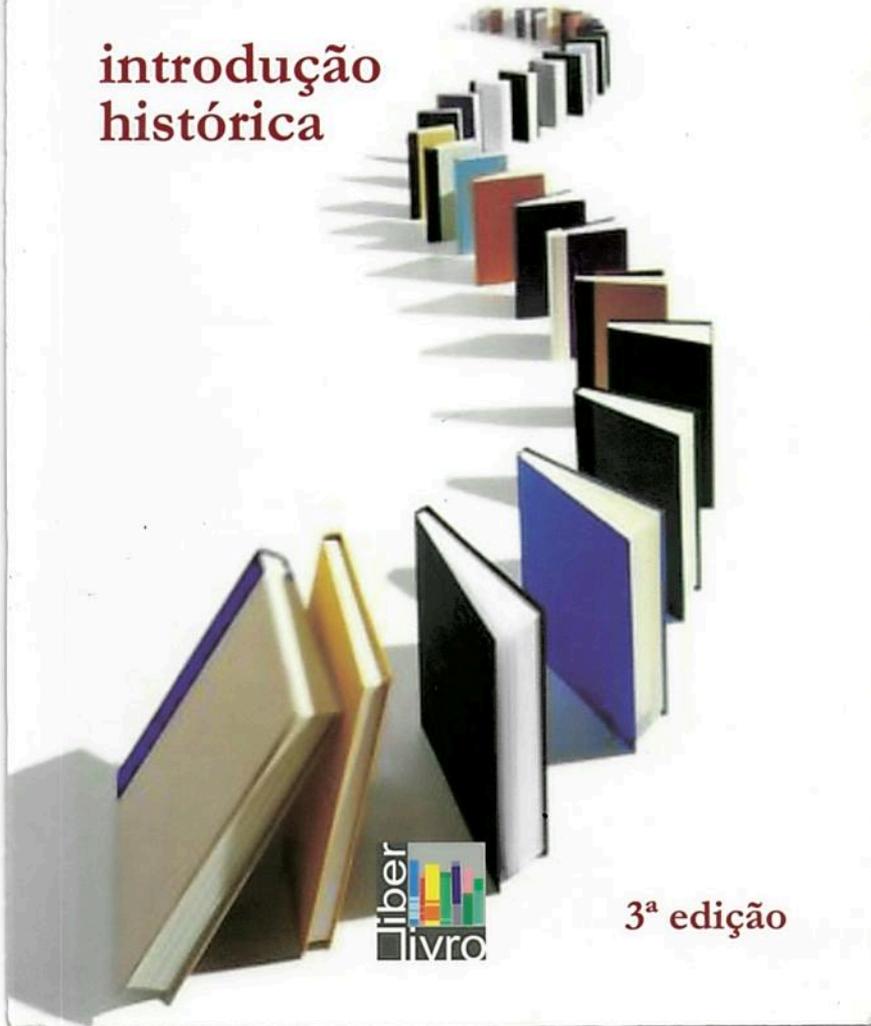


Sofia Lerche Vieira
Isabel Maria Sabino de Farias

Política Educativa no Brasil

introdução
histórica



iber
livro

3ª edição

**Política
Educativa
no Brasil**

introdução histórica

Sofia Lerche Vieira
Isabel Maria Sabino de Farias

Política Educativa no Brasil

introdução histórica

3ª Edição



Brasília, 2011

Copyright © 2011 Liber Livro Editora Ltda.

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

Obra em conformidade com o
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa

Conselho Editorial

Bernardete A. Gatti, Iria Brzezinski, Maria Celia de Abreu, Osmar Favero, Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira.

Capa

Marcus Polo Rocha Duarte

Projeto gráfico

DPE Studio – dperevis@terra.com.br

Diagramação

Samuel Tabosa de Castro

Impressão e acabamento

Viena Gráfica & Editora Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Vieira, Sofia Lerche.

V657 Política educacional no Brasil – introdução histórica / Sofia Lerche Vieira e Isabel Maria Sabino de Farias. – Brasília : Liber Livro Editora, 2011. 3ª edição. 216 p.

ISBN 85-85946-71-7 (Plano Editora)

ISBN 978-85-98843-39-1 (Liber Livro)

1. Política da educação. 2. História da educação brasileira. I. Farias, Isabel Maria Sabino de. II. Título.

CDU 301.175

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	
PRIMEIROS ENSAIOS DE EDUCAÇÃO	
– DA COLÔNIA À INDEPENDÊNCIA.....	31
1.1. Brasil Colonial – território de disputas e explorações	32
1.2. Dos jesuítas à transferência da Corte	41
CAPÍTULO 2	
LEIS E REFORMAS EM PROFUSÃO	
– MARCAS DA EDUCAÇÃO NO IMPÉRIO	57
2.1. Brasil Império – reinados conturbados.....	57
2.2. O Império abre passagem – rumo à descentralização educacional	64
CAPÍTULO 3	
SINAIS DE MUDANÇA – EDUCAÇÃO NO INÍCIO	
DA REPÚBLICA	81
3.1. República – comédia de absurdos.....	83
3.2. Educação na ordem republicana – novas promessas de reforma.....	89

CAPÍTULO 4

RUPTURAS E CONTINUIDADES – EDUCAÇÃO

NO ESTADO GETULISTA.....	101
4.1. Contexto brasileiro – conflito de interesses...	102
4.2. Educação brasileira no período getulista – de volta à centralização.....	107

CAPÍTULO 5

EM BUSCA DE UM PROJETO NACIONAL – EDUCAÇÃO

NA DEMOCRACIA POPULISTA.....	123
5.1. Crescimento econômico e instabilidade política – marcas do contexto nacional.....	125
5.2. Educação brasileira – em busca de um novo projeto.....	131

CAPÍTULO 6

A OPÇÃO POR GRANDES REFORMAS – EDUCAÇÃO

NO REGIME MILITAR.....	145
6.1. Militares no poder – mudar para não mudar...	148
6.2. Educação brasileira no regime militar – a estratégia das grandes reformas.....	157

CAPÍTULO 7

NOVOS RUMOS PARA A EDUCAÇÃO – RETORNO

AO ESTADO DEMOCRÁTICO.....	171
7.1. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso – o que muda, afinal?.....	174
7.2. Política educacional no Brasil – da indefinição à explicitação.....	189

REFERÊNCIAS	207
--------------------------	------------

FICHA TÉCNICA	219
----------------------------	------------

PREFÁCIO

Os estudos de história da educação brasileira são relativamente recentes, datando de pouco mais de meio século, embora o primeiro trabalho do gênero remonte ao final do século XIX. Com efeito, o livro de José Ricardo Pires de Almeida, *Histoire de l'instruction publique au Brésil (1500-1889). Histoire et législation*, foi publicado em 1889. Entre esse trabalho pioneiro e o alentado estudo de Fernando de Azevedo, *A cultura brasileira*, publicado em 1943, medeia mais de meio século. No entanto, a *História da Instrução Pública no Brasil* permaneceu praticamente desconhecida até sua publicação em português, em 1989. Em contrapartida, a última parte de *A cultura brasileira*, denominada “A transmissão da cultura” se tornou referência por assim dizer obrigatória nos estudos de história da educação que a ela se seguiram. Entrementes, a profissionalização do campo pedagógico, impulsionada de modo especial pelo movimento renovador, ganha força a partir da década de 1930 e exerce influxo também sobre a área de história da educação. Esta, especialmente a partir da criação do Curso de Pedagogia, em 1939, se inscreve como uma disciplina acadêmica integrante dos cursos de formação pedagógica sob cuja égide começam a se

desenvolver pesquisas de caráter historiográfico. Um dos primeiros a caminhar nessa direção foi o professor Laerte Ramos de Carvalho, que assumiu a cadeira de história e filosofia da educação na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, em 1952, para cujo concurso apresentou a tese *As reformas pombalinas da instrução pública*. Nessa cadeira, Laerte teve como assistente o professor Roque Spencer Maciel de Barros que, embora se orientando mais para a filosofia da educação, produziu trabalhos de interesse também para a história da educação como sua tese de doutorado *A evolução do pensamento de Pereira Barreto e o seu significado pedagógico*, defendida em 1955; a tese de cátedra, *A significação educativa do romantismo brasileiro: Gonçalves de Magalhães*, apresentada em 1973; e, principalmente, sua tese de livre-docência, *A ilustração brasileira e a ideia de universidade*, defendida em 1959. No exercício da cátedra o professor Laerte Ramos de Carvalho propõe a alguns de seus ex-alunos um programa de pesquisas cobrindo certos temas básicos da história da educação brasileira. Dessa proposta surgiram trabalhos como os de Maria de Lourdes Mariotto Haidar, *O ensino secundário no império brasileiro* (1972); João Eduardo Rodrigues Villalobos, *Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade* (1969); Heládio Anrunha, *A instrução pública no Estado de São Paulo: a reforma de 1920* (1976), sobre a reforma paulista de 1920 de iniciativa de Sampaio Dória; Jorge Nagle, *Educação e sociedade na Primeira República* (1974); e, indiretamente, Casemiro dos Reis Filho, *A educação e a ilusão liberal: origens da escola pública paulista* (1981), sobre a reforma da instrução pública paulista do início do período republicano. Paralelamente à iniciativa

do professor Laerte, articulada no âmbito da academia, foram surgindo outras contribuições como as do Pe. Seraphim Leite, *História da Companhia de Jesus no Brasil* (1938-1950); Z. R. Freitas, *História do ensino profissional no Brasil* (1953); Linz Alves de Mattos, *Primórdios da educação no Brasil: o período heróico* (1958); Celso Suckow da Fonseca, *História do ensino industrial no Brasil* (1960); Pe. Leonel Franca, *O método pedagógico dos jesuitas* (1960) e Geraldo Bastos Silva, *A educação secundária: perspectiva histórica e teoria* (1969).

Com a institucionalização dos programas de pós-graduação, a partir de 1970, as pesquisas em educação, de modo geral, e, especificamente, na área de história da educação começaram a se desenvolver mais sistematicamente. Além de estudos específicos produzidos nesse período, eu destacaria trabalhos de maior amplitude que procuraram abordar determinados aspectos levando em conta o conjunto da história da educação brasileira, como o de Vanilda Paiva, *Educação popular e educação de adultos*, publicado em 1973; a trilogia sobre a história do ensino superior no Brasil, de Luiz Antônio Cunha, abrangendo a *Universidade temporã* (1980), a *Universidade crítica* (1982) e a *Universidade reformada* (1988); e, mais recentemente, uma outra trilogia de Luiz Antônio Cunha sobre a história do ensino profissional: *O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata* (2000); *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização* (2000); *O ensino profissional na irradiação do industrialismo* (2000).

Data, também, da década de 1970, a tentativa de elaborar compêndios de história da educação brasileira diferenciados dos manuais de caráter

geral representados por textos como os de Afrânio Peixoto, *Noções de história da educação* (1933); Raul Briquet, *História da educação: evolução do pensamento educacional* (1946); Theobaldo Miranda Santos, *Noções de história da educação* (1945); José Antônio Tobias, *História da educação brasileira* (s/d.) e Tito Lívio Ferreira, *História da educação luso-brasileira* (1966). Refiro-me aos trabalhos de Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil* (1978); de Maria Luisa Santos Ribeiro, *História da educação brasileira: a organização escolar* (1978) e, mais recentemente, de Maria Elizabete S. P. Xavier, Olinda Maria Noronha e Maria Luisa S. Ribeiro, *História da Educação: a escola no Brasil* (1994).

Na década de 1990, emerge um novo surto de desenvolvimento da historiografia educacional brasileira que se encontra ainda em desenvolvimento. Uma característica dessa nova fase é a diferenciação das fontes e a dispersão dos objetos com a concentração em estudos de aspectos específicos, analisados com alto grau de detalhamento. Uma outra marca desse período é a revisão historiográfica, procedendo-se à crítica das interpretações anteriores, em especial aquela elaborada por Fernando de Azevedo em *A cultura brasileira*. Com efeito, segundo essa nova historiografia, Azevedo teria feito uma história sob medida para a exaltação do movimento renovador de cuja liderança ele próprio se considerava investido. Nessa história sob medida ele teria projetado nas trevas os períodos pombalino e imperial. No que se refere às reformas pombalinas pode-se considerar precursora da crítica ao viés azevediano a monografia de especialização *As reformas pombalinas e a educação no Brasil*, elaborada por Betty Oliveira em 1973. Outros

estudos surgiram, já no interior das novas orientações que emergiram na década de 1990, como são os casos da tese de doutorado de Francisco Adalgildo Férrer, *O obscurantismo iluminado: Pombal e a instrução em Portugal e no Brasil (século XVIII)* (1997) e Tereza Maria R. Fachada Levy Cardoso, *As luzes da educação: fundamentos, raízes históricas e prática das aulas régias no Rio de Janeiro (1759-1834)* (2002), livro resultante de sua tese de doutorado defendida em 1998. Mas foi principalmente sobre o século XIX que os novos historiadores se debruçaram no esforço de análise das iniciativas educacionais e de revisão das interpretações até então vigentes.

Em suma, ampliou-se fortemente a produção sobre história da educação brasileira. Há um grande número de estudos versando sobre os mais variados aspectos e com enfoques também bastante diversificados. Nessas condições, podem-se detectar períodos e temas bastante estudados em contraste com outros que ainda aguardam o investimento de esforços investigativos. Assim, parece necessário, num primeiro momento, coordenar melhor as iniciativas buscando, por assim dizer, definir uma espécie de política de pesquisa na área que permita preencher as lacunas historiográficas que ainda subsistem na história da educação brasileira, tarefa que poderia ser assumida, por exemplo, pela Sociedade Brasileira de História da Educação. A partir daí será possível, num segundo momento, elaborar estudos sintéticos que articulem as diversas contribuições, viabilizando, por esse caminho, sua incorporação aos programas formativos da disciplina história da educação integrante dos currículos dos cursos de pedagogia e de formação de professores.

É nesse contexto que surge o presente livro de Sofia Lerche Vieira e Isabel Maria Sabino de Farias, que considero um fato auspicioso. É auspicioso, em primeiro lugar, porque de iniciativa de autoras que não integram direta e especificamente a área de história da educação, o que constitui um indicador da importância dessa disciplina para a compreensão das questões educativas de modo geral. Em segundo lugar porque representa um esforço de síntese de inegável utilidade para o trabalho pedagógico dos professores.

É claro que este livro não poderia dar conta de todos os aspectos hoje considerados relevantes para um adequado entendimento da história de nossa educação. Isto não propriamente pela delimitação intencionalmente imposta ao estudo realizado, mas em função das próprias características que marcam o estágio atual de desenvolvimento da historiografia da educação brasileira. Entendo, porém, que as autoras conseguiram contornar de forma satisfatória as dificuldades quase intransponíveis próprias do atual contexto que transparecem na descrição que apresentei nos parágrafos anteriores quando me referi à dispersão dos objetos, à concentração em minúcias analíticas de aspectos pontuais em detrimento de sínteses mais abrangentes e às várias lacunas que ainda persistem na pesquisa historiográfica da educação brasileira. E o fizeram por meio de um recorte dado pela sua própria área de investigação que é a política educacional. Definido o recorte, foi possível recorrer às fontes pertinentes ao tratamento que se pretendeu dar à história da educação sem a necessidade de proceder a um inventário da produção historiográfica

já disponível mesmo porque essa produção, de modo geral, não tem privilegiado explicitamente o recorte por elas escolhido. O resultado foi um belo trabalho vazado num texto sucinto, claro, didático e bem escrito, abordando em visão de síntese o conjunto da história do ensino no Brasil na perspectiva da política educacional. Será, com certeza, um instrumento útil para a compreensão da história da política educacional em nosso país, podendo subsidiar também o ensino de história da educação brasileira em termos gerais.

Campinas, 11 de junho de 2003

Dermeval Saviani

INTRODUÇÃO

Na verdade são em geral múltiplas as causas determinantes, agindo em conjunto e ao mesmo tempo umas sobre as outras. Por outro lado, não-somente o passado determina o presente. Há, na realidade, um permanente fluxo entre várias causas simultâneas, entre os efeitos e as causas, entre o passado e o presente.

Leôncio Basbaum

Este é um livro sobre a história da política educacional brasileira, elaborado com o objetivo pedagógico de oferecer um mapa da trajetória das diretrizes da educação brasileira aos interessados e iniciantes neste campo, publicado pela primeira vez em 2003. Sua produção tem um percurso a ser compartilhado. Assim o fazemos na intenção de que o leitor possa compreender “o barro” a partir do qual foi construído.

Tem sido lugar comum afirmar que o nosso é um País sem memória. É na contramão de tal argumento que esta obra foi concebida a partir de convite da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC), em 2002.

Foi então que elaboramos um estudo introdutório sobre a educação cearense, que veio a transformar-se no livro *História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos* (Vieira, 2002a). A iniciativa teve por objetivo realizar um levantamento da memória da política educacional cearense que poderia representar ponto de partida para a realização de outras pesquisas.

O presente livro – *Política Educacional no Brasil – introdução histórica* – constituiu um dos desdobramentos daquela primeira incursão, ao lado de outras iniciativas desenvolvidas no âmbito do Grupo de Pesquisa “Política Educacional, Gestão e Aprendizagem”. Este grupo foi responsável por dois projetos no campo de história da política educacional apoiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Fundação Cearense de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e pelo Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). O primeiro deles intitulou-se: “Política educacional e magistério: cenários históricos e contemporâneos na capitania do Siará Grande”. O segundo veio a chamar-se “Desejos de reforma: inventário da legislação educacional (Brasil e Ceará)”, do qual resultaram três publicações, duas delas em formato de Cdroms (Vieira, 2006 e 2008a) e editadas no âmbito da Coleção Documentos da Educação Brasileira, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e outra em formato de livro (Vieira, 2008b).

