suas orientações.

O decreto-lei do ensino primário tem 53 artigos e apresenta dispositivos que tratam das bases de sua organização (Art. 1º a 6º), incluindo suas finalidades,

categorias e cursos, bem como sua ligação com as outras modalidades do ensino. As definições relativas à estrutura (Art. 7º a 13) focalizam os cursos – elementar, complementar e supletivo –, os programas e orientações gerais. Também são feitas considerações sobre outros aspectos relativos ao currículo (Art. 14 a 21), tais como: ano escolar, admissão aos cursos e avaliação dos resultados do ensino.

Quanto à administração e organização do ensino primário (Art. 22 a 38), são estabelecidas normas sobre o ensino oficial e o ensino livre, os sistemas de ensino, tipos de estabelecimentos de ensino primário, corpo docente e administração, instituições complementares da escola, construção e aparelhamento escolar. É definida a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, com referência à matrícula e frequência escolar (Art. 39 a 44). São apresentados dispositivos sobre recursos para o ensino primário (Art. 45 a 48), medidas auxiliares e disposições finais (Art. 49 a 53).

O ensino primário é compreendido como aquele ofertado às crianças de sete a doze anos. Dentre suas finalidades, destaca-se a de “proporcionar a iniciação cultural que a todos conduza ao conhecimento da vida nacional, e ao exercício das virtudes morais e cívicas que a mantenham e a engrandeçam, dentro de elevado espírito de naturalidade humana” (Art. 1). O dispositivo revela perfeita sintonia com as virtudes consideradas próprias do período, onde a ordem e a disciplina têm peso considerável. Quanto à organização, o curso primário elementar

compreende quatro anos de estudos onde são previstos os seguintes conteúdos: Leitura e linguagem oral e escrita; Iniciação matemática; Geografia e história do Brasil; Conhecimentos gerais aplicados à vida social, à educação para a saúde e ao trabalho; Desenho e trabalhos manuais; Canto orfeônico; e, Educação física (Art. 7º). As demais modalidades de ensino primário não apresentam grande variação em termos dos conteúdos.

A lei oferece alguns elementos para a definição de sistemas de ensino compreendendo estabelecimentos públicos e particulares de ensino primário e formando “em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, um só sistema escolar, com a devida unidade de organização e direção” (Art. 24.). O financiamento do ensino primário é previsto através de recursos a serem reservados pelos Estados e pelo Distrito Federal a “cada ano, para manutenção e desenvolvimento de seus serviços de ensino primário, a cota parte das rendas tributárias de impostos (Art. 45).

A Lei de Reforma do ensino primário coincide com a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Normal (Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946). O texto, de 57 artigos define as bases da organização do ensino normal (Art. 1º a 6º), estabelecendo suas finalidades, ciclos, tipos de estabelecimentos e ligação outras modalidades de ensino. Em sua estrutura (Art. 7º A 15) estão previstos cursos de regentes de ensino primário, de formação de professores primários e de especialização e de administração escolar, assim como os programas e da

orientação geral do ensino. A vida escolar compreende (Art. 16 a 37) os trabalhos escolares, o ano escolar, alunos e admissão aos cursos, matrícula e transferência, limitação e distribuição do tempo dos trabalhos em classe, aulas, exercícios e trabalhos complementares, habilitação dos alunos, certificados e diplomas. Quanto à administração e organização do ensino normal (Art. 38 a 49), são definidas orientações diversas, incluindo o “ensino normal mediante mandato”, as escolas anexas aos estabelecimentos de ensino normal e professores desse nível de ensino. Para concluir, são apresentadas medidas auxiliares e disposições finais (Art. 50 a 57).

Segundo as orientações desta lei, o ensino normal é o “ramo de ensino do segundo grau” cujas finalidades são: “prover à formação do pessoal docente necessário às escolas primárias; habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas; e, desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação da infância” (Art. 1º). Compreende dois ciclos: o primeiro oferecendo “o curso de regentes de ensino primário, em quatro anos”, e o segundo, “o curso de formação de professores primários, em três anos” (Art. 2º). Fariam também parte do ensino normal os “cursos de especialização para professores primários, e cursos de habilitação para administradores escolares do grau primário” (Art. 3º).

Aos alunos que concluíssem “o segundo ciclo de ensino normal” seria “assegurado o direito de ingresso em cursos da faculdade de filosofia” (Art. 6º 3). Conforme

orientação advinda de leis anteriores, os estabelecimentos de ensino normal deveriam manter “escolas primárias anexas para demonstração e prática de ensino” (Art. 47). Conforme a orientação do decreto-lei, os professores do ensino normal deveriam “receber conveniente formação, em cursos apropriados, em regra de ensino superior”, sendo-lhes “assegurada remuneração condigna” (Art. 49).

A última das Leis Orgânicas do Ensino foi promulgada no governo de Eurico Gaspar Dutra (31/01/1946-14/10/1946)<sup>25</sup>, e refere-se ao ensino agrícola (Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de Agosto de 1946). Trata-se de um documento de 77 artigos que, como os anteriores do período 1942-1946, focaliza a organização (Art. 1º a 14) deste ramo de ensino, abrangendo suas finalidades, princípios gerais, ciclos e cursos, tipos de estabelecimentos e sua articulação com outras modalidades de ensino.

O texto trata dos Cursos de Formação (Art. 15 a 48), abordando sua estrutura, trabalhos escolares e complementares e divisão, distribuição do tempo, vida escolar, instrução moral e cívica, orientação educacional e profissional e educação religiosa. São previstos Cursos de Continuação e de Aperfeiçoamento (Art. 49 e 50), assim como ensino agrícola feminino (Art. 51 e 52).

No que se refere à organização escolar (Art. 53 a 66), há dispositivos sobre os estabelecimentos de ensino agrícola, federais, equiparados e reconhecidos, a

---

<sup>25</sup> Este Decreto-lei é assinado pelo Presidente da República e pelo Ministro da Agricultura, Manoel Netto Carneiro Campello Júnior.

administração escolar, o corpo docente, construção e do material escolar, ensino primário nas escolas de iniciação agrícola e organização e regime em cada estabelecimento. Há ainda previsões acerca do regime disciplinar – (Art. 67) e da iniciação agrícola para os maiores de dezessete anos (Art. 68 a 70) e outros (Art.71 a 77). A profissionalização do trabalhador rural tinha por objetivo de fortalecer a agricultura do país, pois uma das políticas econômica dessa época era levar a modernização também para o campo.

O exame dos textos das Leis Orgânicas do Ensino mostra que a despeito das mudanças políticas que suscitam a troca de presidentes e ministros, há um fio condutor entre as mesmas que ultrapassa a gestão de Gustavo Capanema e tem continuidade depois de sua saída da pasta da educação. Com este arcabouço legal, o sistema educacional brasileiro não só mantém como acentua o dualismo que distingue a educação escolar das elites daquela ofertada para as classes populares. Suas diretrizes oferecem um arcabouço legal ao campo educacional extenso e detalhado como antes não existira. Tais regras, ainda que em boa parte circunscritas a apenas uma parte das escolas existentes, já que a oferta crescia à revelia dos dispositivos legais, vão orientar a educação nacional até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, focalizada adiante.

O fim do Estado Novo representa o retorno a um regime democrático. A Constituição de 1946 recupera liberdades e direitos que haviam sido suprimidas em 1937. Para a educação também representa avanços. Dentre outros

assuntos, a nova Carta Magna define a competência da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 5º, XV, d). O debate a esse respeito se inicia pouco depois, mas a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional somente seria promulgada em dezembro de 1961.

## Democracia populista

No início da década de quarenta a sustentabilidade da ditadura Vargas já não é a mesma, em decorrência do cenário agravado pela Segunda Guerra Mundial. Insatisfações contra a ditadura se avolumam tanto entre militares que se opõem ao governo, como em manifestos de categorias profissionais. Aos poucos consolidam-se as condições que vão levar o país à redemocratização.

A queda da ditadura do Estado Novo ocorre em final de 1945. Embora Vargas afaste-se do poder, a ordem getulista se mantém. O presidente eleito, general Eurico Gaspar Dutra, de início revela-se um moderado. Assume o poder em janeiro de 1946, promulgando em setembro do mesmo ano uma nova Constituição orientada por princípios liberais e democráticos. Restabelece também o estado de direito e a autonomia federativa. Essa ordem inicial, contudo, é rompida pouco depois. Em 1947, ocorre a intervenção em mais de uma centena de sindicatos, e é decretada a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB). No plano econômico, o país passa por um período de significativo crescimento da indústria nacional, estimulada por restrições às importações e um regime cambial desfavorável às exportações.

Os primeiros anos da redemocratização são agitados também no campo da educação, revelando elementos de contradição que expressam uma sintonia com o contexto político, antes mencionado. Pode-se dizer que o conceito de democracia limitada também se aplica às idéias pedagógicas que circulam no período. Assim, não é de se estranhar a convivência entre tendências conservadoras e liberais, traço marcante do debate traduzido na Constituição de 1946.

### Constituição de 1946

A Carta Magna de 1946, concebida em um contexto de retorno à democracia, pode ser entendida como um texto “fiel às linhas do liberalismo clássico”, e expressa pequeno avanço em relação às Constituições de 1891 e de 1934. “Sobretudo se for considerada a profunda mudança verificada no país de 30 em diante. Reafirma os princípios liberais daqueles documentos, incorpora a legislação social feita sob o Estado Novo (...)” (IGLÉSIAS, 1985, p. 63).

Em comparação às constituintes anteriores, pode-se dizer que esta foi fortemente marcada pela “heterogeneidade político-ideológica”, uma vez que “dela participaram deputados e senadores eleitos na legenda de nove partidos, ou seja, representativos de todo o espectro político e donos de diferentes trajetórias políticas” (CPDOC. “A Constituição de 1946”. *In*. Entre dois governos. 1945-1950. **Vargas 1951-1954**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008).

O texto resultante dessa configuração de forças revelou preocupações em delimitar o raio de ação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de modo a evitar nova experiência política baseada no poder discricionário do Executivo. Outros aspectos a destacar foram: a fixação do mandato presidencial em cinco anos e a manutenção da proibição de reeleição para cargos executivos. Foram fortalecidas as atribuições do Congresso, sobretudo aquelas relativas à inspeção das ações do Executivo. Foi restabelecido o princípio federalista, definindo-se a divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios.

### *Educação na Constituição de 1946*

Assim como em outras esferas de atuação, também no campo educacional a Carta Magna de 1946 retoma o espírito da Constituição de 1934, apresentando algumas novidades. É estabelecida a competência da União para “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 5º, XV). As constituições anteriores haviam definido atribuições no sentido de “traçar as diretrizes” (Constituição de 1934), ou “fixar as bases (...) traçando as diretrizes” (Constituição de 1937).