Ao empreender o ousado esforço introdutório de escrever uma história da educação do Ceará,

sentimos necessidade de proceder a uma síntese para cada momento tratado, o que foi concebido em quatro movimentos mutuamente articulados: o contexto brasileiro, o contexto cearense, a história da educação nacional e a história da educação local. Ao finalizarmos aquele trabalho, nos indagamos sobre a pertinência de socializar, para um público mais amplo, o material coletado e organizado sobre o contexto e a educação nacional. Conversando sobre o assunto com nosso amigo e editor de outros livros, o prof. Walter Esteves Garcia, fomos estimuladas a preparar o material para publicação, tendo em vista serem relativamente escassos os estudos de natureza histórica centrados em tal perspectiva, tanto do ponto de vista da abrangência temática, quanto do ponto de vista da proposta de uma linguagem acessível a não-iniciados.

Várias razões motivaram o desejo de direcionar nossa reflexão para a história da política educacional. Mergulhar no passado é empreitada que desperta especial fascínio, não só pela riqueza do que há por desvendar, como pela quantidade de “segredos” que o contato com o real propicia. Na história de nossos antepassados, desde os tempos dos embates entre holandeses, franceses, portugueses e habitantes nativos está um pouco de cada um de nós.

Olhar para trás significa não apenas rever este percurso, mas também entender o porquê de tantas ausências significativas em nossa trajetória. Apreciando esta história visualizamos elos vivos entre passado e presente, a começar pelos nossos primeiros habitantes, destinatários das iniciati-

vas da “cultura transplantada” (Romanelli, 2002) imposta pelo homem branco. A educação indígena, incorporada à agenda dos governantes de agora é, contraditoriamente e ao mesmo tempo, afirmação e negação da cidadania desses eternos esquecidos das políticas educacionais.

Para empreender uma primeira aproximação a uma realidade complexa como a história da política educacional brasileira é imprescindível fazer algumas escolhas. Optamos, desse modo, por proceder a um balanço tão amplo quanto possível de registros da política educacional, lembrando a observação do historiador José Honório Rodrigues (1978) sobre a importância da consulta cuidadosa às fontes originais, aí incluindo o exame de textos legais, relatórios e outros instrumentos oficiais que põem em movimento as reformas educacionais.

O inventário realizado permitiu organizar uma bibliografia que constitui a base sobre a qual este livro foi elaborado. Inúmeros documentos oficiais, antes dispersos, puderam então ser reunidos e socializados ao público interessado nesta temática, tais como leis, relatórios e outros textos históricos do Império aos nossos dias.

Assim procedemos por entender que tão importante quanto oferecer uma nova contribuição sobre momentos decisivos da história da educação, é a possibilidade de descortinar novos olhares sobre esse legado. Somente a consciência do passado, iluminada pelo conhecimento do presente, pode ajudar a construir um melhor futuro. Os dilemas da política educacional brasileira de ontem e de hoje nos impulsionaram a caminhar nesta direção.

Ao começar o empreendimento de definir um norte para a investigação, buscávamos um fio condutor capaz de ordenar os fatos numa perspectiva cronológica. Isto porque, mesmo cientes de que o movimento da história não é linear, identificar sua sequência permite uma reconstrução do real. A princípio pretendíamos encontrar uma periodização própria ao campo educacional. Compreendendo a educação como elemento da superestrutura, determinada pela base material da sociedade, procurávamos, contudo, um marco que, tanto quanto possível, não se limitasse aos recortes inspirados na cronologia dos fatos econômicos, característica de estudos importantes no campo da história da educação brasileira, a exemplo daqueles de Freitag (1978), Ribeiro (2000) e Freire (1993).

Nesta fase inicial também não estávamos convencidas de que a rota da pesquisa deveria ser iluminada pelos fatos políticos, embora estes constituíssem uma rica fonte de possibilidades para refletir sobre as questões desta área. Isto porque na educação as coisas se misturam de tal forma que nem sempre é possível estabelecer fronteiras precisas. Por onde começar, então? Por momentos marcantes da educação? Quais? Documentos? Leis? Reformas?...

Diante dessas interrogações, o clássico estudo de Luzuriaga sobre a *História da educação pública*, escrito em meados do século XX (1950), pareceu-nos uma possível alternativa metodológica. Como nosso interesse se concentrava predominantemente na ideia de fazer uma história da organização escolar vigente em cada momento, talvez o fio condutor pudesse estar numa periodização da educação pública.

Em sua cronologia, o referido pensador recorta o desenvolvimento da educação pública em quatro grandes momentos: ‘educação pública religiosa’ (séc. XVI e XVII); ‘educação pública estatal’ (séc. XVIII); ‘educação pública nacional’ (séc. XVIII e XIX); ‘educação pública democrática’ (séc. XX).

Desta classificação, observa-se que ao passado mais remoto não se aplica o mesmo conceito de educação pública que foi sendo forjado ao longo da história recente, ou seja, o de uma oferta que se dá através de estabelecimentos oficiais de ensino, mantidos pelo Poder Público.

Segundo o autor, a ‘educação pública religiosa’ seria aquela que, diferentemente “da medieval que era puramente eclesiástica”, tinha por objetivo “a formação do fiel, do cristão, porém com um caráter mais secular, nacional, e ainda que eminentemente religiosa, tinha o sentido cultural do renascimento” (p. 9). Neste aspecto, os rumos tomados pela educação nos países herdeiros da Contra-Reforma, como é o caso daqueles colonizados por Espanha e Portugal, não seriam os mesmos dos contextos onde a Reforma avançou, daí a necessidade de relativizá-los. A ordem proposta por Luzuriaga não oferecia uma adaptação simples para o caso brasileiro. Razões como diferenças no conteúdo do próprio projeto educativo, como também os descompassos temporais vividos a partir da organização colonial, sugeriam que seria preferível buscar uma outra orientação para o estudo.

Os religiosos da Companhia de Jesus aqui chegaram em 1549, permanecendo até 1759, quando foram expulsos. Portanto, sua intervenção

se projetaria para o século XVIII fase que, na classificação aludida, já se estaria sob a égide de uma ‘educação pública estatal’, quando o Estado toma para si a formação dos súditos. Ocorre, entretanto, que esta não chega a se constituir prioridade do governo português no Brasil Colônia.

As preocupações despertadas pela transferência da Corte, por sua vez, não estariam propriamente voltadas para a formação dos súditos. Buscavam, antes, garantir algumas condições de sobrevivência aos portugueses que chegavam e, ao mesmo tempo, assegurar uma educação para a convivência social nos salões. Os analistas do período recorrem a adjetivos como ‘utilitário’, de um lado, e ‘livresco’ e ‘ornamental’, de outro, para descrever a natureza do ensino que se dá naquele momento. Não por acaso, a ênfase do esforço educativo inicial se concentraria na criação de cursos militares e de medicina. A segurança interna e externa e a saúde eram tarefas prioritárias. A erudição e as virtudes a serem cultivadas em sociedade, estavam em segundo lugar. A ‘instrução pública’ viria muito depois.

Com efeito, a presença da educação fora da área de abrangência da sede da Corte foi pouco expressiva. É óbvio que isto não implica dizer que nada tenha acontecido. Não. Ao examinar os fatos que se deram naqueles tempos, fragmentos de uma história podem ser colhidos. Mas os registros são escassos – algo sobre as determinações legais, alguns poucos números. Tudo muito precário para reconstruir uma imagem. Assim nos pareciam as coisas no ponto de partida.

Ao mesmo tempo em que a classificação de Luzuriaga revelou-se pouco fecunda para a análise do contexto educacional brasileiro mais antigo, também não mostrou-se plenamente adequada ao estudo dos séculos XIX e XX. A preocupação com uma ‘educação pública nacional’ viria já no século XX, convivendo com anseios de uma ‘educação pública democrática’. Tendo a oferta de educação pública sofrido grandes mudanças depois do período em que a reflexão deste autor foi concebida, pareceria necessário identificar a presença de um quinto momento histórico por volta do final do século XX, aquele que iria responder por uma ‘educação pública de massa’.

O marco sugerido por Luzuriaga, embora não de todo útil para o estudo pretendido, revelou algumas pistas interessantes. De início, propiciou um alargamento da concepção de educação pública. Através deste movimento, foi possível compreender que embora se fale em uma ‘instrução pública’ desde os primórdios de nossa história (Almeida, 1989; Azevedo, 1976; Castelo, 1970 e Chizzotti, 1975), a escola pública, tal como hoje a entendemos, teve um nascimento tardio em nosso país (Vieira, 1992). Compreender esta diferenciação, em termos do tipo e da natureza da oferta que em cada período vai sendo concebido, nos pareceu uma noção importante.

O confronto entre o percurso delineado no livro sobre a história da educação pública (Luzuriaga, 1950) e a história da educação brasileira sugeriu um caminho distinto daquele a princípio pretendido. Em lugar de partir da classificação de Luzuriaga, a ideia passou a ser observar, na

matéria-prima da pesquisa, qual projeto de educação vai sendo construído.

A medida em que a coleta avançava, tomando corpo a redação preliminar, percebemos que o pano de fundo mais propício para contextualizar a organização escolar vigente em cada momento parecia residir nos fatos políticos. Isto porque se nem sempre é explícita a relação entre as mudanças políticas e as mudanças educacionais, as primeiras parecem exercer forte influência sobre as segundas. O exemplo das constituições brasileiras, neste caso, é oportuno. Em geral, a cada carta correspondeu a busca de um novo pacto, que veio a expressar-se em alguma lei geral de educação.

Partir dos fatos políticos, no rápido esforço de sistematização traduzido neste livro, não significa concentrar a análise apenas sobre este cenário, mas tão somente oferecer alguns flashes para iluminar o palco, onde têm lugar as questões da educação. Nesta reconstrução, tanto quanto possível, procuramos delinear um itinerário onde fosse possível compreender a educação no Brasil. Assim, em cada parte do trabalho, a reflexão começa por apresentar alguns elementos da conjuntura nacional para, em seguida, projetar luzes sobre o ambiente educacional brasileiro nos diferentes períodos políticos. Com este movimento pretendemos apontar possíveis relações entre o geral e o particular. Embora estes nexos nem sempre sejam explícitos ou plenos, no percurso de apresentação das ideias produzidas com base na matéria pesquisada, procuramos identificar eventuais sintonias desta natureza.

Importa, desse modo, não perder a luz sobre o particular e suas especificidades, mas, antes, estar

ciente de um global que sobre ele exerce influências. Se esta verdade já se colocava num contexto de trocas mundiais, como se deu quando os primeiros colonizadores aqui chegaram, mais ainda num cenário onde o capital se movimenta em tempo real (Carnoy, 2002). Hoje, como ontem, os anseios de modernização se explicam numa dinâmica entre “o todo e as partes” (Goldmann, 1975).

É oportuno, ainda, prestar esclarecimentos adicionais sobre uma peculiaridade do estudo: a opção pela análise de documentos. Eleger o que está escrito como matéria-prima da análise, não significa desconsiderar o protagonismo dos personagens, das instituições e do ideário pedagógico. Definir tal prioridade não implica em relevá-los, mas, antes, concentrar atenção sobre aqueles aspectos que podem ser desvelados pela ‘pesquisa documental’ (Matos, Vieira, 2001), procedimento onde ganha relevância o que está escrito e com o qual temos familiaridade.

A escolha de tal método de investigação foi imbuida da convicção de que esta é uma alternativa fértil para a produção de conhecimentos em educação. E como a pesquisa caminha sempre por aproximações, cada passo contenta-se em desvendar um aspecto do real. O nosso é este. Vem somar-se a outros que mostram um interesse vivo por este campo.

O resultado do esforço da pesquisa se expressa em um texto organizado sob a forma de capítulos. Apresentadas segundo uma ordem cronológica, as principais ideias neles traduzidas podem ser resumidas conforme a ordenação a seguir:

O capítulo 1 (“Primeiros ensaios de educação – da Colônia à Independência”) trata de aspectos da educação desenvolvida no contexto da Colônia. Aborda o período compreendido desde a chegada dos jesuítas à Bahia na companhia do primeiro Governador Geral (1549), até a proclamação da Independência (1822). O Brasil destes tempos é apresentado como um território de disputas e explorações ao qual estão sujeitos também os missionários da Companhia de Jesus. Sua expulsão (1759) traduz a malsucedida tentativa da Metrópole portuguesa de implantar uma ‘educação pública estatal’, na perspectiva do ‘obscurantismo iluminado’. Este quadro só vai sofrer alterações com a vinda da família real para o Brasil, quando algumas iniciativas ocorrem, boa parte concentrada na sede da Corte.

O capítulo 2 (“Leis e reformas em profusão – marcas da educação no Império”) discute um momento de grande efervescência política no cenário nacional. No campo da educação, são concebidas as primeiras leis e reformas com intenções de corrigir um sistema escolar que sequer existe. O formalismo das medidas propostas, já então, configura-se como tendência a destacar na política educacional nascente.

O capítulo 3 (“Sinais de mudança – educação no início da República”) apresenta os contornos da educação no período compreendido entre a proclamação da República (1889) e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (1930). Se no princípio desta fase as mudanças conjunturais no plano nacional são reduzidas, com o passar dos anos, muitas alterações ocorrem. Aflora uma descoberta de valores nacionais manifesto em movimentos artísticos e

culturais. Neste ambiente propício, começa a haver uma organização do campo educacional. A autonomia das unidades federadas se expressa através da descentralização, com a ocorrência de reformas educacionais em diversos estados.

O capítulo 4 (“Rupturas e continuidades – educação no Estado Getulista”) aborda as circunstâncias que assinalam o panorama brasileiro, da ascensão de Vargas ao poder (1930) até o final do Estado Novo (1945). Neste intervalo a educação volta a sofrer influxos de centralização, com sensível redução da autonomia dos estados para construir seus próprios caminhos. Esta fase corresponde à proposição de uma série de reformas que referendam o projeto getulista. Por outro lado, um grupo de intelectuais marca posição importante em favor da educação pública e laica, culminando com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).

O capítulo 5 (“Em busca de um projeto nacional – educação na democracia populista”) focaliza o período compreendido entre o final do Estado Novo (1945) e o advento do regime militar (1964). No ambiente político de redemocratização, um novo projeto para a educação brasileira é buscado. Este movimento, lento e contraditório, de algum modo se traduz no debate em torno da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – 1961). Vale registrar, já ao final deste momento histórico, a existência das primeiras experiências de planejamento educacional na esfera do Estado.

O capítulo 6 (“A opção por grandes reformas – educação no regime militar”) trata da fase em que o país atravessa nova ditadura, abordando

desde a chegada dos militares ao poder (1964), até a sua saída (1985). Neste intervalo, os principais registros no campo educacional são as reformas do ensino superior (1968) e do ensino de 1º e 2º graus (1971). Observa-se neste momento uma expansão significativa do ensino superior.

O capítulo 7 (“Novos rumos para a educação – retorno ao Estado democrático”), o último do livro, destaca período próximo da política educacional brasileira. Concentra-se sobre ações desenvolvidas a partir de 1985, quando o País volta a ter um regime democrático, detendo-se em 2000, ano alusivo à comemoração dos ‘500 anos do Brasil’, marco escolhido para encerrar a reflexão. Por serem demais recentes as políticas posteriores a este momento, optou-se por não incluí-las nesta incursão. O capítulo procura caracterizar os governos da transição à democracia, ressaltando o progressivo movimento de explicitação das iniciativas governamentais desde meados da década de noventa, quando o País passa a conviver com nova legislação educacional.

Muitas pessoas contribuíram para a concretização deste trabalho, a elas expressamos nossos agradecimentos:

a Walter Esteves Garcia, que desde o princípio estimulou e manifestou interesse em publicar este trabalho;

a Dermeval Saviani, que de forma generosa aceitou o desafio de elaborar o prefácio desta ‘introdução histórica’;

a Jaana Flávia Nogueira, que com alegria e compromisso colaborou na revisão técnica do trabalho;

a Vessilio Monte, que procedeu à supervisão de texto;

a Marcus Polo Rocha Duarte, que imprimiu sua criatividade à capa do livro;

a nossos familiares – Cláudio, Joana, Pedro, Veras e Isabela – que compreenderam nossas ausências constantes. A eles e a todos os demais que de diferentes maneiras nos ajudaram neste empreendimento, um especial ‘muito obrigado’.

É oportuno observar que este trabalho em nenhum momento teve intenção de realizar um inventário exaustivo sobre a educação brasileira. Trata-se de um estudo introdutório que, com certeza, apresenta lacunas. Como uma de suas finalidades é descortinar novas possibilidades, reiteramos nosso compromisso de seguir pesquisando e buscando respostas que contribuam para preencher estes claros. Ao leitor, pedimos que conosco reparta suas críticas e sugestões, apontando-nos falhas por ventura cometidas.

Sobre a continuação desta “introdução histórica” à política educacional brasileira, originalmente publicada em 2003, esclarecemos que o período subsequente a 2000, ano escolhido para delimitação cronológica do estudo, é objeto de novo projeto da autora, ora em andamento, sob o título: *Política Educacional em Tempos de Reforma* (Vieira, 2010). Esta investigação, por certo, há de desdobrar-se em publicações que poderão contribuir para iluminar o período histórico mais próximo do presente.

Para finalizar, cabe registrar nossa alegria ao

ensejo desta 3ª edição. A repercussão do livro junto aos educadores confirma a convicção da importância de produzir textos introdutórios ao complexo e fascinante terreno da política educacional no Brasil.

Fortaleza, 10 de abril de 2011

Sofia Lerche Vieira

Isabel Maria Sabino de Fadas

CAPÍTULO 1

PRIMEIROS ENSAIOS DE
EDUCAÇÃO – DA COLÔNIA
À INDEPENDÊNCIA

Buscar no passado as raízes do presente tem sido uma constante no esforço que homens e mulheres têm feito para compreender sua identidade. Aprender estes elos que articulam o hoje ao ontem nem sempre é uma tarefa simples, sobretudo quando nos dispomos a examinar tempos mais remotos, como os do período colonial.

As dificuldades de acesso a documentos autênticos e a ausência de fontes expressam os dois lados de uma mesma moeda: a reduzida ou nenhuma preocupação com a preservação da memória daqueles tempos. Esta característica, a propósito, não é uma exclusividade do período colonial, mas traço predominante do movimento que aqui se procura reconstituir.

Ciente de tais dificuldades, este capítulo pretende situar em breves linhas alguns elementos do contexto mais geral dos primórdios do Brasil colonial. Em seguida, procurará deter-se sobre os ensaios de educação protagonizados pelos jesuítas,

discutindo elementos do período em que aqui estiveram, assim como as consequências de sua expulsão, quando Portugal faz sua primeira tentativa de criar uma educação pública estatal na Colônia.

A demarcação temporal sobre a qual se detém este primeiro capítulo abrange desde o começo da colonização, mais especificamente a partir da chegada dos primeiros jesuítas (1549), passando pelo projeto pombalino, até chegar à Independência (1822). Para fins do estudo, o intervalo compreendido entre estes dois marcos corresponde à fase em que ocorrem as primeiras iniciativas de educação desencadeadas pelo colonizador. Nesse momento histórico, o projeto educacional da Metrópole para a Colônia é frustrado sob vários aspectos. Tal situação, que registra algumas alterações com a transferência da Corte para o Brasil (1808), passa por mudanças mais expressivas a partir da Independência. A reflexão sobre o contexto nacional e educacional do Império será analisada no capítulo 2.

1.1. Brasil colonial – território de disputas e explorações

A visão dos portugueses sobre a Terra Brasilis está registrada em prosa e verso, sendo ilustrativa a passagem da carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal:

“Esta terra, Senhor, me parece que da ponta que mais vimos contra o sul, até outra ponta que vem contra o norte, de que nós deste porto houvermos vista, será tamanha que haverá nela

bem vinte ou vinte e cinco léguas por costa (...) Sobre o sertão, nos parece do mar, muito grande porque, a estender olhos, não podíamos ver senão terra e arvoredo, que nos parecia mui longa terra. Nela, até agora, não podemos saber que haja ouro, nem prata, e nem nenhuma coisa de metal, nem ferro lho vimos. Mas, a terra em si, é de muito bons ares (...) Águas são muitas, infundas. E em tal maneira é graciosa que, querendo a aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem. Mas o melhor fruto que nela se pode fazer, me parece, que será salvar esta gente, e esta deve ser a principal semente que Vossa Alteza nela deve lançar” (Simões, 1999, p. 138).

Várias são as controvérsias em torno do ‘descobrimento’ do Brasil. Se teria ou não sido acaso o ‘achado’ português (Del Priore, Venâncio, 2001); se teriam sido, de fato, os descobridores (Espínola, 2001). O fato é que, de início, as terras brasileiras constituem objeto de disputas e explorações as mais diversas. Antes de nos concretizarmos como expressão de uma “cultura transplantada” (Romanelli, 2002), já éramos espólio.

Para os invasores que chegavam, os habitantes nativos nada mais eram do que ‘bárbaros’ – o ‘gentio’ a escravizar e explorar. Sem os ornamentos dos povos ‘civilizados’, possuíam, contudo, um conhecimento elaborado sobre o meio em que viviam e natural capacidade de adaptação. Eram sensíveis ao belo, cultivavam a memória de seus ancestrais, possuíam fortes vínculos familiares e no trabalho observavam as condições de idade e de sexo.

Ao terem suas terras invadidas pelos europeus não se deixaram dominar sem resistência. Opuseram-se aos brancos, sobretudo aos portugueses, de forma ostensiva, rechaçando sua presença pela força das armas de que dispunham. A reação se dá tanto de maneira assistemática, a exemplo de ataques inesperados aos aldeamentos ou missões, como também através de formas mais organizadas de luta que, por vezes, uniam em causa comum várias nações indígenas. Batalhas entre colonizadores e nativos ocorrem durante todo o período inicial da ocupação do território brasileiro, prolongando-se até o século XVIII¹.

Por se encontrarem em um estágio primitivo de desenvolvimento em relação ao homem branco, os nativos são expropriados de suas terras e, em grande número, escravizados. Enganados pelo brilho das quinquilharias trazidas pelos ‘civilizados’, ou subjugados às custas da força das armas de fogo, representam nos primeiros tempos da Colônia a mão de obra gratuita de que necessitam os exploradores para empreender sua tarefa: extrair da nova posse o lucro que faria florescer o sonho do grande império luso-colonial.

Passados os primeiros anos da descoberta oficial, Portugal vê-se às voltas com o dilema de promover a ocupação da Colônia ou perdê-la para outras potências. Como solução para administrar

1 Algumas dessas guerras são: Confederação dos Tamoios (Rio de Janeiro e São Paulo, 1555-1567); Guerra dos Aimorés (Bahia, 1555-1673); Guerra dos Potiguaras (Paraíba e Rio Grande do Norte, 1586-1599); Levante Tupinambá (Pará, 1617-1621); Guerra dos Bárbaros ou Confederação Cariri (Ceará e Pernambuco, 1686-1692); Guerra dos Manaus (Amazonas, 1723-1744); Guerra Guaranítica (Rio Grande do Sul, 1753-1756).

o vasto território, institui o regime das capitânicas hereditárias (1532), estabelecendo ao longo do litoral 14 capitânicas. Por razões as mais diversas, todavia, esta estratégia se revela inviável. Para facilitar a condução das atividades das capitânicas a Metrópole, então, institui o sistema de Governo Geral (1549). Entre os novos administradores, não são poucos os que dominam o ‘gentio’ pela violência. Embora não se tenha uma aproxima o do número de nativos massacrados nessa fase, sabe-se que na es inteiras foram dizimadas.

A primeira riqueza a explorar é o pau-brasil que representa a atividade econômica de maior importância na nova terra. Os  ndios cortam as árvores em troca de objetos de valor econômico ínfimo. Facas, machados e outros objetos de metal, enfeites, tecidos, espelhos são os objetos do escambo entre brancos e nativos. Os troncos de cor avermelhada têm valor comercial significativo num momento histórico em que o conhecimento sobre técnicas de tingimento ainda é bastante rudimentar. Assim, a explora o comercial desta madeira logo é declarada monopólio da Coroa².

O comércio do pau-brasil é organizado através de feitorias, locais situados na costa onde se instalam pequenos grupos de portugueses que gerenciam o empreendimento. De l  as mercadorias são transportadas para navios portugueses e despachadas para a Europa. Nem tudo, porém, segue diretamente para a Metrópole, uma vez que também corsários franceses comercializam os toros, não

2 Sobre o sentido econômico, social, cultural e ecológico da madeira que emprestou seu nome ao país, conferir: Bueno [et al.] (2002).

reconhecendo o Tratado de Tordesilhas³. Com o esgotamento da madeira ao longo da costa é necessário buscá-la no interior, o que torna indispensável a utilização da mão de obra indígena.

A exploração desordenada rapidamente leva ao esgotamento desta primeira fonte de riqueza. É nesse período que começa a se desenvolver uma segunda alternativa para obtenção de lucro: a cana de açúcar. O engenho é a forma de organização econômica para onde convergem os novos interesses da exploração colonial. Localizam-se em terras férteis de várias regiões, sobretudo no Recôncavo baiano e em Pernambuco. Segundo cálculos aproximados, em 1584, o Brasil conta com cerca de 115 engenhos, os quais exportam em torno de 350 mil arrobas de açúcar para a Europa.

A superprodução de açúcar, motivada pela emergência de novas regiões de exploração desta monocultura no Caribe, tem efeitos diretos sobre o Brasil Colônia, provocando a decadência da segunda fonte de lucros da Metrópole. Quando isto ocorre, contudo, uma terceira modalidade de exploração começa a se viabilizar. A mineração vem oferecer uma resposta às crescentes pressões de Portugal por maiores dividendos financeiros sobre as novas terras. Com a descoberta desta fonte alternativa de riquezas, há um deslocamento geográfico da empreitada colonial da costa para o

3 Com base neste acordo, assinado por Portugal e Espanha, o território localizado a partir de um determinado meridiano a oeste de Cabo Verde é dividido através de uma linha imaginária que passa na altura das atuais cidades de Belém (PA) e Laguna (SC). Cabe a Portugal as terras à leste e à Espanha, as terras a oeste. Assim são especificados os limites dos territórios descobertos durante as grandes navegações.

interior, onde se localizam as jazidas descobertas, sobretudo na região das Minas Gerais e de Goiás.

Pelas razões já mencionadas, constata-se que a exploração do território colonial não se apresenta como um empreendimento tranquilo para os descobridores oficiais. Como agravante deste quadro, vale realçar as disputas travadas com outros países pela posse das novas terras. Sendo verdade que o Tratado de Tordesilhas (1494) amainara os ânimos entre espanhóis e portugueses, não se pode dizer o mesmo dos Países Baixos e da França. Também estes buscam obter seu quinhão na disputa das novas terras.

Os holandeses invadem o promissor território da capitania de Pernambuco. Entre 1580 e 1640, intervalo correspondente à União Ibérica, quando Portugal encontra-se sob o domínio da Espanha, os Países Baixos iniciam uma fase de hostilidades contra os espanhóis, assim como aos territórios por eles explorados. Fundam a Companhia das Índias Ocidentais (1621), com a finalidade de fortalecer os negócios nas colônias espanholas e portuguesas e organizar o comércio.

Vale lembrar que a ocupação holandesa representa uma iniciativa bastante diversa daquela que até então haviam experimentado os habitantes da Colônia. Tendo por objetivo principal estabelecer as bases de um empreendimento comercial voltado para a dinâmica do capital mercantil, os holandeses necessitam de uma estrutura urbana e de um modo de vida distinto daquele desenvolvido sob o monopólio ibérico. São mais tolerantes que os portugueses do ponto de vista religioso e racial e

visam promover o desenvolvimento científico e cultural das novas terras.

Quando Maurício de Nassau, encarregado de administrar os negócios da Companhia das Índias Ocidentais, chega a Recife (1637), traz consigo uma impressionante corte. Intelectuais, artistas, cientistas e sábios de formação renascentista imprimem novos ares à cultura local. Habitada por cerca de 6 mil pessoas, Recife chega a ser considerada como uma das mais notáveis cidades do litoral Atlântico das Américas no período.

A permanência dos holandeses na zona açucareira, contudo, é relativamente breve. A resistência dos portugueses já instalados na região é visível e, em sucessivas escaramuças e lutas, acabam por expulsá-los de forma definitiva (1654).

Antes dos holandeses, também franceses aportam às costas brasileiras. Pretendendo aqui fundar a França Antártica, instalam-se na costa do Rio de Janeiro, edificando um forte em ilha na Baía de Guanabara, onde permanecem de 1555 a 1560, sob a administração do vice-almirante francês Nicolau Durand de Villegaignon⁴. Incapazes de produzir seus próprios alimentos em terras que lhes são desconhecidas, as condições de sobrevivência revelam-se precárias desde o início, sendo comuns as deserções. A ideia de criar uma civilização protestante, com franceses calvinistas (huguenotes), hostilizados em sua terra natal, revela-

4 A propósito desta experiência, conferir o romance *Vermelho Brasil*, de Jean-Cristophe Rufin (2002). Detentor do Prêmio Goncourt, maior reconhecimento literário francês, em 2001, e com mais de 500 mil cópias vendidas na França, o livro narra a frustrada conquista do Brasil pelos franceses.

se um fracasso. Polêmicas religiosas aparecem, tornando-se difícil a convivência entre católicos e protestantes. Quando o governador Mem de Sá resolve atacar os franceses radicados no forte, a resistência é mínima e estes são expulsos do litoral fluminense. Anos depois, retornam ao Maranhão em nova tentativa de fixar-se em terras brasileiras, experiência também interrompida pela força das armas portuguesas.

As constantes lutas pela manutenção das terras conquistadas e os câmbios nos ciclos de exploração acabam por propiciar a ocupação da Colônia, promovendo uma interiorização da população. Desencadeiam-se, ao mesmo tempo, algumas contradições que preparam o terreno para mudanças que irão marcar o século XVIII. Germes de movimentos de insurreição contra o poder luso, a exemplo da Inconfidência Mineira (1789) e da Conjuração Baiana (1798), marcam a vida da Colônia, assinalando os primeiros sinais de esgotamento da ordem vigente e preparando o caminho para a quebra do pacto colonial.

A situação da Metrópole, por sua vez, não é simples. Subordinada, inicialmente à Espanha pelo Pacto Ibérico (1580-1640), Portugal atravessa franco processo de decadência econômica. A estagnação do comércio e a falência progressiva das manufaturas levam o país a enfrentar um estado de penúria. Sua dependência econômica em relação à Inglaterra pouco a pouco vai aumentando. Exigências de maiores lucros se avolumam sobre a Colônia, ao mesmo tempo em que restrições ao seu desenvolvimento econômico lhe são impostas. Em 1785, o governo português proíbe qualquer

tipo de indústria no Brasil. Este contexto contribuiu para aumentar a insatisfação entre os membros da classe dominante colonial que aspirava passar à condição de classe dominante dirigente.

Em meio a tais dificuldades, abalada por uma crise financeira de grande porte, Portugal se vê na contingência de, mais uma vez, recorrer à Colônia como estratégia para solucionar seus graves problemas. Em final de 1807, o imperador francês Napoleão Bonaparte invade terras lusitanas, em virtude de Portugal não ter acatado o Bloqueio Continental imposto pela França à Inglaterra. Como resultado, em 1808, com apoio da esquadra britânica, o regente do reino, Dom João, transfere a sede da Corte para o Brasil. Acompanhado de um séquito de cerca de 12 mil pessoas chega à Bahia, em janeiro de 1808, seguindo para o Rio de Janeiro dois meses depois.

Algumas mudanças na fisionomia da vida colonial ocorrem a partir de então. Embora as providências mais significativas se restrinjam ao Município da Corte, o Rio de Janeiro, este fato político viabiliza alguns feitos importantes para a vida econômica e cultural da Colônia, que passa a ser sede do Reino. A primeira providência importante tomada é a abertura dos portos brasileiros às nações amigas o que, na prática, representa um passo decisivo rumo à Independência, segundo fato marcante do novo século.

Circunstâncias diversas contribuem para plantar as sementes da Independência. Do ponto de vista externo, vários movimentos contribuíram para a queda do Antigo Regime, sobretudo

a Independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789). Também assume papel importante nesse processo o Congresso de Viena (1815), convocado para reformular o mapa da Europa, modificado pelas conquistas napoleônicas. Portugal viu-se obrigado, por contingência política, a elevar a Colônia do Brasil à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves, equiparando a ex-colônia à Metrópole em igualdade de direitos. Ao mesmo tempo, as condições políticas de Portugal, exigem a volta de seu soberano. Do ponto de vista interno, crescem os confrontos entre lusitanos e brasileiros. Em abril de 1821, D. João retorna a Lisboa, cenário que aproxima a proclamação da Independência, que iria ocorrer cerca de um ano depois (1822).

Os dois importantes fatos políticos do primeiro quartel do século XIX preparam as condições para um novo momento histórico, o Império, tema que será analisado no capítulo 2. Antes de apreciar esta fase, porém, é oportuno proceder ao exame das iniciativas educacionais durante o Brasil colonial.

1.2. Dos jesuítas à transferência da Corte

Como se viu, os portugueses aqui aportaram com o objetivo explícito do lucro através da exploração das riquezas naturais das novas terras. As ações educativas empreendidas a partir de sua chegada também expressam este interesse, que pode ser percebido nas prioridades dadas a determinados aspectos em suas atividades no território brasileiro.

Para melhor compreender esta trajetória, elegemos três momentos significativos da construção do projeto colonial. O primeiro – Soldados de Deus em terras selvagens – descreve como os jesuítas serviram ao propósito colonizador ao conquistarem pela fé os nativos, favorecendo assim à empreitada portuguesa. No momento seguinte – Tentativa de intervenção da Metrópole – do pouco que existe, muito se destrói – mostramos que por ultrapassarem a obra da catequese, acumulando bens e poder político, os padres são expulsos, demarcando o primeiro esforço do poder público estatal em laicizar a educação. O terceiro – Transferência da Família Real – efeitos circunscritos à sede da Corte – apresenta alguns sinais de alteração que acontecem no cenário cultural brasileiro com a vinda de D. João VI para o Brasil. Vejamos como estes fatos se deram.

- **Soldados de Deus em terras selvagens**

O marco inicial da educação no Brasil se dá com a instituição do sistema de governo-geral, concebido para fortalecer o regime das capitânicas hereditárias, que se revelara inoperante. Em 1549, o primeiro governador geral, Tomé de Sousa, desembarca em Salvador, sede de um imenso e desconhecido território colonial, acompanhado por quatro padres e dois irmãos jesuítas, chefiados por Manoel da Nóbrega. São eles os nossos primeiros educadores.