O texto de 1946 faz ressurgir o tema da educação como *direito de todos*. Não há, entretanto, um vínculo direto entre esse direito e o dever do Estado, em um mesmo artigo, como ocorrera no texto de 1934. Aqui se diz que “o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem” (Art. 167). Outro aspecto importante é a determinação de que “O ensino primário oficial é gratuito para todos: o ensino

oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (Art. 168, II).

É a primeira vez que a expressão “ensino oficial” aparece em um texto constitucional. O registro tem sentido por colocar um elemento adicional de diferenciação entre o ensino “ministrado pelos Poderes Públicos” e aquele “livre à iniciativa particular”. Há, ainda, outro aspecto a destacar com referência ao termo. Parece colocar-se aqui a possibilidade do ensino oficial não gratuito, pois a Constituição estabelece que a instrução subsequente à primária somente seja gratuita para aqueles que “provarem falta ou insuficiência de recursos”.

O ensino religioso, fonte adicional para uma compreensão dos embates entre católicos e liberais, assegura seu espaço no texto, através da orientação de que “o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, e é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável” (Art. 168, V).

Como se vê, a laicidade não é assegurada nas escolas oficiais. Por outro lado, há uma conquista formal na determinação de que a religião seja ministrada de acordo com as confissões de cada um, muito embora demande investigação que ultrapassa a esfera deste estudo aquilatar se religiões não-católicas puderam penetrar livremente nas escolas oficiais.

Dentre outros dispositivos a destacar no texto de 1946, cabe lembrar ainda a novidade da vinculação de

recursos para a educação, estabelecendo que a União deve aplicar nunca menos de 10%, e Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino” (Art. 169). Ainda em matéria financeira, é de se observar que a União deve colaborar com o desenvolvimento dos sistemas de ensino, prestando “auxílio pecuniário”, que no caso do ensino primário “provirá do respectivo Fundo Nacional” (Art. 171, Parágrafo Único).

Na organização da educação escolar, mantém-se a orientação de que os Estados e o Distrito Federal organizem seus “sistemas de ensino” (Art. 171), cabendo à União organizar o “sistema federal de ensino e o dos Territórios, tendo este um caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” (Art. 170). Como se vê, prevalece a organização escolar que remonta à origem das primeiras determinações legais sobre a administração da educação, característica que há de permanecer ao longo da construção de um sistema de ensino no país.

### Primeira LDB

O longo intervalo entre a promulgação da Constituição de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 representa um período fértil na vida brasileira. Do ponto de vista econômico, vive-se a fase do chamado nacional desenvolvimentismo, que corresponde a um momento de grande otimismo com o crescimento da indústria nacional<sup>26</sup>. Este, por sua vez, se mistura com o entusiasmo político

suscitado pelo governo de Juscelino Kubistchek (31/01/1956-31/01/1961) e as mudanças advindas das inflexões propiciadas por sua ascensão ao poder.

No campo educacional, há um grande debate gerado a partir das expectativas propiciadas pelo advento de uma legislação nova. Conforme já visto, a Constituição Federal de 1946 atribuía à União a competência de definir as diretrizes e bases da educação nacional. Para atender a tal deliberação, o Ministério da Educação constituiu uma comissão de educadores incumbidos da elaboração do projeto da LDB. O projeto chega ao Congresso Nacional em 1948, onde tramita durante treze anos, sendo a lei promulgada em 1961, no governo do presidente João Goulart (08/09/1961-31/03/1964). A trajetória dessa discussão está bem descrita e analisada em estudos sobre o período e não cabe aqui aprofundá-los<sup>27</sup>. Como síntese basta apenas registrar que duas polêmicas polarizaram a atenção dos educadores em torno do projeto: num primeiro momento, o conflito centralização/descentralização; num segundo, o conflito público/privado, expresso no histórico dissenso entre católicos e liberais.

Em julho de 1959 vem à luz novo manifesto de intelectuais em defesa dos interesses da educação pública, gratuita e laica. Resgatando idéias liberais expressas no Manifesto dos Pioneiros, o novo documento denomina-se:

<sup>26</sup> Ver, a propósito: CPDOC. Anos JK. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008. Conferir também: Cruz. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 29/05/2008 e Romanelli, op. cit.

<sup>27</sup> Para aprofundar esta reflexão, ver: Romanelli, op. cit.; Buffa, 1979; Saviani, 1987; Mariani, 1987 e Villa Lobos, 1969.

“Mais uma vez convocados”. Redigido por Fernando de Azevedo, leva a assinatura de 189 intelectuais, dentre eles: Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Álvaro Vieira Pinto, Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes, Caio Prado Júnior e Fernando Henrique Cardoso. Representa uma tomada de posição explícita “contra o discurso da Igreja Católica sobre a ‘liberdade de ensino’, discurso esse que se transformou em plataforma política do deputado Carlos Lacerda, para defender a atuação da rede privada de ensino na oferta da educação básica” (BOMENY. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008).

As polêmicas em torno do projeto de lei acabam por exercer influências sobre sua configuração, resultando a LDB num texto conciliatório, favorável aos interesses privados e pouco avançado em relação às expectativas que inicialmente despertara. Tendo sido a primeira lei a estabelecer orientações para todos os níveis e modalidades da educação escolar, para alguns segmentos, como é o caso do ensino superior, nasce ultrapassada em relação aos fatos. A criação da Universidade de Brasília (UnB)<sup>28</sup>, cujo projeto

---

<sup>28</sup> A proposta de criação da UnB foi encaminhada ao Congresso por Juscelino Kubitschek no dia da inauguração de Brasília (21/04/1960). Sobre a tramitação do projeto, diz Bomeny: “Em 15 de dezembro de 1961, o presidente João Goulart sancionou a Lei nº 3.998, que autorizava o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília (FUB), mantenedora da futura universidade. Alguns dias depois, em 5 de janeiro de 1962, o então ministro de Educação e Cultura, Antônio Ferreira de Oliveira Brito, empossou os membros do primeiro conselho diretor da FUB. Em 15 de janeiro, através do Decreto nº 500, foram finalmente aprovados o estatuto da FUB e a estrutura da Universidade de Brasília (UnB). Na primeira reunião do conselho, Darcy Ribeiro seria eleito presidente do conselho e reitor da nova universidade” (op. cit.).

de autorização seria sancionado poucos dias antes da promulgação da LDB, traz inovações que ultrapassam em muito as orientações nela previstas.

A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que “fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, é publicada durante a administração de Oliveira Brito<sup>29</sup>, ministro que permaneceu pouco tempo à frente da pasta da Educação e Cultura. Em um texto de 120 artigos, apresenta dispositivos sobre assuntos diversos, incluindo os fins e o direito à educação (Art. 1º a 3º), a liberdade de ensino, a administração e os sistemas do ensino (Art. 4º a 22). Os níveis e modalidades do ensino são tratados em capítulos sobre a Educação de Grau Primário (Art. 23 a 32), de Grau Médio (Art. 33 a 61), de Grau Superior (Art. 66 a 87) e a Educação de Excepcionais (Art. 88 e 89). Outros assuntos contemplados são: a orientação educativa e a inspeção (Art. 62 a 65); a assistência social escolar (Art. 90 e 91); recursos para a educação (Art. 92 a 96); e, disposições gerais e transitórias (Art. 97 a 120). Importante dispositivo da lei diz que o “ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos”(Art. 27).

A derrota dos interesses ligados à escola pública é explícita no título relativo aos recursos para a educação, onde está prevista a cooperação financeira da União ao

---

<sup>29</sup> Antônio Ferreira de Oliveira Brito (1908-1997), advogado e político, de longa atuação no Legislativo. No Executivo foi Ministro de duas pastas do governo de João Goulart: Educação e Cultura (08/09/61 - 11/07/62) e Minas e Energia, e presidente da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) durante o governo de José Sarney.

ensino sob a forma de “subvenção”, “assistência técnica” e “financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos” (Art. 95. Grifo nosso). Outra forma de subvenção ao ensino particular é a concessão de bolsas de estudo a alunos que demonstrassem necessidade e aptidão para os estudos, podendo ser destinadas aos estabelecimentos de ensino escolhidos por eles e suas famílias, bastando para tanto que a instituição fosse reconhecida pelos órgãos de educação (Art. 94). O favorecimento ao ensino privado se estende à sua representação em órgãos de direção do ensino nacional.

Para além dos dispositivos relativos ao título específico sobre o financiamento da educação, vários outros artigos referendam a vitória dos interesses do ensino privado na LDB de 1961. É oportuno assinalar ainda que o texto apresenta orientações sobre a configuração do sistema educacional as quais, em sua essência, vão se manter ao longo do tempo. Outro registro refere-se à concessão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar à universidade (Art. 80). Nas disposições gerais e transitórias a lei traz um artigo que incentiva a formação de associação de pais e professores (Art. 115).

Esperada por muito anos, a primeira lei geral da educação brasileira seria de efêmera duração. As mudanças políticas inauguradas com o regime militar iniciado em 31 de março de 1964 trariam novos dispositivos legais. Primeiro, viriam as medidas relativas ao ensino superior,

concretizadas pela chamada Reforma Universitária, de 1968. Anos mais tarde, seriam propostas as medidas de reforma do ensino primário e médio, com a implantação do ensino de 1º e 2º Graus, em 1971.

## Regime Militar

### Constituição de 1967

Após vivenciar a experiência da redemocratização, o país volta a mergulhar numa fase marcada pelo autoritarismo. Com o golpe de 1964 viria o fechamento da ordem política por um período superior àquele que, de início, parecia anunciar-se. Somente vinte anos depois da ascensão dos militares ao poder um novo governo civil seria eleito pelo voto indireto.

Os tempos inaugurados com a ditadura representam uma estratégia de adequação entre o modelo político e o modelo econômico, de base capitalista. Durante o regime militar, avançam os processos de urbanização e de industrialização, iniciados nos anos trinta e acelerados com o governo Juscelino Kubitschek. Há um aumento significativo da população urbana, a indústria passa a responder por parcela importante do Produto Interno Bruto (PIB), sendo incrementada a produção de bens duráveis.

Depois de uma fase inicial de ajuste estrutural, o ritmo de desenvolvimento acelera-se, ingressando o país na fase do chamado “milagre econômico”. Projetos de grande porte são concebidos e realizados, começando o Brasil a ser percebido no rol das grandes potências emergentes.

Sob a égide da ditadura, é concebido um novo marco legal para o país, a começar por uma nova Constituição Federal (1967). Como esta é concebida antes das medidas que instauram o estado de exceção, as características do novo regime nem sempre são visíveis no texto.

No campo da educação, somente depois da Constituição de 1967 é que são encaminhadas as principais propostas de reforma do período. Cabe, porém, uma breve referência às mesmas, já que marcam de forma decisiva o cenário dos anos subseqüentes. Primeiro, é concebida a reforma do ensino superior (Lei nº 5.540/68). Depois, toma corpo a reforma da educação básica, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/71).

A Reforma Universitária tem por objetivo oferecer resposta às demandas crescentes por ensino superior. Busca, ao mesmo tempo, formar quadros deste nível de modo a dar substância ao crescimento econômico gerado pelo “milagre brasileiro”. A Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, por sua vez, pretende atingir um duplo objetivo: de um lado, conter a crescente demanda sobre o ensino superior; de outro, promover a profissionalização de nível médio.

Durante os governos militares há uma expressiva subordinação das unidades federadas às decisões tomadas pelo poder central, com aumento da ingerência dos ministérios na esfera dos estados e adoção de uma sistemática de planejamento estranha à cultura de governo até então existente a nível local. A centralização retorna como marca dominante da gestão pública.

## *Educação na Constituição de 1967*

Conforme referido, a Constituição de 1967 foi concebida num cenário em que a supressão das liberdades políticas ainda não atingira seu estágio mais agudo. Assim, no caso da educação, os dispositivos não chegam a traduzir uma ruptura com conteúdos de constituições anteriores. Antes, expressam a presença de interesses políticos já manifestos em outras cartas, sobretudo aqueles ligados ao ensino particular. A “liberdade de ensino”, tema chave do conflito entre o público e o privado desde meados dos anos cinquenta, é visível no texto produzido no regime militar. Outros temas advindos dos textos nacionais de 1934, 1937 e 1946 são reeditados, fazendo com que, nos dispositivos relativos à educação, a Constituição de 1967 esteja mais próxima da LDB de 1961 do que da legislação aprovada em pleno vigor do estado de exceção.

Mantendo orientação do texto de 1946 (Art. 5, XV), a Constituição de 1967 define a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 8º, XVII, “q”). São acrescidas atribuições relativas aos planos nacionais de educação (Art. 8º, XIV). Orientações e princípios de cartas anteriores são reeditados, tais como: o ensino primário em língua nacional (Constituição de 1946, Art. 168, I e Constituição de 1967, 176 § 3º, I), a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Constituição de 1946, Art. 168, I e II e Constituição de 1967, Art. 176 § 3º, II), o ensino religioso, de matrícula facultativa como “disciplina dos horários

normais das escolas oficiais de grau primário e médio” (Constituição de 1946, Art. 168, 5 e Constituição de 1967, Art. 176 § 3º, V). À noção de educação como “direito de todos”, já presente no texto de 1946 (Art. 166), a Constituição de 1967 acrescenta “o dever do Estado” (Art. 176).

Nos mesmos termos da Carta de 1946 (Art. 167), a Constituição de 1967 determina que o ensino seja “ministrado nos diferentes graus pelos poderes públicos” (Art. 176, § 1º). Embora ambas definam que este seja “livre à iniciativa particular”, nota-se, porém, uma importante diferença entre as mesmas. O texto de 1946 observa que devam ser “respeitadas as leis que o regulem” (Art. 167), ao passo que a Carta de 1967 avança visivelmente no terreno do subsídio ao ensino privado, estabelecendo que este “merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo” (Art. 176, § 2º).

Embora outros dispositivos possam ser destacados acerca da matéria na Constituição de 1967, para não detalhá-lo em excesso, é oportuno acrescentar apenas mais dois aspectos relativos ao tema do financiamento. Em primeiro lugar, admite-se a “intervenção do Estado no município” que não aplicar “no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (Art. 15).

Em segundo lugar, vale registrar o flagrante retrocesso representado pela desvinculação dos recursos para a educação. Enquanto pela Constituição de 1946 a União estaria obrigada a aplicar “nunca menos de dez por

cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Art. 169), na Carta de 1967 tal obrigação desaparece. A vinculação seria reeditada muitos anos depois, por força de Emenda Constitucional (EC) aprovada já na década de oitenta. A partir de então, a União passaria a ser responsável pela aplicação de “nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (EC 24/83, Art. 176, § 4º). Tal situação somente seria revista na Constituição de 1988, a qual será vista em maior detalhe adiante.

### Reforma Universitária

O debate sobre a Reforma Universitária é bem anterior à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que “fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências”. Sua origem remonta a pelo menos uma década, onde vários atores exerceram protagonismo: professores, estudantes, técnicos ligados ao Ministério da Educação e especialistas estrangeiros<sup>30</sup>. Não por acaso o tema estava incluído entre as “reformas de base” defendidas por forças sociais atuantes durante os anos do

---

<sup>30</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a reforma de 1968, ver: Cunha, 2007c e Vieira, 1982.

governo de João Goulart. Apesar da deposição do presidente pelo movimento militar vitorioso em 31 de março de 1964, o tema da reforma permanece em pauta e polariza as atenções do período.

A ascensão dos militares ao poder articula-se a um projeto mais amplo onde várias iniciativas são adotadas no sentido de promover o ajuste da política e da organização educacional às determinações econômicas. As medidas propostas no período respondem a variáveis de natureza diversa: o imperativo de modernizar o ensino superior brasileiro, responder às demandas das camadas médias por expansão de vagas neste nível de ensino e criar instrumentos de controle e de disciplina sobre a comunidade estudantil, possíveis opositores ao regime.

Nos primeiros anos do regime militar, como se viu, aprova-se uma nova carta magna, a Constituição de 1967. A Reforma Universitária, por sua vez, tendo sido antecipada por vários decretos, é consolidada através da Lei nº 5.540/68, durante o governo de Arthur da Costa e Silva (15/03/1967-31/08/1969), sob a gestão de Tarso de Moraes Dutra<sup>31</sup> como Ministro da Educação e Cultura. O texto da reforma tem 59 artigos, onde são apresentados os fins, as funções, a organização e as modalidades de cursos de ensino superior (Art.1º a 30). O documento também inclui orientações sobre corpo docente (Art. 31 a

---

<sup>31</sup> Tarso de Moraes Dutra (1914-1983), advogado, ocupou vários cargos públicos (Chefe da Casa Civil, Secretário de Estado, Ministro da Educação e Cultura), foi deputado federal (1947-1971) e senador (1971-1978).

37); corpo discente (Art. 38 a 41); disposições gerais e transitórias (Art. 42 a 59).

Várias são as inovações introduzidas pela reforma no sentido de superar o modelo de ensino superior vigente no país onde prevaleciam os estabelecimentos isolados. Buscava-se, assim, a universidade como estrutura organizacional capaz de promover a indissociabilidade entre ensino e pesquisa (Art. 2º), a qual não mais deveria organizar-se a partir da justaposição de escolas, mas com base na “universalidade de campo” (Art. 11, e). Dentre as principais medidas advindas da nova lei, cabe destacar: a extinção da cátedra (Art. 33 § 3º); a “estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas” (Art. 11 b), que seriam “a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal” compreendendo “disciplinas afins” (Art. 12 § 3º); vestibulares classificatórios com exames unificados (eliminando o problema dos excedentes e da nota mínima) (Art. 21); e, a instituição da pós-graduação (Art. 24 e 25). Importante aspecto da reforma é a criação de uma carreira docente única (Art. 32 § 1º), obedecendo ao princípio de indissociabilidade antes referido.

Os instrumentos de racionalização introduzidos pela reforma de 1968 contribuíram para uma reorganização das universidades e para a criação de novas instituições, de modo a absorver um maior contingente de alunos. Por outro lado, a carreira docente única, o incentivo à pós-graduação de professores e ao regime de dedicação exclusiva criam

as condições necessárias à implantação de um novo modelo de ensino superior. Cumpre, assim, a reforma, a dupla função de reduzir a resistência estudantil ao regime militar e estabelecer uma articulação entre formação profissional universitária e produção de saber.

Embora no *caput* da lei fosse prevista a articulação entre o ensino superior e a escola média, a Lei nº 5.540/68 dedica um único artigo ao tema, quando dispõe sobre a formação em nível superior dos “professores para o ensino de segundo grau, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito de escolas e sistemas escolares” (Art. 30). As medidas relativas à reforma da escola básica viriam alguns anos depois. Nesse meio tempo, o país mergulharia no aprofundamento da ditadura e num período de euforia econômica – o chamado “milagre econômico”.

## Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus

A aprovação da reforma do antigo ensino primário e secundário ocorre quase três anos depois da reforma do ensino superior, através da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que “fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências”. O foco inicial da política educacional do regime militar é o ensino superior, com o intuito de racionalizar e flexibilizar a oferta, de modo a atender um maior contingente de alunos. A reforma do ensino de 1º e 2º graus, por sua vez, orienta-se para a

contenção dessa demanda através da formação de quadros técnicos de nível médio, por meio da profissionalização. Tal alternativa permitiria que muitos jovens em busca de qualificação profissional se contentassem com a formação de nível médio. Consequentemente, diminuiria a pressão pelo aumento de vagas no ensino superior (CUNHA, 2007c).

A Lei nº 5.692/71 é elaborada durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (30/10/69-15/03/74), durante a gestão do Ministro Jarbas Passarinho<sup>32</sup>. Apresenta algumas inovações significativas em relação à organização prevista pela LDB, de 1961. O texto de 88 artigos trata dos objetivos, da organização e de aspectos curriculares diversos (Art. 1º a 16). As etapas da educação são focalizadas em separado: há disposições sobre o ensino de 1º grau (Art. 17 a 20), o ensino de 2º grau (Art. 21 a 23) e o ensino supletivo (Art. 24 a 28). Outros assuntos abordados são: os professores e especialistas (Art. 29 a 40); o financiamento (Art. 41 a 63); e, disposições gerais e transitórias (Art. 64 a 88).

A nova lei substituiu os antigos cursos primário e ginásial pelo ensino de 1º grau, orientado para a formação da criança e do pré-adolescente, com 8 anos de duração e

---

<sup>32</sup> Jarbas Gonçalves Passarinho (1920), militar e político, exerceu vários cargos públicos (Chefe do Estado-Maior do Comando Militar da Amazônia, Ministro do Trabalho e Previdência Social, Ministro da Educação e Cultura, Ministro da Previdência e Assistência Social, Ministro de Estado da Justiça e Superintendente da Petrobrás na Região Amazônica). Foi governador (1964-1966) e senador (1967-1995).

obrigatório dos 7 aos 14 anos (Art. 17, 18 e 20). O ensino médio passa a chamar-se ensino de 2º grau, destinando-se à formação integral do adolescente, com três ou quatro anos de duração (Art. 21 e 22).