Os jesuítas aqui aportam com a missão de difundir a fé católica, seguindo as orientações do Regimento de D. João III. A conversão dos índi-

genas, através da catequese e da instrução, é um de seus principais objetivos.

A ação da Companhia de Jesus assegura a hegemonia espiritual da Metrópole sobre o novo território. Se os soldados do rei conquistam pela força, aos soldados de Deus cabe a conquista pela persuasão. Dito em poucas palavras pode parecer uma tarefa simples, mas, de nenhum modo, este empreendimento mostra-se isento de dificuldades. Os obstáculos enfrentados são das mais diversas ordens – desde questões de sobrevivência em solo marcado por uma natureza diferente da terra-mãe, até disputas com os próprios colonizadores pela conquista do gentio e sua defesa contra ataques mais violentos.

O trabalho desenvolvido pelos jesuítas tem duas fases distintas. A primeira delas orienta-se pelo plano de estudos concebido por Manoel da Nóbrega, sendo voltada para o ensino de primeiras letras, a catequese, a música e alguma iniciação profissional. A segunda fase inspira-se nos princípios do *Ratio Studiorum*, concentrando-se sobre o ensino de humanidades, filosofia e teologia.

Ao que tudo indica, o plano de Nóbrega⁵ esbarra em resistências no seio da própria ordem religiosa, uma vez que a partir de 1556 entram em vigor as “Constituições da Companhia de Jesus”. Nesta nova versão do trabalho, fica clara a preocupação de concentrar esforços na educação

5 Se a resistência ao Plano de Nóbrega parece ser um fato sobre o qual há um certo consenso, também é necessário registrar que o próprio padre, no seu “Diálogo sobre a conversão do gentio”, reconhece a impossibilidade de convertê-los à fé cristã.

dos filhos dos colonos e na formação dos futuros sacerdotes.

Os colégios jesuíticos representam a principal instituição de formação da elite colonial. A formação intelectual neles ministrada é marcada pela rigidez nas formas de pensar e de interpretar a realidade e por forte censura sobre livros. O objetivo desta educação é, sobretudo, religioso, muito embora pela inexistência de outras formas de escolarização, mesmo aqueles sem vocação acabam por frequentar tais colégios. Tanto nos cursos inferiores (humanidades), como nos cursos superiores (filosofia e teologia), o método adotado é o da imitação. Lembremos que, em direção contrária ao que ocorre em outros países europeus, Espanha e Portugal, partidários da Contra-Reforma, acabam por manter-se à margem da grande renovação científica e cultural que se dá a partir do Renascimento, atingindo um momento áureo no século XVII. Assim, permanecem afastados das ideias modernas, mantendo o método escolástico como instrumento de formação de seus intelectuais.

Não surpreende, pois, que numa “cultura transplantada”, como ocorre com a realidade brasileira, a ação educativa, em geral, e escolar, em particular, constitua elemento central para impor uma nova visão de mundo. Voltando-se para a ornamentação do espírito, logo a escola

“se transforma numa instituição ritualista, onde o cumprimento de certas formalidades legais tem valor em si mesmo. Na fase colonial, este tipo de ação escolar é também o instrumento do qual vai servir-se a sociedade nascente para impor e pre-

servar esta cultura marcada pelo autoritarismo, e pela quase absoluta ausência de possibilidades de inovação” (Romanelli, 2002, p. 23).

Quando por decisão de Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, ministro plenipotenciário do Rei D. José e representante em Portugal do despotismo esclarecido, os jesuítas são expulsos cerca de duzentos anos depois de sua chegada (1759), suas conquistas não se resumem a um expressivo poder religioso. A obra da catequese ultrapassara a capitania baiana, avançando noutras direções. Ao deixarem a Colônia, contam com “25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários, sem contar os seminários menores e as escolas de ler e escrever” (Azevedo, 1976, p. 47).

A expulsão dos soldados de Deus não é fato que se restrinja ao contexto educacional. Ao contrário, a organização escolar que desenvolvem representa apenas uma das dimensões do poder político e econômico que alcançam no cenário do Brasil Colônia (Férrer, 1997). Seu afastamento, em verdade, está associado justamente a isto. Porque pela persuasão haviam conquistado o gentio, chega uma hora em que bani-los do novo território é uma questão de sobrevivência política. E assim foi feito.

Várias medidas legais registram a progressiva eliminação do poder jesuítico em Portugal e no Brasil. Férrer (1997) acompanha esse movimento mediante alguns destaques da legislação pombalina:

- “1759. Junho, 28. Alvará – *Extingue todas as classes e escolas jesuítas e reformula o ensino das “Letras Humanas”*”.

- 1759. Setembro, 3. Lei – Expulsa “dos seus Reinos e Domínios os Regulares da Companhia de Jesus”.
- 1761. Fevereiro, 25. Alvará – Confisca os bens da Companhia de Jesus, integrando-os nos da Coroa.
- 1773. Setembro, 9. Carta de Lei – Concede o “Real Beneplácito” para a execução da Bula do Papa Clemente XIV “*Dominus, ac Redemptor Noster Jesus Chnistus*” que extingue a Companhia de Jesus” (Férrer, *op. cit.* p. 202-204)⁶.

Como se vê, o período pombalino demarca um momento importante na história da educação brasileira, quando entra em cena o poder público estatal como agente responsável pela definição de rumos nesse campo. Como acontecem esses primeiros passos, qual sua influência, promessas e feitos, é o que abordaremos de forma breve no próximo tópico.

- **Tentativa de intervenção da Metrópole – do pouco que existe, muito se destrói**

Os episódios ligados à proscrição da Companhia de Jesus representam uma demonstração concreta do desejo de secularização simbolizado pelo gesto de Pombal, que se contrapõe à visão

6 As informações de Araripe sobre algumas dessas medidas são as seguintes: primeiro, pelo Alvará de 19 de janeiro de 1759, eles são declarados “banidos e proscritos das concessões da coroa portuguesa”; depois, o Alvará de 3 de setembro do mesmo ano os considera “rebeldes, traidores, adversários e agressores contra a pessoa d’el-rei”. Em 1760, eles são “presos e remetidos para Portugal”. Finalmente, por bula pontifícia de 1773, a Companhia é extinta “em todo o orbe católico” (2002, p. 218-219).

religiosa, na tentativa de instituir um Estado laico. Com o intuito de promover uma recuperação da economia, concentrando o poder real e modernizando a cultura portuguesa, o Marquês, artífice da expulsão, argumenta no sentido da necessidade de “emancipar o ensino público da influência pedagógica dos jesuítas” (Azevedo, 1976, p. 49). Explícita-se nesta intenção a primeira tentativa portuguesa de promover a educação pública estatal, que se contrapõe à educação pública religiosa, até então ministrada.

A fase em que Portugal e Brasil encontram-se sob a égide da reforma pombalina tem sido pouco tematizada pela pesquisa em educação. Segundo Férrer, que elaborou tese de doutorado sobre o tema (1997), existe uma carência de estudos mais consistentes sobre o período. Para o autor, há duas visões contrapostas sobre o assunto: “alguns autores a consideram um esforço de renovação cultural e política, enquanto outros a identificam como uma iniciativa ruínosa” (Férrer, 1997, p. 19). É o caso, por exemplo, de Azevedo (1976) que compreende a saída de cena dos jesuítas como a ruptura de praticamente toda a organização de ensino instalada no Brasil colonial.

Sobre o assunto, Castelo destaca que “pela primeira vez na Europa, o Estado evoca a si a educação, organizando um sistema centralizado, tendo à frente o Diretor de Estudos, cargo então criado” (1970, p. 30). Na mesma linha observa Azevedo: “O Estado que não intervinha na gestão das escolas elementares e secundárias, tomou a seu cargo, por iniciativa de Pombal, a função educativa que passou a exercer, em colaboração com a Igreja,

aventurando-se a um largo plano de oficialização do ensino” (*Op. cit.*, p. 50).

Ter-se-ia inaugurado nesse período uma tradição de promessas do Poder Público que nem sempre se traduzem em feitos. É o que acontece com o governo português nesse momento. Um mero exame dos Alvarás que introduzem a reforma pombalina (Almeida, *op. cit.*, p. 30-36), poderia oferecer a falsa impressão de que a presença do Estado se faria sentir na educação colonial. O testemunho da história, porém, parece apontar para a direção oposta.

Passam-se vários anos até que se comece a tomar providências no sentido de criar uma alternativa à educação jesuítica. Nesse período, segundo Fernando de Azevedo, completa-se a derrocada do sistema de ensino criado pelos soldados de Deus, Vale dizer também que a Metrópole “sempre foi hostil ao desenvolvimento da instrução pública e (...) sempre reprimiu a expansão do espírito nacional” (Almeida, 1989, p. 37).

Em abril de 1768 é promulgada Lei que cria a Real Mesa Censória, encarregada de cuidar dos negócios da educação. Em 1772, nova Lei cria as ‘Escolas Menores’, sob a Inspeção da Real Mesa Censória. A primeira medida de grande impacto para a educação, porém, decretada no mesmo ano, é o Alvará da Lei que regula a cobrança do ‘Subsídio Literário’. Para Férrer, este imposto único destinado à manutenção do ensino elementar e secundário, indica que “os governantes portugueses parecem ter entendido muito bem a questão do financiamento do ensino” (*Op. cit.*, p. 165).

Embora Pires de Almeida afirme que “as escolas públicas eram mantidas com a ajuda das taxas locais sobre a carne, o sal, a aguardente, o vinagre e também outros objetos sem isenção especial” (*Op. cit.*, p. 37), não há evidências de que iniciativas expressivas de instrução pública tenham ocorrido no Brasil. O Subsídio Literário tem vida breve, sendo extinto em 1835, não sem registros de abuso, desvio, fraudes e malversações (*Ibidem*, p. 38).

As posições dos historiadores sobre os efeitos das aulas régias⁷ instituídas pela reforma pombalina não são uníssonas, sendo a questão da formação dos professores régios expressiva dessa divergência. Para alguns analistas, o que se destaca neste momento é a má qualificação docente. Outros, entretanto, referem-se aos professores régios como “mestres-formadores”, ressaltando que muito destes personagens se tornariam figuras de proa⁸ na nova ordem estabelecida após 1822. Neste sentido, as aulas régias teriam tido significativa importân-

7 As aulas régias podem ser caracterizadas como aulas de disciplinas isoladas. Estas somente foram organizadas em escolas a partir de 1776, tendo contado com a colaboração dos franciscanos.

8 É nesta perspectiva que se inscreve a argumentação que Carlos Guilherme Motta registra no prefácio do livro de Tereza M. R. Fachada L. Cardoso, “As luzes da educação: fundamentos, raízes históricas e prática das aulas régias no Rio de Janeiro (1759-1834)”. Segundo Motta “esses professores régios, ilustrados e nem sempre – ou quase nunca – liberais constituíam a vanguarda possível e viajada da pesquisa, da inovação, de uma certa crítica dentro do sistema (...) Alguns desses professores cresceram historicamente e deixaram marcas, como Januário da Cunha Barbosa (cônego, deputado, escritor e, depois, fundador do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro); José Gonçalves dos Santos (o padre Perereca); Manuel Inácio da Silva Alvarenga (professor de Retórica e Poética...). E o mais conhecido de todos, José da Silva Lisboa, o visconde de Cairu, que regia a disciplina Economia Política, cadeira criada em fevereiro de 1808, tendo mesmo chegado a Diretor Geral dos Estabelecimentos Literários”.

cia na transformação das mentalidades a partir da ruptura com o jesuitismo.

Sobre indicações de professores régios no período pombalino, Férrer, que consultou arquivos históricos em Portugal, apresenta alguns dados. Em 1760, são nomeados os primeiros professores régios, ainda durante a primeira fase da reforma pombalina (1759-1771). Um deles é indicado para o Estado do Grão-Pará e Maranhão (Eusébio Luiz P. Ludon) e dois para a Capitania de Pernambuco (Manuel da Silva Coelho e Manuel de Castro de Meio) (*Op. cit.*, p. 137).

O Alvará de novembro de 1772 autoriza o funcionamento de 15 aulas de gramática latina, 3 de língua grega, 6 de retórica e 3 de filosofia racional, sendo despachados 15 docentes de Lisboa para o Brasil. As localidades de provimento são: Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Maranhão. Segundo Férrer, nem todos os dados do Alvará mencionado correspondem a indicações e “progressivamente foram sendo indicados professores e mestres interinos para os lugares criados pelo Alvará de novembro de 1772” (*Idem*, p. 142). Alguns anos depois (entre 1778 e 1780), há novas indicações de 12 professores e mestres substitutos para as escolas menores da América (Brasil). Os contemplados são: Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Olinda e Pará.

Um registro interessante do período é o Requerimento de 16 de junho de 1765, encaminhado ao Rei, onde as principais pessoas da cidade da Paraíba reclamam da total falta de mestres de Gramática desde que foram expulsos os padres que

se denominavam da Companhia de Jesus, como se vê na correspondência apresentada no estudo de Ferrer (1997, Anexo I):

“Ilmo e Exmo. Sr.

As principaes pessoas desta Cidade me expõem, que a total falta de Mestres desde que forão expulsos os Pes. (padres) que se denominarão da Companhia de Jesus, tem feito crescer a ociozidade da mocidade em damno, gravissimo da utilidade publica, em em poucos tempos se reduzirá tudo a huma ignorancia lastimoza, quando se fazem precisos hómens doutos para christianizar a barbara gentilidade, que abunda nestes sertoes.

Esta cidade se conspoem de dous Conventos de S. Francisco, e de Nossa Senhora do Carmo, onde comodamente se podem abrir os estudos competentes.

Parece este particular se faz di. Año de V. Exa. o por na prezença de S. Magde para dar a providencia, que indispensavelmente se faz precisa.

A Pessoa de V, Exa. Pe. Des.m. ann. Parahiba a 16 de junho de 1765, Jerónimo Joê de Mello e Castro p. Ilmo. Exmo. Sr. Francisco Xavier de Mendonça Furtado”.

Associando-se esta correspondência às indicações anteriores sobre a ínfima quantidade de mestres régios nomeados para trabalhar na Colônia, constata-se que embora a reforma pombalina tenha pretendido instituir um sistema de instrução pública, isto, de fato, não ocorreu. Com efeito, as reformas promovidas por Pombal expressam a tradução lusitana do despotismo ilustrado, caracterizado pela “intervenção do Estado em todos

os setores da vida nacional”. Representam, nesse sentido, “uma tentativa de ajustamento da escola às novas condições da vida política e social” (Férrer, *op. cit.*, p. 190-191), refletindo, no caso da proposta para a instrução pública, a dinâmica do desenvolvimento capitalista, onde o ensino vai assumir um papel na preparação de mão de obra (p. 194). Sendo verdade que, na prática, estes avanços não se fazem sentir, é importante reconhecer, com Férrer, que:

“À atuação do Marquês de Pombal se verificou num quadro histórico muito significativo da vida portuguesa (...) esses acontecimentos contribuíram para a aceleração de um processo de secularização e de ruptura com o passado marcado pelo obscurantismo.

Mercê das suas ações governamentais, o Marquês de Pombal, com maior ou menor intenção, contribuiu para esse rompimento” (p. 194).

A ruptura pombalina, ainda que parcial e incompleta, abriria a possibilidade de novos caminhos no Brasil Colônia. Estes começariam a se delinear com a emergência de um fato que alteraria aspectos da vida da sociedade nascente: a vinda da Corte portuguesa.

- **Transferência da Família Real – efeitos circunscritos à sede da Corte**

O impacto da transferência da família real com todo o seu séquito para o Brasil é significativo. Azevedo (1976) compara a obra de D. João VI àquela da Revolução Francesa, o que não deixa de

ser um evidente exagero. O fato é que os interesses em relação ao Brasil se modificam. Se até então a Colônia se resumia a um vasto e lucrativo objeto de disputa com outras nações, a partir daí passa a se constituir como prioridade na agenda cultural portuguesa. Tais aspectos têm sido analisados pelos historiadores da educação, em particular no que se refere ao ensino superior (Cunha, 1980).

É verdade que as informações disponíveis sobre essa época são insuficientes para delinear o perfil de uma presença significativa do Poder Público na oferta educacional. A obra resultante da mudança da sede do reino praticamente se limita ao Município da Corte e à Bahia, onde são criados os primeiros cursos superiores, com o objetivo de servir aos interesses imediatos dos reinóis recém-transferidos. O legado desse momento histórico, todavia, ultrapassa tais objetivos, avançando noutras direções.

Em virtude das necessidades mais urgentes são criados, a princípio, cursos ligados à defesa militar e à saúde: a Academia Real de Marinha (1808), a Academia Real Militar (1810), os cursos de cirurgia na Bahia e no Rio de Janeiro e o curso de anatomia, também no Rio. Logo em seguida, organiza-se o curso de medicina. Tais cursos têm por finalidade formar médicos e cirurgiões para a Marinha e para o Exército. Essas primeiras iniciativas mais se aproximam da estrutura de aulas (ou 'cadeiras') do que, propriamente, de cursos. Apresentam um caráter profissionalizante e são criados como estabelecimentos isolados, característica que vai permanecer dominante no ensino superior brasileiro, desde o seu surgimento até nossos dias.

Algumas medidas relativas ao campo cultural merecem realce no período subsequente à transferência da Família Real, todas elas localizadas no Rio de Janeiro. É criada a Imprensa Régia (1808); a Biblioteca Pública (1810), hoje, Biblioteca Nacional; o Jardim Botânico (1810); e o Museu Nacional (1818). Passam a circular os primeiros jornais e revistas – *Gazeta do Rio* (1808), *Variações ou Ensaios de Literatura* (1812) e *O Patriota* (1813).

A par da criação dos cursos superiores e da obra cultural na cidade do Rio de Janeiro, os registros sobre educação são praticamente nulos. As referências apresentadas por Ribeiro oferecem uma visão da precariedade das informações a esse respeito, como se vê na passagem selecionada:

“Quanto ao primário continua sendo um nível de instrumentalização técnica (escola de ler e escrever), pois apenas tem-se notícia da criação ‘de mais de 60 cadeiras de primeiras letras’ (...) Quanto ao ensino secundário permanece a organização de aulas régias, tendo sido criadas pelo menos umas 20 cadeiras de gramática latina” (2000, p. 42).

Ao lado das escolas de ler e escrever, herdadas dos primeiros educadores, bem como das aulas régias, cabe mencionar dois colégios que se destacam no período: o Seminário de Olinda, criado em 1798 e fundado em 1800, em Pernambuco; e o Colégio do Caraça, criado em 1820, por padres lazaristas, em Minas Gerais. De resto, as iniciativas de escolarização parecem quedar-se no esquecimento.

Como se vê, o saldo da obra educativa nos primeiros tempos do Brasil colonial não chega a ser animador. Ao contrário, comparando-se com iniciativas que se desenvolvem no mesmo período em colônias inglesas e espanholas fundadas no continente americano, o legado português é bastante modesto. Na verdade, quase nada; situação que vai representar traço marcante na sociedade nascente. É certo que algo muda com o advento do Império, mas é de abrangência tão restrita que não chega a ser objeto de destaque, conforme poderemos conferir no capítulo 2.

período em que D. Pedro I está à frente dos destinos do Brasil (1822-1831), não é uma fase de equilíbrio político pleno. Diversos conflitos ocorrem entre os próprios brasileiros, assim como destes com o Imperador.

Os embates se manifestam em várias frentes. De início, por não ser unânime entre os portugueses radicados no Brasil a concordância com a mudança requerida pelos defensores da Independência, acontecem focos diversos de resistência no alvorecer do Império. Dissensos ocorrem também no encaminhamento da elaboração da primeira constituição brasileira, motivados por diferenças sobre questões importantes como a relação entre o governo central e as províncias e o equilíbrio entre os poderes.

Antes mesmo da proclamação da Independência, novos elementos de organização administrativa começavam a ser concebidos, resultando no anúncio de intenções no campo educacional. Em junho de 1822 é convocada a primeira Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil. Os trabalhos são abertos em maio de 1823 e, em agosto, um primeiro projeto vem à luz. A Assembleia é dissolvida pelo Imperador, por divergências com os deputados brasileiros. O mote subjacente ao gesto autoritário do governante é o desejo de preservar seu poder pessoal, mantendo-se acima do Judiciário e do Legislativo.

Depois disso, convoca um Conselho de Estado para refazer o projeto anteriormente apresentado, imprimindo sua própria marca à Constituição de 1824. Assim, D. Pedro impõe uma Constituição de cunho centralizador, incluindo além dos três

poderes da fórmula clássica, um quarto poder – o Moderador. Este, exercido pelo monarca, lhe garante ampla margem de intervenção na vida pública do País (Iglésias, 1985, p. 20).

A primeira Carta Magna estabelece princípios de um liberalismo moderado, concluindo o processo de separação entre Brasil e Portugal. O fortalecimento do poder pessoal do Imperador, antes referido, é evidente. Além do Poder Moderador, a Constituição estabelece que este nomeie os presidentes das províncias.

O Legislativo é organizado através do Senado e da Câmara de Deputados. Os senadores são vitalícios. Isto significa, na prática, um reforço ao poder do Imperador. Os deputados são eleitos por voto indireto e censitário, através dos eleitores que, em suas províncias, votam num colégio eleitoral encarregado de escolher os deputados. Vale observar que, cumpridas algumas condições, participam das eleições apenas os homens livres.

A dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 é recebida com resistência em algumas províncias. Em Pernambuco, a reação ao fato é imediata. A outorga da Constituição de 1824, sem convocação de eleições para uma nova Constituinte, leva segmentos das elites pernambucanas a contestar a legitimidade da Carta. Com adesão de grupos na Paraíba, no Rio Grande do Norte e no Ceará, o movimento anuncia a formação de uma República, a Confederação do Equador. Os revoltosos são derrotados com violência por tropas imperiais. Muitos de seus líderes são presos ou mortos, a exemplo de frei Caneca, executado no ano seguinte.

O excessivo envolvimento do Imperador na política portuguesa, aliado aos episódios relativos à Constituição de 1824, assim como a malsucedida Guerra Cisplatina, com a consequente perda da região, acabam por diminuir sua popularidade, minando as suas bases de apoio. Em 1830, o assassinato de um jornalista opositorista (Líbero Badaró), em São Paulo, é atribuído ao mando de autoridades ligadas às tropas imperiais, provocando o afastamento dos liberais do governo. Sem sustentação política, D. Pedro acaba por renunciar ao trono em favor de seu filho, retornando a Portugal em abril de 1831.

• Regência

Com a abdicação de D. Pedro I, começa a Regência, ou melhor, as regências (1831-1840)⁹. São quatro os governos realizados em nome do herdeiro do trono, que não pode assumir o poder por ser ainda criança. Os sucessivos governos deste período defrontam-se com problemas políticos e econômicos diversos. Dentre estes, cabe mencionar como mais evidentes, os anseios de Independência por parte das províncias, os desequilíbrios entre as regiões e o empobrecimento da população. Cria-se, assim, um vácuo de poder expressivo entre o afastamento do pai e o início do governo do filho, gerando um ambiente propício aos anseios de descentralização. A estabilidade do País somente é retomada com a antecipação da maioridade de D. Pedro II, quando se inicia o Segundo Reinado.

9 São elas: a Regência Trina Provisória (1831); a Regência Trina Permanente (1831-1835); a 1ª Regência Una (1835-1837); e a 2ª Regência Una (1837-1840).

A Regência assinala uma conturbada fase do Império. Disputas entre as principais correntes políticas são constantes. As facções são representadas por liberais moderados (chimangos) e exaltados (farroupilhas). Estes últimos se mantêm fora do governo, defendendo maior autonomia para as províncias. Com o acirramento das divergências, outro grupo político, defensor da volta de D. Pedro I se forma – os restauradores (caramurus).

Durante esse período algumas insurreições ocorrem, sendo a Revolta dos Farrapos, que envolve Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a principal delas. As escaramuças entre legalistas e farrapos duram cerca de dez anos (1835-1845), terminando com o estabelecimento de um acordo. Outros movimentos do período foram a Cabanagem, no Pará; a Sabinada, na Bahia; a Balaiada, no Maranhão. Essas revoltas foram reprimidas violentamente tendo suas lideranças, todas populares, ao contrário das da Farroupilha, sido exemplarmente punidas com a morte. A derrota dos conflitos ocorridos nesse interstício acaba por pacificar as províncias. A ausência de legitimidade da Regência, todavia, vai se explicitando ao longo do tempo. As dificuldades acumuladas acabam por resultar na antecipação da maioria de D. Pedro II, que assume o poder com apenas 14 anos, em julho de 1840.

• Segundo Reinado

Os primeiros anos do Segundo Reinado contribuem para consolidar a monarquia, acalmando os ânimos nas províncias. O Poder Central passa a contar, outra vez, com o Poder Moderador e o

Conselho de Estado. Em 1847, é implantado o parlamentarismo e, em 1850, extinto o tráfico de escravos. Tal fato, entretanto, não impede a utilização do trabalho escravo no território brasileiro. Sua manutenção assegura a expansão do café, cultura que começa a se difundir em maior escala, com penetração no mercado externo. A abolição da escravatura se concretiza somente no final do Império (1888), contribuindo para acelerar sua queda.

A situação política é relativamente tranquila na fase inicial do Segundo Reinado. D. Pedro II não evidencia muita disposição para assumir o poder, governando através de ministros e dedicando-se a atividades culturais. O País envolve-se em disputas internas na região do Prata e, na busca de conquistar hegemonia política, acaba por mergulhar em guerra que se prolonga até 1870. O desgaste acarreta um ônus para o Império, onde cresce a insatisfação e aumentam os anseios pela mudança do regime político. Não faltassem os conflitos com abolicionistas e republicanos, enfrenta-se também a oposição militar e da Igreja. Todos estes fatores vão gerando circunstâncias propícias a novos rumos políticos. Estes chegariam com a proclamação da República, tema que será discutido no capítulo 3.

2.2. O Império abre passagem – rumo à descentralização educacional

Como já se anunciou na introdução deste capítulo, a fase compreendida entre a Independência e a proclamação da República representa um campo fértil para análise da política educacional no Brasil.

É a partir do Império que o País começa a reconhecer a importância da instituição escolar, tendência que se expressa no intenso debate sobre educação no período. Preocupações nesse sentido são identificadas desde o Primeiro Reinado, através das manifestações dos representantes das províncias na Constituinte de 1823, assim como em outras intenções, então registradas.

Em outubro de 1827 é promulgada a primeira lei geral de educação do País. Embora não tendo impacto significativo sobre a nascente organização de ensino, assinala um traço marcante da política educacional brasileira a preocupação com os aspectos legais. Tal característica é evidente não apenas nesta fase inicial do Primeiro Reinado, como também no Segundo Reinado, quando uma série de propostas de reforma são apresentadas. Em geral, as medidas anunciadas não passam de promessas, razão pela qual se apresentem como ‘reformas que não mudam’, como veremos adiante.

Fato marcante do Império é a descentralização do ensino, encaminhada oficialmente através do Ato Adicional de 1834. Esse instrumento legal, que costuma ser conhecido como um grande vilão da história da educação, na verdade consolida tendência que já vinha sendo encaminhada anteriormente por outras medidas – a atribuição das responsabilidades para com a educação elementar e secundária à esfera das províncias. Com efeito, desde a vinda da família real para o Brasil o sistema começara a descentralizar-se, encarregando-se o Poder Central das responsabilidades relativas ao ensino superior e à educação básica ministrada no Município da Corte.

seu alcance, fazendo-as extensivas a todas as províncias” (Op. cit., p. 13-14).

No mesmo sentido, manifestam-se outros representantes. O deputado baiano (A. Ferreira França) afirma:

“Eu tenho exemplo desta miséria na minha própria pátria, que sendo uma vila notável, e das mais antigas do Brasil, nunca teve um só professor público; e no decurso de quase um século apenas se pode contar cinco naturais que tivessem educação literária, além do conhecimento das primeiras letras” (Idem, p. 14-18).

O constituinte fluminense (José Joaquim Carneiro de Campos) observa ser indispensável o aumento dos ordenados, porque “sem boa paga não há mestres”. O deputado de Santa Catarina (Diogo Duarte e Silva) ressalta que não há em sua província uma só cadeira pública de primeiras letras. Uma que havia de gramática latina está vaga há muitos anos, porque não se pagam os ordenados, ninguém as quer ocupar. A situação é confirmada por Antonio Carlos Ribeiro de Andrada Machado (São Paulo):

“O Brasil todo sofre esta falta: sou nascido em vila (Santos) junto ao mar, grande e rica, de muito comércio, e por longo tempo não houve ali um mestre de primeiras letras, porque ninguém o queria, ser insignificante ordenado que lhe dava; o mesmo aconteceu em todas as províncias” (Idem).

As falas dos constituintes do passado revelam uma imagem que se projeta em nossos dias: a

desvalorização social do professor manifesta em baixos salários e precárias condições de trabalho (Vieira, 2002b). A voz daqueles representantes de tanto tempo atrás de que “sem boa paga não há mestres” parece ainda ecoar no Congresso Nacional. Tanto as denúncias quanto as promessas já faziam parte das conversas dos políticos.

De todo modo, é possível dizer que o debate educacional durante a Constituinte é bastante intenso, sendo suas marcas visíveis na legislação do período. Nesse sentido, merece destaque a Lei de 20 de outubro de 1823 que elimina os privilégios do Estado na oferta de educação¹¹, instituindo o “princípio da liberdade do ensino sem restrições” (Azevedo, 1976, p. 72). Noutras palavras, a todo cidadão era facultado o direito de criar escola elementar, sem que para isso precisasse enfrentar os requerimentos legais de autorização, licença e exame. Este dispositivo legal ao desobrigar “o ensino de complexos artifícios regulamentares que inibiam as iniciativas de educação, centralizadas em autorizações, favorecimentos e exclusões” remanescentes da tradição colonial, estimulou a abertura de escolas particulares, sobretudo no Rio de Janeiro (Chizzotti, 1996, p. 44). Cabe registrar ainda que esta lei é anterior à Carta de 1824, que nada define a este respeito, não sendo claro se sob a vigência da Constituição que lhe sucede permanece em vigor.

11 Aqui se identifica outra divergência de informações entre os pesquisadores da área, pois Chizzotti (1996) refere-se a esta Lei como datada de 20 de setembro de 1823 (p. 43).

• Constituição de 1824

Marco legal de significativa importância no delineamento de um projeto político para o Brasil independente, a Constituição de 1824 apresenta vários dispositivos sobre a administração e a economia das províncias (Título 7º, Cap. 1). Dentre eles, está a nomeação de presidentes para cada província pelo Imperador; bem como a existência de Câmaras eletivas, responsáveis pelo governo econômico e municipal em cidades e vilas.

O texto prevê ainda uma lei regulamentar para definir as competências destas Câmaras no que se refere ao “exercício de suas funções municipaes, formação de suas posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições” (Art. 169), a qual seria promulgada em outubro de 1828.

É oportuno mencionar que na primeira Constituição brasileira as sinalizações para a educação estão restritas a dois parágrafos de um único artigo:

“A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros (...) é garantida pela constituição do Império pela maneira seguinte: § 32 – A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos; § 33 – Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letra e artes” (Art. 179).

Estes são os únicos dispositivos sobre o tema no texto de 1824, o que é um indicador da pequena preocupação suscitada pela matéria educativa naquele momento político.

Embora o destaque dado a esta matéria na primeira Carta Magna não seja expressivo dos

clamores registrados entre os constituintes de 1823, é oportuno ressaltar que Fernando de Azevedo refere-se ao artigo como aquele que assegura “a instrução primária gratuita a todos os cidadãos” (*Op. cit.*, p. 72). Trata-se de sutil, mas importante diferença, porque a Constituição de 1824 não garante educação primária para todos, mas antes que esta é gratuita.

Outro instrumento legal importante do período é a Lei de 15 de outubro de 1827, detalhada no próximo tópico, onde se discute também seu reduzido impacto sobre o incipiente campo educacional.

• Lei de 1827 – uma primeira LDB da Educação?

A Lei de 15 de outubro de 1827 é o primeiro instrumento legal importante para a educação, sendo o único “que em mais de um século se promulgou sobre o assunto para todo o país” (*Idem*). Segundo Ribeiro (2000),

“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 à uma limitação quanto ao grau (só um) e quanto aos objetivos de tal grau (primeiras letras)” (p. 26).

Além de determinar que “em todas as cidades, vilas e logares mais populosos haveriam as escolas

de primeiras letras que forem necessárias” (Art. 1º), esta Lei também regulamenta uma série de outras medidas. Contém dispositivos que definem desde o método de ensino a ser adotado – o ensino mútuo (Art. 4º) – até a previsão de formas de provimento de professores (Art. 7º, 8º e 14), ordenados (Art. 3º) e capacitação (Art. 5º). Também apresenta determinações sobre edifícios escolares (Art. 5º), assim como a criação de “escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas” (Art. 11) e os respectivos conteúdos do ensino a ministrarem tais instituições (Art. 12).

A Lei 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 intuítos do legislador; o governo mostrou-se incapaz de organizar a educação popular no país” (*Op. cit.*, p. 72).

Em 1º de outubro de 1828 é promulgada a 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).

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

- **Ato Adicional de 1834 – um ‘vilão’ pouco conhecido**

Começemos por dizer que o tão falado Ato Adicional de 1834 – a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 – é um texto que, como o próprio título diz, “faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832”. Este documento apresenta disposições sobre as “assembleias legislativas provinciais”, concedendo-lhes amplos poderes sobre as questões mais diversas, inclusive, a educação.

Segundo esta lei, as competências das assembleias provinciais incluem, entre outras atribuições, 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, ao Ato Adicional de 1834 tem sido atribuída a origem de boa parte dos problemas relativos à organização do sistema escolar brasileiro, como sugerem depoimentos de historiadores da educação:

“... 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, op. cit., 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 destruir o que não existe. Não havia ainda bases sólidas de uma organização escolar no País. Os esforços eram isolados e, isolados permaneceram. Há, portanto, que se situar o pensamento deste autor no contexto de uma época marcada pela obra da centralização¹². Azevedo atribuía a este 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”. Se é verdade que ambos encontravam-se mutilados e incompletos, seria por obra e graça de todo um descaso para com a educação pública e não necessariamente da organização administrativa pretendida pela Lei de 1834.

Uma imagem da situação da instrução pública elementar na época da promulgação do Ato Adicional, permite constatar que, de fato, é muito pouco ainda o que existe em termos de oferta escolar:

“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 tam-

12 A primeira edição de *A 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).

bém 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. 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, com todos os seus impasses e contradições. Atribuir a uma lei como o Ato Adicional de 1834 todas as mazelas que dificultam e postergam o desenvolvimento de um sistema nacional de ensino significa secundarizar o impacto das determinações externas sobre o processo educacional.