Inovação importante introduzida pela reforma é a idéia de um “núcleo comum”, obrigatório em âmbito nacional, e uma “parte diversificada” para atender, conforme as necessidades e possibilidades concretas, às peculiaridades locais, aos planos dos estabelecimentos e às diferenças individuais dos alunos (Art. 4º). A expectativa de tal inovação seria imprimir uma perspectiva integradora ao ensino. De tal maneira, além das matérias obrigatórias previstas pelo núcleo comum, o aluno poderia optar por aquelas de sua livre escolha<sup>33</sup>. Outro aspecto importante é a concepção de um “currículo pleno” do ensino de 1º e 2º graus, o qual compreende uma parte de “educação geral” e outra de “formação especial” (Art. 5º § 1º). No 2º grau, a formação especial tem o caráter de “habilitação profissional” (Art. 4º § 3º e Art. 5º § 2º).

A idéia de profissionalização representa a principal inovação introduzida pela Lei nº 5.692/71. A intenção do legislador seria que a qualificação para o trabalho viesse a permear todo o 2º grau, imprimindo-lhe um sentido de “terminalidade”. Ou seja, qualquer jovem com “habilitação profissional” de nível médio estaria apto a ingressar como técnico no mundo do trabalho.

---

<sup>33</sup> O Núcleo Comum para os currículos de 1º e 2º graus veio a ser fixado pelo Parecer nº 853/71, do Conselho Federal de Educação (CFE).

Segundo a lei, o exercício do magistério seria efetivado mediante os seguintes requisitos de formação: habilitação em 2º grau para o ensino de 1ª a 4ª série; licenciatura de nível superior em curso de curta duração para o ensino de 1ª a 8ª e graduação em curso superior para o ensino de 1º e 2º graus. “Será condição para exercício de magistério ou especialidade pedagógica o registro profissional, em órgão do Ministério da Educação e Cultura, dos titulares a formação de grau superior” (Art. 40).

Privilégios são mantidos em termos de concessão de recursos ao ensino particular, através da orientação de que quando faltassem vagas nas escolas públicas as instituições particulares poderiam receber amparo do poder público através do salário-educação instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1946. (Art. 42 e 46).

A despeito dos esforços de profissionalização, pode-se dizer que a Lei nº 5.692/71 foi frustrada pela prática. Não muitas unidades escolares se mobilizaram para adaptar-se a esta orientação, preferindo optar por habilitações de *faz de conta*. Como conseqüência, após concluir o 2º grau, a maioria dos alunos não se sentia apto a candidatar-se a ocupações no mercado de trabalho para as quais formalmente teriam sido habilitados. Depois de dez anos, a reforma é alterada pela Lei nº 7.044/82, que praticamente elimina a obrigatoriedade da oferta de “habilitações profissionais” pelas escolas. As modificações introduzidas pelo novo texto não são muitas, mas traduzem uma mudança de perspectiva, como se verá a seguir.

**A Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982, “altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971,**

referentes a profissionalização do ensino de 2º grau”. Foi concebida no governo de João Figueiredo, durante a gestão da Ministra Esther de Figueiredo Ferraz<sup>34</sup>. A expectativa gerada em torno deste instrumento legal seria de que pudesse vir a apresentar solução aos transtornos relativos à implementação da Lei nº 5.692/71. A alternativa encontrada foi uma flexibilização no caráter compulsório de profissionalização imposto pela Lei nº 5.692/71.

Dando nova redação a dez artigos (1º, 4º, 5º, 6º, 8º, 12, 16, 22, 30 e 76) da Lei nº 5.692/71, o novo texto substituiu a orientação de “qualificação para o trabalho” e “habilitação profissional” pela idéia de “preparação”. A mudança dessas e outras expressões pareceu ser suficiente para referendar uma situação *de fato* – a não adoção da profissionalização por um contingente significativo de escolas, sobretudo as particulares de elite onde a preparação – não para o trabalho, mas sim para o vestibular – jamais foi posta de lado.

A reforma da reforma advinda da Lei nº 7.044/82 representou um paliativo para um sistema escolar que permanecia sob a necessidade de mudanças de amplo porte. Os *desejos de reforma* não estavam extintos. Retornariam à cena no contexto das alterações mais amplas que viriam com os “tempos de transição” (VIEIRA, 2008a).

---

<sup>34</sup> Esther de Figueiredo Ferraz (1915), bacharel em Direito e Licenciada em Filosofia, “exerceu cargos técnicos e de administração na área educacional do Estado de São Paulo e do governo federal”. Foi a terceira titular do Ministério da Educação do governo Figueiredo, tendo ocupado a pasta de 24/08/1982 a 15/03/1985.

## Retorno à Democracia

### Constituição de 1988

Com o progressivo esgotamento do regime militar, iniciado em 1978, o país retoma os anseios pelo Estado de direito. Em 1984, há um intenso movimento democrático por eleições diretas. O Congresso Nacional, entretanto, referenda ainda em escolha indireta os nomes de Tancredo Neves para presidente e de José Sarney para vice.

Por motivos de saúde, o presidente eleito falece antes da posse. Em seu lugar, assume o vice, que mantém o compromisso de revogar a legislação autoritária através de várias medidas, dentre elas a eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC), encarregada de dar ao país uma nova carta magna.

Eleita em novembro de 1986 e instalada em fevereiro do ano seguinte, sob a presidência de Ulysses Guimarães, a Constituinte polariza as atenções da sociedade, inovando na forma de organização de seus trabalhos. Embora o presidente Sarney tivesse composto uma comissão de notáveis para produzir uma primeira versão do texto a ser votado, o Congresso rejeita a proposta e desenvolve seus trabalhos sob a forma de subcomissões temáticas, com ampla consulta à sociedade.

A Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1988 não por acaso é denominada de “Constituição Cidadã”, pois dentre seus traços marcantes estão: “a presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular” (TÁCITO, 2002, p. 55). Em um texto

de 245 artigos e 70 disposições transitórias, define medidas diversas de regulação da vida nacional, tais como: “a definição dos direitos individuais e coletivos; a independência entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); a restrição do poder das Forças Armadas à garantia dos poderes constitucionais; a substituição do decreto-lei, usado no regime militar pela medida provisória, cuja validade é perdida se não for aprovada pelo Congresso num prazo de 30 dias; o voto facultativo para os jovens a partir de 16 anos” (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 149).

Foram também definidos pela Constituição de 1988 a duração do mandato presidencial em cinco anos, estabelecendo eleições diretas em dois turnos para presidência, governos estaduais e prefeituras com mais de 200 mil eleitores. Foram também definidas orientações importantes relativas a direitos trabalhistas, tais como: limitação da jornada de trabalho a 44 horas semanais, instituição do seguro-desemprego, ampliação da licença-maternidade para 120 dias e concessão de licença-paternidade.

O clima de euforia em torno da Constituição de 1988 se estende a amplos segmentos da vida nacional, inclusive à educação. Com efeito, a elaboração do capítulo da educação na nova Carta Magna é um momento importante da política educacional contemporânea. Se, em termos mais gerais, o governo José Sarney mantém o aparato do regime autoritário e corresponde a uma fase de “indefinição de rumos” (VIEIRA, 2008a), o grande foco de atenção converge para a Assembléia Nacional Constituinte. Mesmo

antes de sua instalação, os atores ligados ao campo educacional, em franco processo de organização desde o início da década, mobilizam-se para propor suas idéias.

### *Educação na Constituição de 1988*

A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, sendo detalhada em dez artigos específicos (Art. 205 a 214) e figurando em quatro outros dispositivos (Art. 22, XXIV, Art. 23, V, Art. 30, VI e Art. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A carta trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos.

Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma “Constituição Cidadã” que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Art. 206, I). Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (Art. 208 § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (Art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (Art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (Art. 208, III).

O espírito da Carta de 1988 está expresso, sobretudo, nos artigos que tratam da concepção, dos princípios e dos deveres do Estado no campo da educação. A noção de educação como direito, que começa a se materializar na Constituição de 1934 (Art. 149), e é reafirmada em 1946 e 1967, é reeditada de forma ampla através da afirmação de que "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Art. 205).

Os princípios norteadores do ensino são tratados em um mesmo artigo (Art. 206). Além daqueles já mencionados antes (Art. 206, I e VI), vale referir outros cinco: a "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber"; o "pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino"; a "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais"; a "valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União"; e, a "garantia de padrão de qualidade" (Art. 206, II, III, IV, V e VII).

Outras constituições haviam estabelecido deveres do Estado para com a educação, mas nenhuma avançaria tanto quanto a "Constituição Cidadã". Além daqueles já

mencionados, cabe acrescentar: a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”; o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”; o “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Art. 208, II, VI e VII, respectivamente). O mesmo artigo dispõe que o “não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (Art. 208, § 2º). Atribui ainda a este a tarefa de “recensar os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola” (Art. 208, § 3º).

Esta é a primeira carta magna a tratar da autonomia universitária, estabelecendo que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Art. 207).

A Constituição de 1988 mantém a competência privativa da União para “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 22, XXIV), e compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Art. 23, V). Aos municípios é atribuída a manutenção, “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (Art. 30, VI), e a orientação

reforçada na determinação de sua atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (Art. 211, § 2º).

A articulação entre as esferas do Poder Público é expressa na afirmação de que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Art. 211). Nesta perspectiva cabe à União organizar e financiar “o sistema federal de ensino e o dos Territórios” e prestar “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (Art. 211, § 1º).

A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria, “anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (Art. 212, § 3º). Mantém-se como fonte adicional de financiamento a este nível de ensino público “a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (Art. 212, § 5º). Ainda sobre a matéria cabe assinalar que o financiamento dos “programas suplementares

de alimentação e assistência à saúde” seriam advindos de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (Art. 212, § 4º).

A “liberdade de ensino”, tema predominante em constituições anteriores, é colocada em novos termos na Carta de 1988, que chega a ser módica em relação ao assunto. A ambígua expressão do passado é substituída por outra mais próxima do papel reservado ao ensino particular no sistema de ensino brasileiro contemporâneo. Diz-se que “o ensino é livre à iniciativa privada”, observando-se o “cumprimento das normas gerais da educação nacional” e a “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público” (Art. 209, I e II).

Mantém-se a abertura de transferir recursos públicos ao ensino privado. As instituições passíveis de recebê-los são “escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, as quais devem comprovar “finalidade não lucrativa” e aplicação de “excedentes financeiros em educação”, assim como assegurar “a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades” (Art. 212, I e II). A concessão de tais benefícios pode ser feita através de “bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade” (Art. 212, §1º). São também

possíveis beneficiárias de apoio financeiro do Poder Público “atividades universitárias de pesquisa e extensão” (Art. 212, § 2º).