No campo educacional cabe destacar algumas iniciativas marcantes do período. O Colégio do Caraça, fundado em 1820, por padres lazaristas, passa por grande impulso que se inicia neste período, projetando-se no século XX. Em 1837, é criado o Colégio Pedro II, escola oficial destinada a oferecer a “cultura básica, necessária às elites dirigentes do país” (Azevedo, *op. cit.*, p. 33). Tratava-se de uma instituição modelo que inspiraria a criação de iniciativas com propostas semelhantes nas províncias. O Colégio Pedro II foi criado como escola pública para poucos eleitos, até porque embora se tratando de uma instituição mantida pelo Poder Público, seus alunos pagavam pelos estudos que ali realizavam, sendo reduzido o número de vagas reservadas àqueles que não

podiam pagar. O ensino oficial pago, ao que tudo indica, remonta ao Império, não sendo possível fazer esta afirmação com maior segurança, uma vez que não há informações adicionais na literatura educacional a esse respeito¹³.

Anunciadas estas breves considerações sobre o contexto da educação na Regência, passemos ao exame do que ocorre a partir do Segundo Reinado, sob o governo de Dom Pedro II.

• Segundo Reinado – reformas que não mudam

O Segundo Reinado é marcado por várias propostas de reforma no âmbito educacional. Em 1854, é aprovado o Regulamento para a Reforma do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (Decreto nº 1.331A, de 17 de fevereiro de 1854 – Reforma Couto Ferraz), seguindo-se a definição de novos estatutos para os Cursos Jurídicos (Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854 – Reforma Luis Pedreira) e para as Escolas de Medicina (Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854 – Reforma Luis Pedreira). Se tais iniciativas 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).

Anos mais tarde (1878 e 1879), novas intenções de reforma seriam registradas, através do projeto de criação de 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 da reforma

13 Para melhor aprofundar uma perspectiva histórica do público e do privado na educação brasileira, ver: Vieira (1992).

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). Tais proposições se tornariam conhecidas pelo nome de Reforma Leôncio de Carvalho.

Embora estas propostas apresentassem um espectro considerável de orientação para a organização escolar, não são poucos os historiadores e analistas que registram o fracasso de tais reformas em instituir uma política nacional de educação. Para tal situação contribuem tanto a ausência de infraestrutura institucional para apoiar sua operacionalização, quanto a indiferença política das elites, preocupadas principalmente em manter condições favoráveis à sua hegemonia econômica e social. Por esta razão, as propostas do período configuram-se como “reformas que não mudam”.

Destaca-se ainda nesse momento a volta dos jesuítas ao Brasil (1842) e a conseqüente criação de colégios mantidos por esta ordem religiosa. Há um incremento de matrículas no setor particular. Vai, aos poucos, tomando forma um ensino secundário particular. Exemplo nesse sentido é a criação do Liceu de Artes e Ofícios (1856), no Rio de Janeiro, por iniciativa privada.

Detendo-se sobre os anos compreendidos entre 1834 e 1856, portando sob a égide do Ato Adicional, Almeida compõe um cenário nada animador para a chamada instrução primária. Diz ele que as assembleias provinciais

“... apressaram-se em fazer uso de suas novas prerrogativas e votaram, sobre a instrução pública, uma multidão de leis incoerentes (...) Não havia nem plano e nem método (...) O que havia

‘Não se aprende nada’, como geralmente se diz. Há, de fato, muitas crianças, meninos e meninas, de doze anos e mais, que frequentaram as escolas primárias públicas, e são incapazes de escrever por eles mesmos o que quer que seja: sabem apenas contar ou sabem apenas ler” (Almeida, op. cit., p. 89).

Analisando dados educacionais de 1867, Azevedo refere-se a um total de cerca de 107.000 matrículas em escolas primárias nas províncias localizadas em todo o País. Segundo o autor este contingente corresponde a

“... uma população livre de 8.830.000: nessa altura do Império, sobre cerca de 1.200.000 indivíduos em condições de recebê-la, apenas recebiam instrução, avaliando-se acima da estimativa, 120 mil ou seja a décima parte da população em idade escolar, ou ainda um indivíduo por 80 habitantes” (Op. cit., p. 82).

Como mostra o registro feito até aqui, embora o Império apresente um saldo positivo em termos de iniciativas em relação ao período anterior, ainda não está em pauta a ideia de um projeto educativo para a maioria dos brasileiros. Apenas 10% da população tem acesso a escola. Esta constitui, pois, um privilégio da nobreza, situação que somente vai se alterar com o advento da República, em particular a partir da década de vinte (século XX), como veremos nos capítulos 3 e 4.

CAPÍTULO 3

SINAIS DE MUDANÇA
— EDUCAÇÃO NO INÍCIO
DA REPÚBLICA

O final do século XIX testemunha importante passagem na ordem política e social brasileira, caracterizada pelo advento da República. Sua proclamação, entretanto, não traz de imediato rupturas significativas com o modelo econômico vigente. Esta tarefa, muito embora forjada nos anos iniciais da República, somente é concretizada, como veremos no capítulo 4, nas décadas subsequentes.

O cenário político do primeiro período republicano brasileiro (1889-1930) é marcado por disputas pelo poder central, eclodindo vários movimentos de insurreição neste interstício. No plano social merece destaque o desenvolvimento de experiências anarquistas e a organização da população operária nos sindicatos. A educação para o povo não é uma preocupação do Poder Público. Em estudo sobre a história do analfabetismo no país, Ana Maria Freire faz uma observação que sintetiza o ambiente educativo do alvorecer da República no Brasil:

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

A imagem de Freire bem expressa o momento vivido entre o final do século XIX e o início do século XX. A educação ainda é privilégio de muito poucos. O testemunho de alguém que frequentou a escola daqueles idos sugere quem eram seus alunos e o que lá faziam. Vejamos, a propósito, o depoimento registrado em estudo sobre a infância em Fortaleza no início do século XX:

“Ninguém tinha interesse em se alfabetizar, o interesse maior era em viver, brincar e trabalhar, mas, em todo caso, as famílias de classe média botavam os filhos na escola (...) Era um ensino muito rudimentar, era apenas o ensino das primeiras letras, depois a silabação e então a leitura. Depois havia ainda a tabuada que era uma espécie de aritmética inicial. A gente aprendia cantando. As escolas se transformavam numa espécie de escola de canto” (Cordeiro, 1996, p. 132-133).

O relato ilustra que a simples passagem do Império para a República, por si, não muda as circunstâncias educativas. É verdade que a ideia de uma nova ordem política traz novas concepções, como se pode constatar a medida em que o País deixa para trás a condição anterior. Este processo, contudo, não avança em linha reta. Mais ainda, se

considerarmos a forma trôpega como este movimento de passagem se dá. Para compreender o cenário no qual vai se firmando o ideário de uma educação republicana, é necessário olhar para o contexto político onde tudo isto ocorre.

3.1. República – comédia de absurdos?

Embora as sementes republicanas começassem a ser plantadas desde muito antes¹⁵ este momento político parece iniciar por vias transversas. No dizer de um intérprete do período, a República nasce como uma verdadeira ‘comédia de absurdos’. Até poucos dias antes da proclamação, as ideias republicanas não pareciam ainda estar nas ruas. É o Exército, e não o Partido Republicano, que se coloca à frente do movimento. Seu líder, o Marechal Deodoro da Fonseca, não apenas é grande amigo do Imperador, como um monarquista convicto. O mesmo ocorria com o futuro Ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa, que não chegava a ser um financista (Basbaum, 1986b, p. 13).

Trata-se de uma fase agitada, marcada por constantes trocas de presidentes e sentimentos de insatisfação. Mesmo representando o advento de ideias democráticas e federalistas, a Primeira República não deixa de receber fortes influências das antigas oligarquias rurais e seus coronéis. Não por acaso, foi chamada de Velha República. Nela

15 Dois exemplos neste sentido são a divulgação do Manifesto Republicano, em 1870, documento assinado por intelectuais, profissionais e políticos, em defesa de um governo presidencialista, representativo e descentralizado; e, a fundação do Partido Republicano Paulista (PRP), em 1873.

conviveram forças contraditórias que deram origem a conflitos diversos, tanto no interior (movimentos de Canudos e Contestado) como nas cidades (revoltas da Vacina e da Chibata).

Sob a presidência de Prudente de Moraes (1894-1898) acontece o conflito com o Arraial de Canudos. Esta localidade, fundada no norte do sertão baiano, em 1893, tem como líder o beato Antônio Conselheiro. Este movimento é percebido pelas autoridades como uma ameaça à ordem republicana, imagem em parte alimentada pelos posicionamentos de Conselheiro acerca da Igreja Católica e do novo sistema político. A destruição de Canudos ocorre em 1897 por tropas federais, na quarta expedição enviada especialmente para este fim. Mais do que uma ação militar contra um grupo de rebelados, este evento se constitui em uma espécie de crime da República, uma ação sangrenta para assegurar a ordem vigente.

Anos depois, outra agitação mobiliza a atenção pública, agora tendo como pretexto a questão sanitária. O Rio de Janeiro, maior cidade brasileira da época, sofre as consequências da falta de saneamento básico: epidemias de febre amarela, varíola, cólera e outras doenças. O registro de 4.021 mortes causadas por um surto de varíola no ano de 1904 é ilustrativo desse cenário social (Basbaum, 1986b, p. 223). No mesmo ano o presidente Rodrigues Alves decide implementar uma reforma sanitária sancionando, para tanto, a Lei da Vacina Obrigatória. A frente dessa iniciativa encontra-se Oswaldo Cruz, chefe do Departamento Nacional de Saúde Pública. Tal medida, embora necessária, gera insatisfação pelo modo como é operacionalizada:

“com aparato militar e truculência policial” (*Ibidem*, p. 224). Os embates entre populares e policiais são motivados principalmente pela recusa daqueles em se retirarem dos locais onde residem.

Com efeito, o momento político e econômico é delicado. De um lado, a revolta da população com a política de reurbanização do centro da cidade empreendida pelo prefeito com apoio do poder central; de outro, a manobra política oposicionista envidada por chefes militares com o intuito de transformar este movimento popular em um golpe para derrubar o governo instituído. Tudo isso acontece em um curto mas intenso intervalo de tempo. Em menos de dez dias a intentona é dissipada. O governo revê a obrigatoriedade da lei, mas não mostra a mesma flexibilidade ao punir os envolvidos no episódio, procedendo a “uma vigorosa e cruel depuração dos bairros populares” (*Ibidem*, p. 225).

Desfecho sangrento também se registra por ocasião da Revolta da Chibata (1910). Este movimento, que envolveu unidades da Marinha brasileira no Rio de Janeiro, exigia a extinção de castigos corporais (chibata, palmatória, prisão a ferros e solitária) a que eram submetidos, via de regra, marujos negros. Sob a liderança do cabo gaúcho João Cândido, um grupo de marinheiros toma o comando de vários navios da Marinha de Guerra, aportados na Baía de Guanabara. As negociações feitas junto às representações enviadas pelo governo resultaram na aceitação das reivindicações dos rebelados, entre as quais ainda incluíam-se o cumprimento da lei de aumento de seus vencimentos, a redução da jornada de trabalho e a

concessão de anistia. Todavia, o acordo inicialmente estabelecido, com o aval de Hermes da Fonseca (1910-1914), presidente recém-empossado, não é honrado. Muitos dos revoltosos são presos e deportados para os recantos mais distantes do País.

Em 1912 outro conflito social de cunho religioso é alvo das preocupações do poder central, o movimento do Contestado. Em busca de terra e trabalho, camponeses, famílias pobres e desempregados da estrada de ferro encontram guarida nas promessas do monge José Maria que, de início, os guia para Taquaruçu e, posteriormente, para a Vila do Irani, no centro das terras de Contestado. Pobreza e messianismo são os motores dessa “irmandade político-religiosa” que se instala na região localizada no oeste de Santa Catarina, divisa com Paraná. Território, aliás, cuja jurisprudência encontrava-se na época em disputa por esses dois estados brasileiros. Somente em 1916, quando havia mais de 20 mil agregados em Contestado, o movimento é desestruturado, com a intervenção do exército, sendo dizimadas cerca de 3 mil pessoas. Como se vê, de Antônio Conselheiro nas plagas baianas, passando pelo Padre Cícero no sertão cearense, até o monge José Maria no sudeste brasileiro, muitos foram os brasileiros que reuniram em torno de suas ideias pessoas espoliadas de toda sorte e direito à cidadania.

A Primeira República é marcada por levantes sociais, políticas de valorização dos produtos agrícolas e uma ampla modernização das condições infraestruturais de produção. As exportações mantêm a riqueza e o poder das oligarquias, contrastando com a pobreza e atraso da maioria da

população brasileira, então localizada no campo (Ribeiro, 2000). Com o passar do tempo, todavia, também estas sofrem desgaste, dando origem a movimentos diversos de insurreição que acabam por desaguar na Revolução de 30. As revoltas tenentistas de 1922 (os Dezoito do Forte de Copacabana, no Rio de Janeiro) e de 1924 (o movimento de rebelião militar contra o poder constituído entre 05 e 27 de julho, em São Paulo) e a Coluna Prestes (1925-1927) assinalam esta passagem conturbada de nossa história.

A insatisfação contra o poder constituído, que cresce com o avançar do Estado republicano, agrega outros sujeitos sociais. Além dos militares, participam desse movimento representantes das oligarquias dissidentes e da classe média urbana descontente. Também nesse período surgem os partidos e jornais operários, expressando novas formas de organização social. É de se registrar, porém, que a Revolução pensada pelos “tenentes revolucionários” e “oligarquias dissidentes” deveria ocorrer, nos marcos formais da democracia liberal, de reforma do Estado burguês, objetivando modernizá-lo para o desenvolvimento do capitalismo (Souza, 2000, p. 294-295). Com isto, o que se dá é uma revolução dentro da ordem, onde algo se muda para não mudar tudo.

Na verdade, o final da República Velha é motivado por fatores de ordem política e econômica. No primeiro caso, há o rompimento da chamada “política café-com-leite”, que se traduzia num pacto de alternância entre paulistas e mineiros frente à presidência da República. Washington Luís, presidente paulista, apoia como candidato

à sucessão, um representante de seu estado, Júlio Prestes. O fato gera insatisfação entre os mineiros, passando o Partido Republicano Mineiro (PRM) para a oposição. Forma-se, assim, a Aliança Liberal que agrega forças oligárquicas dissidentes e outros segmentos insatisfeitos. A chapa apoia Getúlio Vargas, gaúcho, para presidente e João Pessoa, paraibano, para vice.

Em 1930 são realizadas eleições presidenciais, com vitória de Júlio Prestes. As forças de oposição derrotadas voltam a se mobilizar quando ocorre o assassinato de João Pessoa, na Paraíba. Mesmo tendo sido um crime passional, o fato é interpretado pelo movimento oposicionista como tendo motivações políticas. Em 3 de outubro é deflagrado no Rio Grande do Sul, com posterior adesão de Minas Gerais e Paraíba, um levante contra o governo. Washington Luís é deposto em 24 de outubro. Pouco depois, Vargas ascende ao poder, período detalhado no capítulo 4.

Como é possível perceber, as circunstâncias econômicas que engendram o ocaso da Primeira República estão associadas à crise do café, que vinha se agravando desde o começo da década de 20. A superprodução cafeeira, apoiada por subsídios estatais, é atingida de frente pela quebra da bolsa de Nova York, em 1929. O Brasil não escapa a seus efeitos que, em verdade, afetam o comércio internacional. Nesse sentido, é possível afirmar que os acontecimentos que desenharam o movimento político-militar de 30 foram motivados por interesses contraditórios e, principalmente, pela demanda, cada vez mais forte, de uma organização política e institucional capaz de sepultar a ordem imperial.

A primeira Constituição republicana é de 1891. Nela estão inscritos princípios federalistas que contribuem para aumentar o poder e a autonomia das antigas províncias, agora, Estados. Isto não significa uma redução completa do Poder Central, o qual se mantém através do controle sobre “as melhores fontes de renda, a defesa nacional, as relações exteriores, ou seja a preponderância política” (Farias, 1997, p. 116). O poder dos Estados, por sua vez, é exercido pelo controle da máquina administrativa, dominada por grupos oligárquicos. Aos governadores, “então chamados presidentes, é assegurada autonomia para contrair empréstimos no exterior, cobrar impostos (inclusive sobre exportação), organizar sua constituição local, administração, serviços públicos, sistema escolar, forças policiais, etc.” (*Idem Ibidem*).

Além do tom federalista, a Constituição de 1891 elimina o Poder Moderador, mantendo os três poderes tradicionais; instituindo o voto direto, descoberto e reservado aos homens maiores de 21 anos, e a separação entre Estado e Igreja. As implicações desta primeira carta republicana, vigente até 24 de outubro de 1930, serão examinadas no próximo tópico.

3.2. Educação na ordem republicana – novas promessas de reforma

Enquanto *res-pública* – coisa pública – a República, em princípio, deixa para trás a antiga formação dada aos súditos do ex-Império, trazendo a ideia da formação do cidadão, do homem público. Segundo Luzuriaga, cuja classificação mencionou-se

na Introdução, a “educação pública nacional” é aquela que se realiza ao longo do século XIX. “Seu objetivo é a formação do cidadão, a educação cívica e patriótica do indivíduo, que tem um caráter essencialmente popular, elementar, primário” (1950, p. 10).

Como foi observado, esta nomenclatura se ajusta apenas parcialmente ao exame da realidade educacional brasileira. Além da não correspondência em termos temporais, o caráter essencialmente popular, elementar, primário desta educação só se manifesta mais tarde, numa segunda fase da condição republicana. A preocupação com a educação cívica e patriótica do indivíduo, entretanto, está presente em muitos elementos do ideário pedagógico do período.