Concluindo o mapeamento das questões relativas à educação na Carta de 1988, cabe ainda mencionar a previsão de lei para estabelecer o plano nacional de educação (Art. 214), assim como a concentração de esforços do Poder Público na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental (ADCT, Art. 60).

O Plano Nacional de Educação (PNE), discutido intensamente depois da aprovação da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, foi votado pelo Congresso Nacional e aprovado com vetos pelo Presidente da República através da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001<sup>35</sup>.

## Segunda LDB e FUNDEF

Como se viu no tópico anterior, o capítulo da educação na Constituição de 1988 é o mais extenso de todas as cartas magnas brasileiras, e abre caminho para uma nova Lei de Diretrizes e Bases. O debate sobre a LDB entre os educadores começa antes mesmo da promulgação do texto de 1988, e prossegue nos anos subseqüentes.

Assim como ocorreu com a primeira LDB, também a segunda teve seu percurso assinalado por polêmicas

---

<sup>35</sup> Veja-se, a propósito, a apresentação de Vital Didonet (2000, p. 11-29) em publicação do Plano Nacional de Educação.

políticas, ideológicas, marchas e contra-marchas entre a Câmara e o Senado<sup>36</sup>. Sua aprovação somente iria ocorrer durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995-01/01/1999), sob a gestão do Ministro Paulo Renato<sup>37</sup>. No mesmo período é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Ambas as medidas seriam antecipadas por uma Emenda Constitucional (Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996<sup>38</sup>), que abre caminho para as reformas pretendidas pelo governo e, portanto, devem ser examinadas sob uma perspectiva de conjunto.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é a primeira lei geral da educação promulgada desde 1961. Trata-se de um texto de 92 artigos, que apresenta os princípios, fins, direitos e deveres (Art. 1º a 7º); dispositivos sobre a organização da educação nacional, aí incluindo as incumbências das diferentes esferas do Poder Público (Art. 8º a 20); níveis e modalidades de ensino – Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior, Educação Especial, Educação de

<sup>36</sup> Para aprofundar esta discussão, conferir: Saviani, 1997.

<sup>37</sup> Paulo Renato de Souza (nascido em 1945), economista, professor universitário, exerceu várias funções públicas (dentre elas, Reitor da Universidade de Campinas, Secretário de Educação do Estado de São Paulo). Foi Ministro da Educação durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995-01/01/2003).

<sup>38</sup> A EC nº 14/96 modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Jovens e Adultos e Educação Profissional (Art. 21 a 60); Profissionais da Educação (art. 61 a 67); Recursos Financeiros (Art. 68 a 77); Disposições Gerais (Art. 78 a 86); e, Disposições Transitórias (Art. 87 a 92)<sup>39</sup>.

Repetindo e detalhando inúmeros artigos do capítulo da educação na Constituição de 1988, a segunda LDB mantém muitas orientações advindas de leis anteriores, e traz algumas novidades. Uma delas é a ampliação de direitos e deveres relativos à educação. Ilustrativa deste avanço é a definição de que “o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo” (Art. 5º). Na esfera dos deveres do Estado cabe referir, dentre outros, “o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (Art. 4º IV).

Dando seqüência aos dispositivos da Emenda Constitucional nº 14/96, a LDB define o “regime de colaboração” (Art. 8) e explicita as incumbências relativas à oferta da educação escolar (Art. 9 a 11). Enquanto aos Municípios cabe “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” (11, V), aos Estados compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”

---

<sup>39</sup> O tema pode ser aprofundado em: Saviani (1997); Cury (1997 e 2000); Gomes (1998); Vieira; Albuquerque (2002), dentre outros.

(10, VI). A União tem a incumbência de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios, isto é, as escolas técnicas e as universidades federais (Art. 9º II). Também é responsável pela assistência técnica e financeira e exerce função supletiva e redistributiva perante as demais esferas governamentais (Art. 9º III). Uma novidade do texto é a definição das responsabilidades da escola (Art. 12) e dos docentes (Art. 13).

Para fazer jus às suas responsabilidades, a União deve aplicar um mínimo de 18% e Estados e Municípios de 25% da “receita resultante de impostos” na manutenção e desenvolvimento do ensino público (Art. 69). A legislação de reforma do período militar, como já se viu, havia suprimido a vinculação orçamentária para a educação, que foi reeditada em meados da década de oitenta com a aprovação da Emenda Calmon<sup>40</sup>.

No que se refere ao magistério o texto inclui como princípio “valorização do profissional da educação escolar” (Art. 3º VII). Exige-se a formação de nível superior dos docentes da educação básica, admitindo-se, para a educação infantil e as quatro primeiras séries do ensino fundamental, a formação em curso normal do ensino médio

---

<sup>40</sup> A chamada Emenda Calmon é a Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983, que “estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.

(Art. 62). Os especialistas em educação devem ter curso superior de pedagogia ou pós-graduação na área (Art. 64). Para os professores de educação superior, os requisitos são o mestrado e o doutorado (Art. 66), embora sejam admitidas exceções (Art 52, II).

Dentre as inovações da LDB, cabe fazer referência ao ensino indígena (Art. 78 e 79), a educação a distância (Art. 80) e a “gestão democrática do ensino público” (Art. 3º, VIII, A, 14 e 15), cujo detalhamento é remetido aos sistemas de ensino. Outros assuntos, por certo, mereceriam atenção no texto da segunda LDB, mesmo porque seus dispositivos estão em vigor e têm regulamentado a educação brasileira desde então. O que se viu até aqui, entretanto, cumpre com os objetivos do trabalho de oferecer uma visão geral sobre as leis de reforma, abrindo pistas para estudos posteriores.

Lembremos que, como consequência da LDB de 1996, o Congresso Nacional aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), em 2000, sendo este sancionado sob a forma de lei pelo Presidente da República no início do ano seguinte (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001)<sup>41</sup>. O PNE seria um dos focos do debate sobre educação na segunda metade da década de noventa mas, por certo, não o único. Assim, uma vez feitas essas considerações sobre a LDB, é oportuno apresentar a última das leis de reforma registradas

---

<sup>41</sup> O conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE) pode ser conferido no portal da Casa Civil, da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30/05/2008.

pelo estudo: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, mais conhecido como FUNDEF.

Instituído pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, diferentemente do que ocorreu com a LDB, tema de longos debates e calorosos embates políticos, o FUNDEF foi pouco discutido e aprovado sem grande alarde. Seus efeitos, porém, tiveram impacto decisivo sobre a configuração do sistema escolar na segunda metade da década de noventa.

A Lei nº 9.424/96 é um texto de apenas 17 artigos e detalha tecnicamente os objetivos e a composição do FUNDEF. Trata-se de um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos, instituído a partir de 1998 em cada unidade da federação. Sua criação teve por objetivo assegurar a vinculação de 60% dos recursos de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) exclusivamente para o ensino fundamental e o pagamento de seus professores. Congrega 15% de quatro impostos: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação (IPI exp.) do Estado e de seus municípios (Art. 1º)<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Conferir: Monlevade; Ferreira (1997); e, Martins (1999). Ver também o portal do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 30/05/2008.

A partir da implantação do FUNDEF, esses recursos exclusivos do ensino fundamental e seu magistério passaram a ser aplicados mediante “a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (Art. 2<sup>o</sup> § 1<sup>o</sup>). Os recursos arrecadados e recolhidos à conta do Banco do Brasil automaticamente passaram a ser depositados nas contas das respectivas unidades da federação responsáveis pela oferta do ensino escolar deste nível. Como afirmamos noutra oportunidade, “A legislação de 1996 tem ampla repercussão sobre o sistema escolar. Com tais instrumentos em mãos, o governo federal retomou a definição da política educacional como tarefa de sua competência, descentralizando sua execução para os Estados e municípios” (VIEIRA; FARIAS: 2007, p. 168).

No curto prazo, a criação do FUNDEF apoiou a necessária expansão do ensino fundamental visando sua universalização e tornou possível o pagamento de melhores salários aos professores das regiões mais pobres do país. No médio e longo prazos, todavia, tal instrumento contribuiu para acentuar disparidades na aplicação de recursos das outras etapas da educação básica – a educação infantil e o ensino médio – e entre as unidades da federação. Tudo isso contribuiu para o desejo de uma nova reforma, desta feita, da criação de um fundo que agregasse recursos para toda a educação básica, do qual trataremos a seguir.

## FUNDEB

A idéia da criação de um novo fundo visando o financiamento de toda a educação básica, defendida por educadores desde o debate sobre o Plano Nacional de Educação, passou a ser perseguida de forma mais intensa, sobretudo por dirigentes educacionais responsáveis pela oferta da educação escolar. Depois de considerável tempo de maturação, finalmente, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (início: 01/01/2003) e sob a gestão do Ministro Fernando Haddad<sup>43</sup>, seria aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006,<sup>44</sup> regulamentado pela Medida Provisória Nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, sendo implementado a partir de 1º de janeiro de 2007.

Com o FUNDEB a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passará gradativamente para 20%, sendo

---

<sup>43</sup> Fernando Haddad (1963), advogado, professor universitário, exerceu várias funções públicas (Consultor da Fundação de Pesquisas Econômicas, Chefe de Gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura do Município de São Paulo, Secretário Executivo do Ministério da Educação). Assumiu o Ministério da Educação em 29/07/2005.

<sup>44</sup> A EC nº 53/06 dá nova redação aos artigos nº 7, 223, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para maiores esclarecimentos sobre o FUNDEB, consultar o portal do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 30/05/2008.

ampliada para toda a Educação Básica. Tal como o FUNDEF, é orientado pelo princípio da distribuição de recursos com base no número de alunos sendo que, aqui, considera-se a Educação Básica pública em suas diferentes etapas: creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos.

O procedimento adotado tem por base de cálculo dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (CF, Art. 211). Isto quer dizer que, da mesma forma que no FUNDEF, os recursos do FUNDEB são distribuídos aos Municípios e Estados, com base na quantidade de matrículas nas respectivas redes. O Fundo terá vigência de 14 anos (até dezembro de 2020), e sua implantação deverá ser gradual, prevendo-se que em 2009 atinja todos os estudantes da Educação Básica pública presencial. Os percentuais de receitas que o compõem, por sua vez, deverão atingir um patamar de 20% de contribuição.

Considerando a perspectiva do estudo, ainda é cedo para tecer maiores comentários sobre o FUNDEB, assim como outras medidas de governo com potencial para configurar-se como leis de reforma. Isto porque o recorte metodológico que orientou o levantamento da legislação educacional aqui tratada teve por fio condutor o legado da permanência no tempo.