Os conturbados tempos da Primeira República trazem com eles anseios de mudança na educação. Inúmeros são os projetos de reforma concebidos no período: Reforma Benjamin Constant (1890), Reforma Epitácio Pessoa (1901), Reforma Riva-dávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luis Alves (1925). Tais propostas nem sempre correspondem a um conjunto orgânico de medidas, mas antes a decretos com o intuito de reformar aspectos específicos relativos à organização do ensino. Como a República mantém a responsabilidade do governo central para com o ensino superior e a instrução primária e secundária no Distrito Federal (a cidade do Rio de Janeiro), a maioria das iniciativas atinge os Estados apenas de forma indireta.

O conjunto de medidas que veio a ser conhecido como Reforma Benjamin Constant diz res-

peito à aprovação do Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal (Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890), do Regulamento para o Ginásio Nacional (Decreto nº 1.075, de 22 de novembro de 1890) e da criação e aprovação do Regulamento do Conselho de Instrução Superior (Decreto nº 1232-G, de 2 de janeiro de 1891). Esta primeira iniciativa de reforma empreendida pelo governo republicano foi fortemente influenciada pelas ideias positivistas, à época defendidas por Rui Barbosa (Freire, 1993). Prova disso encontra-se na defesa dos princípios de liberdade e laicidade do ensino, além da gratuidade da escola primária. Em termos práticos, a educação foi estruturada em escola primária (com dois níveis: 1º grau – crianças de 7 a 13 anos; 2º grau – crianças de 13 a 15 anos), secundária (com duração de 7 anos) e superior.

A organização escolar instaurada pela reforma Benjamin Constant apresenta duas orientações principais. De um lado, “tornar os diversos níveis de ensino ‘formadores’ e não apenas preparadores dos alunos, com vistas ao ensino superior” (Ribeiro, 2000, p. 49). De outro, romper com o academicismo reinante no ensino brasileiro mediante uma formação fundamentada na ciência. Para assegurar a primeira intenção, instituiu-se o “exame de madureza”, cujo objetivo era identificar a capacidade intelectual do aluno ao concluir o ensino secundário. Quanto ao segundo objetivo, o que de fato aconteceu foi “o acréscimo de matérias científicas às tradicionais tornando o ensino enciclopédico” (*Ibidem*, p. 50). Assim, não tardaram modificações buscando ajustar a formação preconizada em seus conteúdos e métodos.

A oscilação entre a influência humanista clássica e a científica marca os primeiros anos das iniciativas educacionais republicanas, conforme pode ser percebido na Reforma Epitácio Pessoa. A medida, sancionada no governo de Campos Sales (1898-1902), aprova o Código de Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário (Decreto nº 3.890, de 01 de janeiro de 1901) e o Regulamento para o Ginásio Nacional (Decreto nº 3.914, de 26 de janeiro de 1901). Uma das orientações dessa reforma consistiu na exclusão de disciplinas como Biologia, Sociologia e Moral tendo em vista a inclusão da Lógica. Também é oportuno chamar atenção para a ênfase no ensino secundário e superior, alvo principal desta proposta que se caracteriza pela centralização nas decisões afetas ao processo educacional (Freire, 1993).

A orientação positivista é retomada com a Reforma Rivadávia Corrêa mediante a aprovação da Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental na República (Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911) e o Regulamento do Colégio Pedro II (Decreto nº 8.660, de 5 de abril de 1911). A iniciativa defendia a desoficialização do ensino e de sua frequência através da criação de institutos; a abolição dos diplomas, que cederiam lugar para certificados de assistência e aproveitamento; a realização dos exames de admissão pelas próprias Faculdades sob a justificativa de que o ensino secundário não poderia voltar-se para o ingresso no ensino superior. Esta reforma, promovida no governo do Marechal Hermes da Fonseca (1910-1914), revelou-se um verdadeiro fracasso, chegando “até a ocasionar um retrocesso na evolução do

sistema, em virtude de facultar total liberdade e autonomia aos estabelecimentos e suprimir o caráter oficial do ensino” (Romanelli, 2002, p. 42).

De certo modo, as reformas que se sucedem na passagem de Rivadávia Corrêa pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, pasta na época responsável pelos assuntos relativos ao setor educacional, buscam reorganizar o sistema escolar brasileiro. Também se inscreve nessa direção a Reforma Carlos Maximiliano que, sob o governo de Venceslau Brás (1914-1918), reoficializou o ensino, reformou o ensino secundário e regulamentou o ensino superior na República (Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915).

Dez anos mais tarde nova iniciativa ganha espaço: é a Reforma João Luís Alves (Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925), também conhecida como Lei Rocha Vaz ou Luís Alves Rocha Vaz. Esta proposta, concebida no governo de Artur Bernardes (1922-1926), organiza o Departamento Nacional de Ensino e reforma o ensino secundário e superior, além de outras providências. Sua contribuição principal foi estabelecer a responsabilidade da União na difusão do ensino primário e extinguir os exames preparatórios e parcelados, herança do Império ainda em vigor naquele período (Romanelli, 2002).

Como se vê, o inventário dos anseios de reforma é amplo. Sua tradução em práticas, nem tanto. Para tal situação contribuiu a força da descentralização reinante na instrução pública que ocorre sob os auspícios da primeira Constituição republicana, a qual merece maior detalhamento.

O Congresso Nacional Constituinte instalou-se um ano depois da Proclamação da República. Em valioso estudo sobre o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca e o Congresso Constituinte de 1890-1891, Cury observa que:

“A educação apareceu nos debates constitucionais de vários modos. Mas deve-se destacar dois pólos em torno dos quais ela circulou: a instrução pública enquanto organização e a liberdade e laicidade do ensino enquanto distintivos da administração pública e privada, respectivamente. Contudo, a constituinte era federal e dada a consciência da autonomia dos estados e a tradição da competência provincial com a instrução primária, este assunto ficou, em parte, como consensualmente atribuído às assembleias estaduais constituintes” (2001, p. 257).

Como já vimos neste capítulo, a primeira constituição republicana é de base federalista, concedendo “a mais absoluta autonomia aos Estados” (Silva, 1985, p. 29). O desdobramento óbvio para a educação, portanto, é o aprofundamento do processo de descentralização iniciado no Império.

A Constituição de fevereiro de 1891 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, que 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).

Palavras como “animar” e “não tolher” sinalizam o pouco que terá o Congresso a deliberar sobre a educação no resto do País durante a República Velha.

Caracterizando-se a nova Carta Magna pela separação entre Estado e Igreja, outro aspecto a destacar no que se refere à educação é a laicidade do ensino, dispondo o texto que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Ata. 72, § 6º).

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, segundo Azevedo (*Op. cit.*) estimularia a reprodução de um sistema escolar organizado em moldes tradicionais e de base livresca. Não há ainda no país uma mentalidade de pesquisa, senão por iniciativas individuais e esparsas traduzidas na criação do Instituto Agrônomo de Campinas e da Escola de Manguinhos, tendo esta iniciado seu funcionamento como uma instituição de ensino. Do mesmo modo, não se coloca uma preocupação explícita com a formação de quadros para o magistério, adiando para a década de vinte o início da renovação, que culmina com o movimento dos Pioneiros da Educação Nova e a publicação de seu Manifesto, em 1932, tema a ser tratado no capítulo 4.

Os dados sobre analfabetismo no País mostram uma presença de 85% de pessoas nesta condição em 1890, proporção que diminui para 75% em 1900, mantendo-se nos mesmos níveis em 1920. Os indicadores sobre o ensino primário no período são discrepantes, não havendo informações precisas. O que se constata é uma “ampliação deste nível de ensino cujo atendimento mais que duplicou” (Ribeiro, 2000, p. 85). Entre 1907 e 1912, a presença do setor privado no ensino secundário e superior aumenta, enquanto a do setor público diminui.

Os números expressam a permanência do elitismo gerado pelas condições que propiciaram o afastamento das camadas populares do acesso à escola. O depoimento de Afrânio Peixoto (1923) referenda o caráter excludente da educação no início do século XX:

“Sobre a formação das elites (...) no Brasil se está processando a seleção dos incapazes feita pelo ensino secundário; na escola primária o filho do rico, irmanado com o pobre, são bons e maus alunos, mas como o pobres são infinitamente mais numerosos, se tem numerosos alunos maus, tem também muitos bem dotados: digamos, se em 10 ricos há um aluno inteligente, em 90 pobres haverá 9 alunos iguais a esse rico (...). Vai começar o ensino secundário. Mas o pobre não pode frequentá-lo; o liceu, o ginásio, o colégio custam caro. Os 90 pobres vão para as fábricas, para as lavouras, para a mão de obra. Os 10 ricos, esses farão exames, depois serão bacharéis, médicos, engenheiros; jornalistas, burocratas, políticos, constituirão a elite nacional; (...). Mas como nesses 10 apenas 1 é inteligente, essa ‘elite’

tem apenas 0,1 de capacidade” (apud Ribeiro, op. cit., p. 88).

Com todas as contradições que expressa, contudo, a Primeira República é palco de inúmeras novidades em relação ao Império¹⁶. À ebulição de forças traduzida nos movimentos políticos e culturais do período vai corresponder um protagonismo de novo tipo no campo educacional. Surgem os educadores de profissão, em sua maioria influenciados pelas ideias da Escola Nova. Estes têm papel importante na criação (1924) da Associação Brasileira de Educadores (ABE), concebida como espaço social em defesa da educação pública. Nesse sentido, tal organização representou uma demonstração concreta da tomada de consciência e do compromisso de um grupo de educadores e intelectuais brasileiros no encaminhamento de ações em prol da educação.

Essa entidade de difusão do pensamento renovador promoveu várias Conferências Nacionais de Educação, as quais se realizavam anualmente. A primeira aconteceu em 1927, em Curitiba. A reflexão desencadeada pela ABE é fértil, o que não significa a defesa de posições unívocas e convergentes. Ao contrário, a ABE reunia em seus eventos educadores de facções opostas, como é o caso dos liberais e católicos. Este último grupo tanto se contrapunha à interferência do Estado na educação, percebida como um perigo de monopólio, quanto a laicidade e a co-educação, ambos considerados uma afronta aos princípios da edu-

16 Para uma visão mais completa acerca deste intenso período, conferir: Nagle (1976).

cação católica. Aqueles defendiam questões como o Plano Nacional de Educação, a laicidade, a co-educação, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino. Anos mais tarde, parte dos integrantes desta organização responderiam por um dos marcos da história da educação brasileira: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, tema abordado em maior detalhe no próximo capítulo.

Deixando de lado os muitos anúncios de reformas que não se cumprem, iniciativas concretas são desencadeadas em vários pontos do País. Os Estados configuram-se como expressão de um ambiente para que as reformas de fato aconteçam. São Paulo, Rio de Janeiro, Minas, Pernambuco, entre outros, protagonizam iniciativas nesse sentido. Vários educadores brasileiros representantes do pensamento escolanovista se destacam, a exemplo de: Anísio Teixeira (Bahia, 1925); Lourenço Filho (Ceará, 1923); Fernando Azevedo (Distrito Federal, 1928); Carneiro Leão (Pernambuco, 1928); Mário Casassanta e Francisco Campos (Minas Gerais, 1927). De modo geral, estas ações incidiram sobre a escola primária e a formação de seus professores ou, mais especificamente, sobre o curso normal.

Esse ambiente propicia circunstâncias favoráveis ao amplo movimento de busca de renovação nacional da década de 30. Se com o início da República tudo parece que vai manter-se da mesma forma, com o passar dos primeiros anos, criam-se condições para gerar algumas mudanças significativas no campo educacional. Para a configuração deste quadro contribuem de modo decisivo as reformas deflagradas nos Estados, que

traduzem a força efetiva do processo de descentralização do sistema educacional. Por outro lado, o protagonismo exercido pelos educadores ao criarem espaços para um debate pedagógico, como o suscitado pela ABE, gera condições profícuas para uma maior organização do campo. Os anos 30, abordados no capítulo 4, irão aprofundar este movimento.

CAPÍTULO 4

RUPTURAS E CONTINUIDADES
– EDUCAÇÃO NO ESTADO
GETULISTA

A década de 20 prepara o cenário para as ideias e tendências que vão assinalar os agitados anos 30. Do ponto de vista educacional, como vimos, uma efervescência se manifesta em diferentes estados do País, onde são desencadeadas iniciativas de reforma. Despontam profissionais, cujos nomes vão assinalar um momento fértil da história da educação brasileira: Fernando Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, para citar os mais conhecidos. O pensamento escolanovista, pouco a pouco, começa a firmar-se como o ideário pedagógico do período, gerando circunstâncias propícias ao movimento renovador que resultaria no Manifesto de 1932.

Nesse ambiente, começam a ganhar maior visibilidade duas correntes que, embora já existissem, passam a predominar no debate educacional das décadas seguintes – os católicos e os liberais¹⁷. No

17 Sobre o tema, conferir Cury (1978).

bojo desse processo está o conflito entre o público e o privado, que se explicita nos encaminhamentos em torno da formulação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) do País, tema que será abordado no capítulo 5.

As ideias que vão propiciando mudanças da periferia para o centro (no sentido dos Estados para a União), contudo, são alteradas por novos fatos políticos decorrentes da Revolução de 30. Nesse contexto, a União toma as rédeas da formulação das políticas educacionais, procurando resgatar atribuições que vinham lhe sendo subtraídas desde a promulgação do Ato Adicional de 1834. A centralização volta à tona, assinalando o debate constitucional do início da década e inspirando reformas de cunho autoritário.

4.1. Contexto brasileiro – conflito de interesses

Como vimos no capítulo anterior, a República Velha é marcada por conflitos sociais diversos (3.1 República – comédia de absurdos), desenhando um ambiente de disputa política e econômica. Tais movimentos buscam, de um lado, romper com a velha ordem social oligárquica; de outro, o reajustamento dos setores emergentes na sociedade com os setores tradicionais tanto no âmbito interno quanto externo (internacional). Como resultado desse embate, o País ingressa em um novo ciclo de produção econômica, quando o modelo agrário-exportador até então vigente cede lugar à substituição de importações¹⁸. Este é o significado

18 A expressão “modelo agrário-exportador” refere-se à economia baseada na agricultura e exportação de produtos, sistema predominante no Brasil até as primeiras décadas do século XX. A “substituição de

econômico dos acontecimentos que condensam a série de levantes que culminam com a Revolução de 30. No plano político, esta se concretiza com a deposição de Washington Luís, presidente paulista apoiado pelo aliados da “política café-com-leite”. Ascende, então, ao poder Getúlio Vargas, representante das forças oposicionistas que integram a Aliança Liberal.

O novo presidente inicia um processo de mudanças políticas, econômicas e sociais de amplo espectro, construindo as bases para a modernização do Estado brasileiro. Firma compromissos com o desenvolvimento industrial do País, apoiado no capital nacional; cria a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN – 1941); o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1931); e, assegura direitos trabalhistas (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, 1943).

O projeto empreendedor de Vargas é viabilizado por estratégias resultantes das alianças políticas que vão se firmando. Primeiro, com apoio do movimento oposicionista, assume o governo provisório. Depois, é eleito presidente da República pelo Congresso (1934). Esta fase inicial (1930-1937) é marcada pela instabilidade política gerada por conflitos de interesses das várias facções revolucionárias que o apoiavam. Os tenentistas reivindicando sua permanência até a realização de alterações radicais na ordem social. Os constitucionalistas, formados por conservadores

importações” reporta-se ao momento em que o parque manufatureiro emergente no País, bem como o paulatino processo de industrialização que se sucede nos anos 20 e 30, possibilita a produção de bens até então adquiridos somente via importação. A esse respeito ver: Freitag (1978) e Ribeiro (2000).

e moderados, exigindo uma constituição como estratégia para refrear o processo de centralização em vigor (Romanelli, 2002). Finalmente, mantém-se no poder através do golpe de Estado de 1937, que culminaria no Estado Novo, regime declaradamente autoritário.

Os momentos políticos vividos pelo País sob a égide do Estado Getulista (Fausto, 1996) seriam assinalados por duas constituições bastante diferentes entre si. Cada uma, a seu modo, traduz os interesses da ordem social então vigente – a Constituição de 1934, mais democrática, e a Constituição de 1937, de cunho autoritário.

A Constituição de 1934, de inspiração liberal, trouxe algumas inovações importantes. Acrescentou três títulos não contemplados nas constituições anteriores: da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e, da segurança nacional. Os dispositivos econômicos revelavam as intenções nacionalistas em relação às riquezas naturais do País (minas, jazidas minerais e quedas d'águas). Aqueles de caráter social visavam garantir a pluralidade e a autonomia dos sindicatos, assim como regulamentar a legislação trabalhista. A segurança nacional, matéria tratada pela primeira vez por uma constituição, estava a cargo do Conselho Superior de Segurança Nacional, cuja chefia cabia ao presidente da República, sendo composto por ministros e chefes dos estados maiores do Exército e da Marinha (Basbaum, 1991). Quanto à família, educação e cultura, embora o texto constitucional atenda às solicitações de reformadores e católicos, é inegável a atenção dispensada à educação, tratada em capítulo especial (II).