Feitas essas considerações sobre as Leis de Educação na República, é oportuno dar por concluído este mapeamento, observando que a legislação representa um

instrumento para o conhecimento da política educacional e de sua história. Por isso mesmo, o trabalho foi empreendido com o intuito de colocar à disposição de pesquisadores e outros interessados do presente um inventário rico de possibilidades de investigação. Lembremos, contudo, que, como advertimos no início do estudo, para conhecer as políticas educacionais em sua inteireza é necessário ir além da legislação, identificando outras fontes e formas de manifestação do *governo em ação*.

## Para finalizar

Como o poeta Drummond, citado na epígrafe deste trabalho, entendemos que: “As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”. Se isto é verdade, na poesia e na vida prática, não significa dizer que devemos relegar as leis ao esquecimento. Ao contrário, elas têm o que nos ensinar; por isso mesmo, são instrumentos relevantes para a reflexão em política educacional.

As leis são documentos escritos para serem divulgados e incorporados à vida pública. Configuram-se, portanto, como instrumentos formais de prescrição de regras que contribuem para a formação de um aparato jurídico no país. Como elementos da administração pública, definem estratégias e registram políticas. Por isso mesmo é importante conhecê-las e analisá-las.

Neste estudo, concentramo-nos em dois instrumentos com diferente potencial explicativo dos *desejos de reforma* que se configuram na sociedade e, de uma forma

ou de outra, são depositados sobre a educação: as constituições e as leis de reforma. Temos ciência de que a importância de umas e de outras não é a mesma.

As Constituições, por certo, situam-se em patamar de relevo por sinalizarem os grandes debates que se dão nos diferentes momentos históricos; ou, eventualmente, a ausência de diálogo, como é o caso específico daquelas advindas de contextos ditatoriais, a exemplo das cartas de 1937 e 1967, concebidas sob a égide de regimes de exceção. As chamadas Leis de Reforma, por sua vez, localizam-se no campo da legislação ordinária podendo estar, ou não, em sintonia com as definições expressas nas cartas magnas.

Reiteramos, aqui, uma idéia expressa no início deste trabalho: o olhar de longo alcance sobre as diversas iniciativas legais brasileiras permite perceber que *as reformas possuem dinâmicas distintas em contextos democráticos e autoritários*. Nos cenários de fechamento político, até por razões óbvias, é mais fácil aos governos viabilizar reformas acabadas e com coerência interna mais explícita. Nos cenários democráticos, por sua vez, onde os vários atores interessados na matéria têm voz e vez e mobilizam-se no sentido de fazer valer seus interesses, o andamento das questões tem um curso distinto.

Sendo as leis expressão de uma ambiência política autoritária ou democrática, sua configuração acaba por retratar elementos dos contextos em que são concebidas. Nos regimes mais fechados, a dinâmica das grandes reformas encontra solo fértil, resultando em textos onde é possível detectar maior organicidade. Nos regimes mais

abertos, por sua vez, há uma tendência de que as reformas sejam influenciadas por interesses nem sempre consensuais. Aqui, vamos encontrar situações onde a conciliação entre os grupos em disputa cria circunstâncias propícias ao surgimento de documentos híbridos, retratando influências ideológicas de matizes diversos.

Ilustrativas dessas diferenças são a primeira (1961) e a segunda (1996) lei de diretrizes e bases, ambas elaboradas sob condições políticas democráticas, em contraposição às leis orgânicas de ensino (1942-1946) e as reformas do regime militar (1968 e 1971), concebidas sob a vigência de regimes autoritários. Nos contextos democráticos as leis tendem a expressar uma multiplicidade de vozes, o que, evidentemente, não ocorre em circunstâncias de maior fechamento político.

É oportuno assinalar que a presença ou ausência da educação nas constituições brasileiras evidencia seu menor ou maior grau de importância ao longo da história. Nas primeiras constituições (1824 e 1891) as referências são mínimas, ilustrando sua pequena relevância para a sociedade da época. Nos dois momentos históricos a legislação educacional situa-se para além de suas determinações, não havendo necessária articulação entre umas e outras.

Todo o pródigo aparato legal produzido na Primeira República foi concebido sem preocupação explícita com orientações constitucionais, mesmo porque estas praticamente inexisteriam. Sob a Era Vargas, contudo, passasse a observar uma mudança que não é tributária apenas

das circunstâncias políticas, mas da organização da sociedade e de um contexto onde o aumento da demanda por acesso à escola é crescente. Assim, a presença de dispositivos sobre educação passa a se fazer sentir e assume importância diferenciada nas cartas de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Entre as referências iniciais ao ensino superior e a gratuidade da instrução primária da Carta de 1824 e o amplo espectro de temas da Constituição de 1988 há um percurso interessante a observar. As constituições são tributárias dos contextos em que são produzidas, expressando correlações de forças que perpassam a produção das políticas públicas no âmbito do Estado. Assim, em 1934 idéias liberais aparecem no texto constitucional, mas estão ausentes em 1937. Já o texto de 1946 é permeado por teses reformistas em relação à educação. Se, por um lado, alguns temas perpassam o conjunto das Constituições, outros são exclusivos de determinados momentos históricos, expressando suas marcas.

Vale notar, também, que existe uma sintonia entre as expectativas mais amplas da sociedade e os conteúdos educacionais que acabam por aparecer nos textos das sete cartas magnas brasileiras. As constituições expressam esses *desejos de reforma*, apontando possibilidades sem, entretanto, assegurar garantias. Ao mesmo tempo, reforçam privilégios de grupos que fazem valer seus interesses junto ao Legislativo, como foi o caso do ensino religioso e do ensino particular. A reflexão sobre esses discursos permite observar o contraditório movimento da educação enquanto

um valor que passa a incorporar-se aos anseios sociais sem, contudo, oferecer a cidadania plena.

As leis de educação, por sua vez, vão assinalar a presença desses diferentes interesses na esfera de abrangência das instituições escolares e dos estabelecimentos de ensino, sejam eles primários, secundários ou de nível superior. Sua análise oferece elementos de aprofundamento não apenas sobre as ideologias em conflito, como também acerca do ideário pedagógico e das concepções curriculares presentes no campo educacional ao longo da história. Por isso mesmo, justifica-se conhecê-las.

Antes de encerrar essas considerações finais, é oportuno projetar alguma luz adicional sobre o significado das reformas educacionais no Brasil, no passado e no presente. Façamos, pois, uma breve retomada das origens de sua trajetória.

Por razões mais do que conhecidas somos herdeiros de uma cultura que creditou às reformas da educação fortes expectativas de mudança. O componente ibérico da colonização trouxe, desde as origens de nossa formação, um excessivo pendor normativo. Todo aquele que já se debruçou sobre a análise de documentos históricos – sejam eles do campo educacional, ou não – há de ter constatado que antes mesmo de ser possível identificar um sistema escolar no país este traço já estava presente, como bem detectaram estudos no campo da ciência política (FAORO, 1975 e CARVALHO, op. cit.).

A “cultura transplantada” de Portugal, por sua vez, foi elemento decisivo na configuração de nosso sistema

escolar, conforme o citado estudo de Anísio Teixeira no clássico ensaio sobre “valores reais e valores proclamados nas instituições escolares brasileiras” (1962), onde compara a evolução dos sistemas educacionais norte-americanos e brasileiros.

Para além de mero componente histórico, porém, a idéia de reforma traz outros ingredientes, anunciando as aspirações sociais sobre educação em diferentes contextos. Lembremos que, como afirmado na introdução, tanto no passado quanto no presente, as reformas expressam expectativas de melhoria de uma situação existente e representam medidas acionadas pelo poder público pela via de seus instrumentos legais e que, portanto, são passíveis de análise.

Ao longo do Império e da República, tivemos uma quantidade imensa de projetos de reforma. Como vimos, foram pelo menos quinze iniciativas de grande porte, isto para não falar nas pequenas reformas que, muitas vezes, no longo prazo, acabam por surtir efeitos semelhantes ou até mesmo mais decisivos sobre a configuração do sistema educacional.

Com a emergência de um novo ciclo de grandes reformas de abrangência variável (local, regional ou nacional) a partir dos anos oitenta e noventa, o tema voltou a figurar entre as preocupações de estudos no campo da política educacional (CORRALES, 2000, MARTINIC, 2001; CARNOY, 2002; SOUSA Jr, 2001). A atenção sobre as reformas educativas inspirou-se no reconhecimento de seu caráter estratégico para o sucesso econômico dos países

asiáticos (HEYNEMAN, s.d.). Coincidiu também com a criação de sistemas internacionais de avaliação, a exemplo do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (*Programme for International Student Assessment – PISA*)<sup>45</sup>, que suscitou um aumento do interesse por estudos comparativos entre países e sobre sistemas escolares bem-sucedidos.

A reflexão sobre as reformas educativas no contexto contemporâneo ganha novas interpretações suas justificativas. Segundo Corrales (op. cit.), os sistemas educativos atuais defrontam-se com basicamente dois grandes tipos de reforma – aquelas voltadas para o *acesso* e aquelas voltadas para a *qualidade*. As primeiras, em geral, caracterizam-se por ter “benefícios concentrados e custos dispersos”; as segundas, por sua vez, tendem a ter “benefícios dispersos e custos concentrados”. Com esta tipificação, pretende o autor interpretar as razões do êxito e/ou do fracasso das diferentes iniciativas propostas. As reformas voltadas para a promoção do acesso beneficiam públicos que, em geral, podem ser identificados e quantificados. Os custos de tais iniciativas, contudo, tendem a se dispersar entre os contribuintes. Com as reformas de qualidade, sucede o inverso. Não apenas é extremante difícil quantificar seu público alvo, como seus

---

<sup>45</sup> O PISA é “uma avaliação trianual promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que avalia estudantes de 15 anos de idade em habilidades de leitura, matemática e ciências. A primeira avaliação foi realizada em 2000, focalizando a leitura, a segunda em 2003, para matemática e a terceira em 2006, em ciências. Além dos 30 países pertencentes a OCDE, o PISA é realizado em países que aderem ao exame, denominados parceiros, nos quais o Brasil se inclui” (VIEIRA, 2008d).

custos são voltados para públicos específicos, a exemplo de professores, gestores e outros encarregados da operação da máquina educativa. Por isso mesmo, as reformas voltadas para a qualidade tendem a esbarrar em forte resistência nos processos de implementação<sup>46</sup>.

Ao analisar as reformas no contexto da globalização, Carnoy acrescenta uma terceira categoria à discussão, qual seja a das iniciativas “fundadas nos imperativos financeiros”. Embora recorra a termos distintos daqueles utilizados por Corrales, sua classificação dele se aproxima na medida em que identifica medidas orientadas pela competitividade (qualidade) e pela equidade (acesso).

As contribuições de Corrales e Carnoy oferecem subsídios adicionais à compreensão da dinâmica das reformas. Além do matiz político resultante dos contextos mais ou menos autoritários, como antes vimos, as reformas teriam razões de ordem econômico-financeira, qualitativa (competitividade) e quantitativa (promover o acesso e viabilizar a equidade). Vistos sob esta perspectiva, como situar os *desejos de reforma* identificados no mapeamento realizado através do presente esforço de pesquisa?

Parece oportuno afirmar que as tipologias acima referidas nem sempre se aplicam às reformas do passado

---

<sup>46</sup> Sobre o assunto, assim se manifesta o autor: “Quanto mais concentrados forem os custos gerados por uma política, quer dizer, quanto mais os custos se limitarem a um reduzido número de cidadãos ou grupos organizados, mais difícil será sua implantação. Isto se deve ao fato de que os grupos de interesse afetados pelas reformas têm um incentivo para bloqueá-las muito maior que o interesse dos beneficiários em apoiá-las” (CORRALES, op. cit.).

ou mesmo do presente. Isto porque, no caso brasileiro, grande parte das iniciativas orientou-se a um só tempo para responder a demandas de quantidade e de qualidade do sistema. Tomemos, como exemplo, o emblemático caso da reforma universitária de 1968. Se é verdade que havia grande insatisfação com o modelo de educação superior existente, o qual se revelara inadequado às exigências de desenvolvimento do país naquele momento, por outro lado, era igualmente importante responder a uma crescente demanda de vagas por parte de amplos segmentos ligados à classe média. Tem-se, assim, uma ilustração do duplo caráter de uma reforma, onde estão presentes orientações que visam atender a exigências simultâneas de natureza quantitativa e qualitativa.

A situação começa a assumir configuração distinta com o advento das reformas mais recentes, a partir de meados da década de noventa. Neste caso, seria plausível associá-las a medidas “fundadas no imperativo financeiro”, que visam a reduzir os gastos públicos com educação e, conforme Carnoy, se expressam na opção por três grandes reformas: transferência do “financiamento público da educação do nível superior para o nível inferior; privatização do ensino secundário e superior com o objetivo de desenvolver esses níveis educativos e, por último, a redução do custo por aluno em todos os níveis, aumentando sobretudo o número de alunos por sala de aula no primário e no secundário” (op. cit.).

Observando a política educacional brasileira da última década, pode-se dizer que a tese do autor se

confirma em parte. Como já evidenciado, a análise dos indicadores de oferta de educação pública e privada da última década revela que estamos vivenciando uma “publicização da Educação Básica” e uma “privatização da educação superior” (VIEIRA, 2008e). O aumento da participação do setor público na oferta de ensino médio evidencia que a hipótese da privatização do ensino secundário não se aplica ao caso brasileiro.

Em relação à transferência dos gastos do Poder Público do nível superior para o nível básico, a questão é mais complexa. A criação do FUNDEF gerou fortes expectativas de que a União viesse a oferecer contrapartida significativa aos aportes de Estados e Municípios no financiamento da Educação Básica, objetivo este nunca atingido a contento. Com o FUNDEB, outra vez, os ânimos de maior contribuição da União nas despesas com Educação Básica se elevaram, mas ainda é cedo para afirmar se a reforma pretendida efetivamente se cumprirá no que se refere à participação financeira do governo federal.

Finalmente, cabe retomar as opções de reforma sugeridas por Carnoy, concentrando-nos sobre a vertente direcionada ao aumento de número de alunos por turma, de fato, esta tem sido uma meta dos projetos que contam com recursos internacionais para o seu financiamento. Assim sendo, pode-se dizer que a vertente das reformas fundamentadas no imperativo financeiro no Brasil tem sua especificidade e não seria oportuno visualizá-la como um componente isolado das variáveis relativas à expansão do acesso e à melhoria da qualidade.

Com essas considerações, é hora de darmos por encerrado o trabalho. Como destacamos na Introdução, a perspectiva do livro **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil Império e República foi a de oferecer um olhar panorâmico de síntese sobre as vinte e duas iniciativas aqui inventariadas – sete Constituições Brasileiras e quinze leis de educação. Reiteramos, assim, o convite àqueles que desejarem aprofundar seus estudos sobre o tema a acessar os originais da pesquisa onde a íntegra de todas as iniciativas aqui registradas está disponível a pesquisadores e outros interessados.

## Referências

- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil: 1500-1889**. São Paulo: EDUC, 1989.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. “Nosso tempo”. **Drummond – antologia poética**. 7 ed. Rio de Janeiro, Sabiá, 1973, p. 126.
- AZEVEDO, Fernando de. **A transmissão da cultura: a cultura brasileira**. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: INL, 1976.
- BASBAUM, Leôncio. **História sincera da república: das origens a 1889**. 5 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986a. \_\_\_\_\_ . **História sincera da república: de 1889 a 1930**. 5 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986b. \_\_\_\_\_ . **História sincera da república: de 1930 a 1960**. 6 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1991.
- BOMENY, Helena. “A Universidade de Brasília”. **Anos JK**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

- \_\_\_\_\_. “Educação e desenvolvimento: o debate nos anos 50”. **Anos JK**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.
- \_\_\_\_\_. “Manifesto Mais uma vez convocados”. **Anos JK**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.
- BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1824**. vol. I. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras: 1891**. vol. II. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- \_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras: 1934**. vol. III. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- \_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras: 1937**. vol. IV. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- \_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras: 1946**. vol. V. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- \_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras: 1967**. vol. VI. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- \_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras: 1988**. vol. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Apresentação de Vital Didonet. Brasília: Liber livro Editora, 2003.

- BRITO, Sílvia Helena Andrade de. **A educação no projeto nacionalista do primeiro governo Vargas (1930-1945)**. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>> Acesso em: 29/05/2008.
- BUFFA, Ester. **Ideologias em conflito: escola pública e escola privada**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.
- CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores precisam saber**. Brasília: UNESCO, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 02/06/08.
- CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará; UFRJ, 1996.
- CASTANHA, Antonio Paulo. “Ato Adicional de 1834”. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.histedebr.fae.unicamp.br>>. Acesso: 23/05/2008.
- CASTELO, Plácido Aderaldo. **História do ensino no Ceará**. Fortaleza: Departamento de Imprensa Oficial, 1970.
- CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.
- CORRALES, Javier. “Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais”. **Documento n. 14**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Abril de 2000. Disponível em: <<http://www.oei.es>> Acesso em: 02/06/2008.
- COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

CPDOC. “Reformas Educacionais”. *In.* Anos 20 – Questão Social”. **A era Vargas**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 29/05/2008.

\_\_\_\_\_. “Constituição de 1934”. *In.* Anos de Incerteza (1930-1937). **A era Vargas**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

\_\_\_\_\_. “Constituição de 1937”. *In.* Diretrizes do Estado Novo (1937-1945) – Política e Administração. **A era Vargas**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

\_\_\_\_\_. “A Constituição de 1946”. *In.* Entre dois governos. 1945-1950. **Vargas 1951-1954**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008).

\_\_\_\_\_. **Anos JK**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

CRUZ, Marta Vieira. “Brasil Nacional-Desenvolvimentista (1946-1964)”. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 29/05/2008.

CUNHA, Célio da. **Educação e autoritarismo no Estado Novo**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1981.

CUNHA, Luiz Antonio. **Universidade temporã** – o ensino superior da Colônia à Era de Vargas. 3. ed. UNESP: São Paulo, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Universidade crítica** – o ensino superior na República Populista. 3. ed. Unesp, São Paulo, 2007b.

\_\_\_\_\_. **A universidade reformanda** – o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. Unesp: São Paulo, 2007c.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Cidadania republicana e educação**: governo provisório do marechal Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A educação na Revisão Constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista, SP: Universidade São Francisco, v. 1, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- \_\_\_\_\_; et al. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e plano nacional de educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- DIDONET, Vital. Apresentação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2003.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2 ed. rev. aum. Porto Alegre / São Paulo, Editora Globo / Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas Constituições Brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1996.
- FIALA, Robert. "Review of 'International Handbook of Educational Reform', edited by Peter Cookson, Alan Sadovnik and Susan Semel". **Contemporary Sociology**. Vol. 24, n. 1 (jan., 1995), pp. 62-64.
- FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil**: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (paraguaçu), Filipinas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos. São Paulo: Cortez, 1993.

- GOMES, Candido Alberto. **A nova LDB: uma lei de esperança**. Brasília: Universa, 1998.
- HEYNEMAN, Stephen P. **Reforma Educativa: o que é comum nos sistemas educativos de elevado desempenho**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>> Acesso em: 02/06/2008. s.d.
- HORTA, José Silvério Baía. **O hino, o sermão e a ordem do dia: a educação no Brasil (1930-1945)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.
- IGLESIAS, Francisco. **Constituintes e constituições brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MACHADO, Maria Cristina Gomes. **Brasil Império: estado da arte em História da Educação Brasileira – HISTEDBR – estudo dos intelectuais**. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>> Acesso em: 25/07/2007.
- MARIANI, Clemente. “Exposição de motivos”. *In*. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, n. 68, set./dez. 1987, p. 623-664.
- MARTINIC, Sergio. “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”. **Revista Ibero-Americana de Educação**. set./dez. 2001.
- MARTINS, Paulo de Sena. “Financiamento da educação no município”. *In*: RODRIGUES, Maristela Marques; BRAGA, Ana Catarina (Orgs.). **Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação: PRASEM II**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999. p. 137-169.

- MARTINS, Vicente de Paula da Silva. **Constituição e educação**: análise evolutiva da educação na organização constitucional do Brasil. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: UFC, 1996.
- MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997.
- MURASSE, Celina Midori. **A educação no processo de organização e consolidação do império do Brasil**: o pensamento de Bernardo Pereira de Vasconcellos (1795-1850) e de Zacarias de Góes e Vasconcellos (1815-1877). Disponível em: <<http://www.histedebr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 25/07/2007.
- \_\_\_\_\_. “Colégio Pedro II”. **Glossário**. Disponível em: <http://www.histedebr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 23/05/2008.
- NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU, 1976.
- NEVES, Fátima Maria. **O método lancasteriano e o projeto de formação disciplinar do povo** (São Paulo, 1808-1889). Tese de Doutorado. UNESP: Assis, 2003.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e sociedade na Assembléia Constituinte de 1946**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FEUSP, 1990.
- \_\_\_\_\_; ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2002.
- OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educativas: terreno de contestação**. Porto Editora: Porto, 2001.

- PILETTI, Nelson. Fernando de Azevedo. *In*: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; BRITTO, Jader de Medeiros (Orgs.). **Dicionário de educadores no Brasil: da colônia aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999. p.182-186.
- RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. São Paulo: Cortez & Moraes, 2000.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. 27 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. São Paulo: Cortez: 1987.
- \_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SAVIANI, Dermeval. “Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71”. *In*: GARCIA, Walter (org.). **Educação brasileira contemporânea**. São Paulo, Mc Graw-Hill, 1976, pp.174-194.
- SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Helena Maria Bousquet, COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *In*: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, fev./2003, São Paulo: ANPOCS: EDUSC, p. 15 - 20.

- SOUSA Jr, Luiz. "Reformas educativas e qualidade de ensino". **24ª. Reunião Anual da ANPED**. Caxambu: outubro/2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 02/06/2008.
- SQUEFF, Letícia Coelho. "A Reforma Pedreira na Academia de Belas Artes (1854-1857) e a constituição do espaço social do artista". **Cadernos CEDES**. vol. 20, n. 51, Campinas, nov, 2000.
- TEIXEIRA, Anísio. "Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras". **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 37, n. 86, p. 59-79, jun., 1962.
- TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2002.
- VIEIRA, Sofia Lerche. **História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Desejos de reforma: inventário da legislação educacional (Brasil e Ceará)**. Relatório de pesquisa. Processo nº: 307943/2004-6. Fortaleza: CNPq/UECE, 2008b.
- \_\_\_\_\_. "A educação nas Constituições Brasileiras: texto e contexto". In **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. V. 88, n. 219, p. 293-311, maio/ago. 2007b.
- \_\_\_\_\_. **Documentos de Política Educacional no Ceará: Império e República**. Coleção Documentos da Educação Brasileira. 4 cd-roms e 1 livreto. Brasília: INEP, 2006.

- \_\_\_\_\_. **O (dis)curso da (re)forma universitária.** Fortaleza: Edições UFC, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Política educacional em tempos de transição.** 2 ed. Brasília: Líber-Livro, 2008a.
- \_\_\_\_\_. “Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples”. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** V. 23, n. 1. p. 53-69, jan./abr. 2007a.
- \_\_\_\_\_. **Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional.** Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Leis de reforma da educação no Brasil: império república.** Coleção Documentos da Educação Brasileira. 2 cd-roms e 1 livreto. Brasília: INEP, 2008c.
- \_\_\_\_\_. **Educação Básica: política e gestão da escola.** Brasília: Líber Livro, 2008d.
- \_\_\_\_\_. “O público e o privado na educação: cenários pós LDB”. In. BREZEZINSKI, Iria (org.) **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares.** São Paulo: Cortez, 2008e, p. 77-98.
- \_\_\_\_\_; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Planejamento e política educacional.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- \_\_\_\_\_; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica.** Brasília: Editora Líber-Livro, 2007.
- VILLA LOBOS, João Eduardo. **Diretrizes da educação: ensino e liberdade.** São Paulo: Pioneira, 1969.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas: Papirus, 1990.

### **Portais consultados**

<http://portal.mec.gov.br>

<http://unesdoc.unesco.org>

<http://www.anped.org.br>

<http://www.arquivonacional.gov.br>

<http://www2.camara.gov.br>

<http://www.cpdoc.fgv.br>

<http://www.histedebr.fae.unicamp.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.museu-emigrantes.org>

<http://www.oei.es>

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.presidencia.gov.br>

## ANEXO - Ementário

### Constituições do Brasil Leis de Reforma da Educação

#### Constituições

##### CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPERIO DO BRAZIL

(de 25 de março de 1824)

Art. 179, XXXII e XXXIII.

##### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

(de 24 de fevereiro de 1891)

Art. 34, 30º; Art. 35, 2º, 3º e 4º; Art. 70, § 1º e 2º; Art. 72, § 6º.

##### CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

(de 16 de julho de 1934)

Art. 5º, XIV; Art. 10, VI; Art. 108, Parágrafo Único, a; Art. 113, 36; Art. 148 a 158.

##### CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

(de 10 de novembro de 1937)

Art. 15, IX; Art. 16, XXIV; Art. 125; Art. 127 a 133.

## **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**

(de 18 de setembro de 1946)

Art. 5º, XV, d); Art. 132, I; Art. 166; Art. 167; Art. 168, I a VII;  
Art. 169, Art. 170, Art. 171; Art. 172; Art. 173; Art. 185.

## **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**

Art. 8º, XIV, XVII q § 2º, Art. 97, II, Art. 168 a 171.

## **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Art. 7º, XXV; Art. 22, XXIV; Art. 23, V; Art. 24, IX; Art. 30, VI;  
Art. 205 a 214, ADCT Art. 60 e 61.

## **Leis de Reforma da Educação**

### **REFORMA JANUÁRIO DA CUNHA BARBOSA**

**Lei de 11 de agosto de 1827** – Crêa dous cursos de sciencias jurídicas e sociaes, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda.

**Lei de 15 de outubro de 1827** – Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio

### **ATO ADICIONAL DE 1834**

**Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834** – Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832

## REFORMA COUTO FERRAZ

Decreto nº 1.331 A de 17 de fevereiro de 1854 – Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte.

Decreto nº 1.386 de 28 de abril de 1854 – Dá novos Estatutos aos Cursos Juridicos.

Decreto nº 1.387 de 28 de abril de 1854 – Dá novos Estatutos ás Escolas de Medicina.

## REFORMA LEÔNCIO DE CARVALHO

Decreto nº 7.031 de 6 de setembro de 1878 – Crea cursos noturnos para adultos nas escolas publicas de instrucção primaria do 1.º gráo do sexo masculino do municipio da Côrte.

Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879 – Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio.

## REFORMA BENJAMIN CONSTANT

Decreto nº 981 de 8 de novembro de 1890 – Approva o Regulamento da Instrucção Primaria e Secundaria do Districto Federal

Decreto nº 982 de 8 de novembro de 1890 – Altera o regulamento da Escola Normal Federal.

Decreto nº 1.075 de 22 de novembro de 1890 – Approva o regulamento para o Gymnasio Nacional.

Decreto nº 1.232 G 2 de janeiro de 1891 – Crêa um Conselho de Instrucção Superior na Capital Federal.

## REFORMA EPITÁCIO PESSOA

Decreto nº 3.890 de 01 de janeiro de 1901 – Approva o Código dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, dependentes do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores

Decreto nº 3.914 de 01 de janeiro de 1901 – Approva o regulamento para o Gymnasio Nacional

## REFORMA RIVADÁVIA CORRÊA

Decreto nº 8.659 de 05 de abril de 1911 – Aprova a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica

Decreto nº 8.660 de 5 de abril de 1911 – Approva o regulamento para o Colegio Pedro II

## REFORMA CARLOS MAXIMILIANO

Decreto nº 11.530 de 18 de março de 1915 – Reorganiza o ensino secundario e o superior na Republica.

## REFORMA JOÃO LUIS ALVES

Decreto nº 16.782 A de 13 de abril de 1925 – Estabelece o concurso da União para a diffusão do ensino primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundario e o superior e dá outras providencias.

## REFORMA FRANCISCO CAMPOS

Decreto nº 19.850 de 11 de Abril de 1931 – Cria o Conselho Nacional de Educação

Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931 – Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferênciam, ao sistema uni-versitário, podendo ainda ser ministrado em institutos

isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.

**Decreto nº 19.852 de 11 de Abril de 1931** – Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro

**Decreto nº 19.890 de 18 de abril de 1931** – Dispõe sobre a organização do ensino secundário.

**Decreto nº 20.158 de 30 de junho de 1931** – Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão do contador, e dá outras providências

**Decreto nº 21.241 de 4 de abril de 1932** – Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundario e dá outras providências.

## LEIS ORGÂNICAS DO ENSINO

**Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942** - Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI).

**Decreto-lei nº 4.073 de 30 de janeiro de 1942** – Lei Orgânica do Ensino Industrial.

**Decreto-lei nº 4.244 de 9 de abril de 1942** – Aprova a Lei Orgânica do Ensino Secundário.

**Decreto-lei nº 4.245 de 9 de abril de 1942** – Disposições Transitórias sobre a Lei Orgânica do Ensino Secundário.

**Decreto-lei nº 6.141 de 28 de dezembro de 1943** – Lei Orgânica do Ensino Comercial.

**Decreto-lei nº 6.142 de 28 de dezembro de 1943** – Disposições Transitórias sobre a Lei Orgânica do Ensino Comercial.

**Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946 - Lei Orgânica do Ensino Primário.**

**Decreto-lei n. 8.530, de 2 de janeiro de 1946 - Lei Orgânica do Ensino Normal**

**Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946 - Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências.**

**Decreto-lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946 - Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece e deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências.**

**Decreto-lei nº 9.613 de 20 de agosto de 1946 - Lei Orgânica do Ensino Agrícola.**

## **PRIMEIRA LDB**

**Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

## **REFORMA UNIVERSITÁRIA**

**Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 - Fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.**

## **REFORMA DO ENSINO DE 1º E 2º GRAUS**

**Lei nº 5692 de 11 de agosto de 1971 - Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.**

**Lei nº 7.044 de 18 de outubro de 1982 - Altera dispositivos da lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização de ensino de 2ª grau.**

## SEGUNDA LDB e FUNDEF

**Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996** – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

**Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996** – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no 8:1. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

## FUNDEB

**Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007** – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

Este é um livro sobre a legislação educacional no Brasil Império e República, com foco nos dispositivos das Constituições Brasileiras e de Leis de Reforma concebidas entre 1827 e 2006. Visa oferecer aos interessados no campo um guia de estudos e uma fonte de referência sobre documentos importantes para o conhecimento da história da política educacional no país. As informações nele apresentadas tiveram apoio em dados coletados através da pesquisa Desejos de reforma: inventário da legislação educacional – Brasil e Ceará (CNPq/FUNCAP), desenvolvida no período 2005-2008.

O estudo foi concebido numa perspectiva de síntese, tendo como fio condutor a cronologia das reformas anunciadas. Discute-se a educação sob a ótica das expectativas de mudança veiculadas nos documentos. Verifica-se que estes expressam idéias e valores próprios dos diferentes momentos históricos, configurando-se como um registro importante para sua compreensão. Um dos destaques da análise é a instigante constatação de que as propostas de reforma traduzidas na legislação tendem a encontrar terreno mais fértil em contextos de maior fechamento político do que em circunstâncias democráticas.