A Constituição de 1937, claramente inspirada nas constituições de regimes fascistas europeus, sinaliza o cenário político do Brasil na segunda fase do governo de Getúlio Vargas: a ditadura. Embora muitos dos dispositivos desta Carta nunca tenham sido colocados em prática, seu “segredo estava nas disposições finais e transitórias” (Fausto, 1996, p. 365), que outorgava poderes irrestritos ao presidente da República. A este cabia: confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos; nomear interventores nos estados; dissolver o Parlamento, as Assembleias estaduais e as Câmaras municipais; aposentar ou demitir funcionários civis e militares “no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”; cassar os direitos civis garantidos pelo próprio texto constitucional; governar mediante expedição de decretos-lei. Também trouxe retrocessos no que se refere à educação. Manteve alguns princípios presentes na Carta anterior, reforçando a dualidade entre a escola de ricos e de pobres (Ribeiro, 2000).

No início da década de 40, as condições políticas da ditadura Vargas já não são as mesmas. O cenário internacional agrava-se pela Segunda Guerra, desencadeada em 1939, onde se contrapõem as “forças aliadas”, integradas por países liderados por Inglaterra, França e Estados Unidos e as “forças do eixo”, ligando à Alemanha, Itália e Japão. A princípio o Brasil procura manter-se a margem do conflito¹⁹, posição alterada após o bombardeio alemão a navios nacionais. Declara-se, então, guerra ao eixo (1942). Quando o envio

19 Conferir: Basbaum (1991, p. 121-131).

de tropas para o *front* de batalha italiano ocorre (1944), o final do embate já está próximo.

Em meio a esse contexto, insatisfações contra a ditadura se avolumam. São grupos militares que se opõem ao governo; manifestos de categorias profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que se posiciona contra a ditadura; e outros, como o Congresso Brasileiro de Escritores, que se manifesta em favor das liberdades democráticas.

Em 1945 são criados partidos políticos que vão permanecer em cena até 1964: a UDN (União Democrática Nacional), herdeira da antiga oposição liberal e adversária do Estado Novo; o Partido Social Democrático (PSD), criado por iniciativa da burocracia e dos interventores nos Estados; e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), inspirado pelo próprio Gerúlio, com o objetivo de agregar as massas trabalhadoras.

A UDN lança a candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes à sucessão presidencial. O PSD, por sua vez, apoia a candidatura do general Eurico Gaspar Dutra, que vence as eleições. Por pressão militar, Vargas renuncia. Seu afastamento ocorre de forma pacífica, não chegando o presidente a exilar-se. Tais circunstâncias fazem com que a “transição para o período democrático”, que se inicia com Dutra, represente “não uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos, mantendo-se muitas continuidades” (Fausto, *op. cit.*, p. 389). Mudar para preservar a ordem estabelecida significa manter as coisas como estão. Do ponto de vista político, o que acontece é a passagem de um período de cunho autoritário para um estado

onde as liberdades democráticas se fazem presentes, tema que será analisado no capítulo 5.

4.2. Educação brasileira no período getulista – de volta à centralização

As características mais gerais do contexto dos anos Vargas repercutem sobre o campo educacional, caracterizando-se por dois traços fundamentais: centralização e autoritarismo²⁰. Tal processo, contraditoriamente, convive com um dos mais fecundos momentos da elaboração do pensamento pedagógico brasileiro, quando educadores se mobilizam para debater as questões da área e produzem o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).

Sem fugir à regra dos demais períodos, este momento histórico é também marcado pela concepção de documentos legais: duas constituições e duas reformas; cada caso correspondendo a distintas etapas do governo getulista. As reformas Francisco Campos (1931-1932) são concebidas ainda sob a vigência do governo provisório. As reformas Gustavo Capanema (1942-1946), por seu turno, têm sua origem no Estado Novo. Em movimento similar, a Constituição de 1934 traduz uma fase de maior liberdade de expressão, o que viabiliza a criação das Universidades de São Paulo (1934) e da Universidade do Distrito Federal (UDF-1935). A Constituição de 1937, por sua vez, assinala o aprofundamento do autoritarismo da ditadura. Há uma coerência entre o processo de

20 Para maiores esclarecimentos sobre a política educacional nesse período, ver sobretudo: Horta (1994) e Romanelli (*Op. cit.*, p. 127-142).

centralização em termos do contexto mais geral e a educação, tema que passa a ser objeto de maior interesse político.

Já na Plataforma da Aliança Liberal, documento de campanha da candidatura de Vargas, está presente um interesse pela educação, o qual é associado ao problema do saneamento. Propõe-se criar um ministério capaz de articular os serviços de educação e saúde já existentes no âmbito das diferentes esferas do Poder Público (federal, estadual e municipal). Visando “colocar o sistema educacional a serviço da implantação da política autoritária” alguns temas predominam neste contexto, quais sejam: “a concepção da educação como problema nacional, a ligação entre educação e saúde e a ênfase na educação moral” (Horta, *op. cit.*, p. 2). Embora um tanto longa, é oportuna a passagem onde o autor descreve a construção deste movimento:

“A concepção da educação como ‘problema nacional’ servirá para justificar uma intervenção cada vez mais intensa do Governo Federal nos diferentes níveis de ensino e uma crescente centralização do aparelho educativo. Esta concepção sofrerá uma evolução, principalmente a partir de 1935: de problema nacional a educação passará a ser considerada como ‘problema de segurança nacional’. Explica-se assim o aumento do interesse de certos setores militares pelo sistema educativo, a partir desse momento.

A ligação entre educação e saúde traduzir-se-á por uma ênfase cada vez maior na educação física, inicialmente voltada para o desenvolvimento físico individual e logo relacionada com o fortalecimento da raça. A partir de 1937, a educação física

passará a ser um setor privilegiado de atuação dos militares, que pretenderão utilizá-la para a concretização de sua presença nas escolas.

A ênfase na educação moral do cidadão traduzir-se-á, inicialmente, pela introdução do ensino religioso nas escolas. Mais tarde, enriquecida com ingredientes do civismo e do patriotismo, servirá para justificar as tentativas de reintrodução da educação moral e cívica nos currículos dos diferentes níveis de ensino e a proposta de criação de uma organização nacional da juventude, apresentada pelo Ministro da Justiça, Francisco Campos, no início do Estado Novo” (Idem ibidem).

O Ministério de Educação e Saúde é criado, em 1930, e para ele nomeado Francisco Campos²¹, que encaminha um conjunto de medidas educacionais. Um breve resumo de tais iniciativas será apresentado adiante. Neste tópico serão detalhados também outros temas da agenda educacional do período, a saber: o Manifesto de 1932; a educação nas constituições de 1934 e 1937; e, as reformas empreendidas por Gustavo Capanema.

• Reformas Francisco Campos

O movimento de centralização expresso no campo político também se faz notar no cenário educacional. As reformas Francisco Campos tiveram o mérito de, pela primeira vez, manifestar o interesse do Poder Central pela definição de uma estrutura orgânica para o ensino superior, secun-

21 O mineiro Francisco Luis da Silva Campos (1891-1968), jurista e político, empreendeu a reforma do Ensino Primário e Normal (1926-1930), em Minas Gerais. Durante o governo provisório pós-30 esteve à frente das iniciativas de reorganização da estrutura de ensino vigente.

dário e comercial em todo o território nacional (Romanelli, 2002). Nesse ponto coincidiam as aspirações dos educadores reformistas e do governo.

A primeira medida “dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados” (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931). Este instrumento legal trata também da “organização técnica e administrativa das universidades” e dos institutos isolados, os quais devem reger-se por seus respectivos regulamentos, observados os dispositivos do Estatuto das Universidades Brasileiras, definidos no mesmo texto.

A segunda medida “dispõe sobre a organização do ensino secundário” (Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931). Ao mesmo tempo em que refuta a imagem de curso preparatório para o ingresso na universidade, advoga a “formação do homem para todos os grandes setores da atividade nacional” (Campos *apud*. Romanelli, 2002, p. 135). Tal orientação resultou na divisão do ensino secundário em duas etapas: o curso fundamental, com duração de 5 anos, obrigatório para a admissão em qualquer escola superior; e, o complementar, de caráter propedêutico e com 2 anos de duração, tendo por objetivo a “adaptação às futuras especializações profissionais” (Ribeiro, 2000, p. 107). Essas disposições foram posteriormente consolidadas pelo Decreto nº 21.241, de 4 de abril de 1932.

Dois meses mais tarde viria o instrumento que “organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão do contador, e dá outras providências” (Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931). As críticas às reformas Francisco Campos destacam

o teor enciclopédico e elitizante da proposta curricular do ensino secundário, que embora tenha lhe conferido certa organicidade, acaba por criar um ponto de estrangulamento ao descuidar dos cursos profissionalizantes, exceto o ensino comercial. Tal medida gera uma desvalorização dessa formação e o aumento da demanda pelo ensino acadêmico.

- **Manifesto de 1932**

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é um importante documento elaborado por iniciativa de educadores liberais, tendo sido redigido por Fernando de Azevedo, em 1932. Representa uma tomada de posição face ao contexto do período, com repercussões sobre as ideias pedagógicas que se forjaram a partir de então, de modo específico, a Constituição de 1934. Traduz, sobretudo, 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 coeducação.

O Manifesto define um amplo programa educacional, estabelecendo entre seus princípios gerais a educação como “um serviço essencialmente público que o Estado é chamado a realizar com a cooperação de todas as instituições sociais”. Concebe uma escola comum para ambos os sexos, “única para todos, leiga, sendo a educação primária (7 a 12 anos) gratuita e obrigatória” devendo o ensino “tender progressivamente à obrigatoriedade até 18 anos e a gratuidade em todos os graus”. A escola secundária é compreendida como “escola para o povo”, coerente com a perspectiva de que

o sistema educacional deve ser “reconstruído em bases que possam contribuir para a interpenetração das classes sociais” possibilitando a “seleção dos melhores”.

Para viabilizar um sistema voltado para um amplo atendimento da população, são definidos mecanismos para o financiamento da educação através da criação

“de um fundo especial ou escolar, que constituido de patrimonios, impostos e rendas proprias, seja administrado e applicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos proprios orgaos do ensino, incumbidos da sua direcção” (Manifesto, 1984, p. 415).

A posição dos Pioneiros vale como síntese de ideias que vão marcar o campo educacional, tanto do ponto de vista pedagógico quanto de uma concepção do papel do Estado na oferta da educação escolar. São contribuições que, passados oitenta anos, permanecem atuais. Nos anos 30 explicitariam um embate ideológico, que acaba por repercutir sobre a Constituição de 1934, como veremos no tópico a seguir.

• Educação na Constituição de 1934

A Carta Magna de 1934 é a primeira a dedicar um capítulo à educação e à cultura, contendo 11 (onze) artigos sobre o tema (Art. 148 a 158). Em linhas gerais, preserva a estrutura anterior do sistema educacional, cabendo à União manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal, sendo-lhe atribuída “ação supletiva” na obra “educativa em todo o País” (Art. 150, “d” e “e”).

A responsabilidade pela organização e manutenção de sistemas educativos permanece com os Estados e o Distrito Federal (Art. 151), cabendo à União “traçar as diretrizes da educação nacional” (Art. 5º, XIV). Nesta competência, privativa da União, estaria um elemento catalisador da articulação entre os diferentes sistemas, tão reclamada pelos educadores ligados ao movimento dos Pioneiros.

Também são competências da União: “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). Dentre as normas estabelecidas para o plano nacional de educação, estão “o ensino primário integral e gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” e “tendência a gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível” (Art. 150, Parágrafo Único, “a” e “b”).

Poder-se-ia supor que tais dispositivos representassem uma expressão das ideias pelas quais vinham lutando os liberais. Os católicos, contudo, também mostraram seu poder de barganha. Dois artigos representavam a expressão do pensamento conservador no texto constitucional: o franco favorecimento ao ensino religioso e à escola privada. É o que se vê no texto aprovado:

“Art. 153 – O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

Art. 154 – Os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo”.

Tem sido comum associar o advento do subsídio ao ensino privado à LDB de 1961, mas face ao que se vê ocorrer na Constituição de 1934, percebe-se que sua origem é bem anterior e deve ser buscada nas raízes do ensino católico, ou ainda mais cedo. Já no final do Império, a propósito, há registros do ensino privado subvencionado (Almeida, *op. cit.*, p. 277-292).

Um último aspecto a destacar no capítulo da educação da Constituição de 1934, diz respeito a duas normas do Plano Nacional de Educação: “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 asseguram a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna” (Art. 150, Parágrafo Único, “c” e “f”).

Como se vê, a Constituição de 1934 não fica à margem dos embates entre católicos e liberais, antes referidos. No texto convivem orientações laicas e religiosas; a defesa da escola pública e a preservação de privilégios da escola privada. Não surpreende, pois, que seus avanços sejam atropelados pelo texto constitucional concebido sob a égide do Estado Novo, como será possível perceber no próximo tópico.

• Educação na Constituição de 1937

Mudam as circunstâncias políticas, mudam os mecanismos legais para fazer valer novas regras de convivência social. Vimos que com o advento do Estado Novo, em 1937, o País recebe uma nova Constituição, imposta pelas forças ditatoriais no poder. No campo da educação, é ampliada a competência da União para não apenas “traçar as diretrizes”, como estabelecia a Carta de 1934, mas “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 assim estabelece: “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 na medida em que lhe é atribuída uma função compensatória, como podemos verificar no artigo a seguir:

“À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, e a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado...” (Art. 129. Grifo nosso).

Fica claro aqui que a educação pública é concebida como aquela destinada aos que não puderem arcar com os custos do ensino privado. O velho preconceito contra o ensino público, antes denunciado, permanece arraigado no pensamento do legislador.

Sendo o ensino vocacional e profissional a prioridade do texto, é oportuno destacar sua omissão com relação às demais modalidades de ensino. Tanto é que a concepção da política educacional no Estado Novo estará inteiramente orientada para o ensino profissional, objeto de atenção prioritária das reformas encaminhadas pelo ministro de Vargas para a educação, Gustavo Capanema.

À ideia de gratuidade firmada na Constituição de 1934 contrapõe-se, no texto de 1937, uma concepção estreita e empobrecida. Embora se estabeleça que “o ensino primário é obrigatório e gratuito” (Art. 130), acrescenta-se 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 agida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”.

Imaginemos a situação vexatória dos pais, quando ao matricularem seus filhos, necessitarem “alegar escassez de recursos”. Declaração de pobreza é algo que coloca em xeque a própria dignidade humana. Não há na literatura educacional indicações sobre os efeitos dessa determinação constitucional sobre a realidade escolar, nem é esse

o objetivo de trazer o referido artigo à reflexão. O que se quer é destacar o caráter discriminatório da Constituição que, ao arvorar-se em porta-voz da pobreza, introduz flagrantes mecanismos de discriminação. Voltando ao princípio da gratuidade, cabe lembrar que nenhuma palavra é dita sobre o ensino ulterior ao primário.

Para completar o quadro de retrocesso da Constituição de 1937, é importante lembrar ainda que, à laicidade do ensino público no texto de 1891, e ao caráter facultativo do ensino religioso no texto de 1934, o ensino religioso ganha maior espaço com a inclusão do artigo 133, que assim determina:

“O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos”.

A ambiguidade do texto é óbvia, deixando margem a um facultativo, que acabou por tornar-se compulsório, em se considerando a hegemonia da religião católica sobre as demais, bem como a expressiva presença de escolas confessionais no cenário brasileiro.

As ideias apresentadas neste tópico permitem perceber que a Constituição de 1937 abre caminho para as ideias que vão se explicitar nas reformas do período, concebidas sob a vigência da gestão de Gustavo Capanema à frente do Ministério da Educação.

• Reformas Gustavo Capanema

As reformas concebidas por Gustavo Capanema²² passariam à história como as Leis Orgânicas do Ensino, porque têm tal denominação no título, acrescido da área específica a que se destinam²³. Embora ultrapassem no tempo a obra do Estado Novo, sob sua vigência é que são acionados decretos-leis referentes ao ensino industrial (Lei Orgânica do Ensino Industrial – Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942), secundário (Lei Orgânica do Ensino Secundário – Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942) e comercial (Lei Orgânica do Ensino Comercial – Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943).

Após a queda de Vargas, em 1945, seriam apresentadas medidas relativas ao ensino fundamental (Lei Orgânica do Ensino Primário – Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946), ao ensino normal (Lei Orgânica do Ensino Normal – Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946) e ao ensino agrícola (Lei Orgânica do Ensino Agrícola – Decreto-lei nº 9.623, de 20 de agosto de 1946). Também é instituído o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC – Decretos-leis nº 8.621 e nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946).

Cabe fazer algumas considerações sobre as reformas implementadas neste período. A Lei Orgânica do Ensino Industrial e Comercial integra

22 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.

23 Para maiores informações sobre as Leis Orgânicas do Ensino, ver: Romanelli (*Op. cit.*, p. 153-165).

um conjunto de medidas voltadas para a formação técnico profissional durante o estado getulista. O ensino técnico profissional, organizado em dois ciclos – o fundamental e o técnico, compreendia em média entre 7 e 8 anos. Esta estrutura, no caso do ensino industrial, era composta no primeiro ciclo pelo industrial básico de 4 anos, além do curso de mestria com duração de 2 anos. O segundo ciclo oferecia cursos técnicos de 3 a 4 anos e curso de formação de professores (pedagógico) de 1 ano. Vale dizer da existência, ainda, de cursos de curta duração e de aprendizagem. O primeiro visava oferecer treinamentos rápidos; o segundo, a qualificação de aprendizes industriais no próprio ambiente de trabalho (Romanelli, 2002). O ensino comercial mantinha no primeiro ciclo apenas um curso básico de 4 anos e no segundo ciclo uma gama de cursos técnicos de 3 anos (contabilidade, comércio, estatística, administração, propaganda e secretariado).

Também nas Reformas Gustavo Capanema alguns problemas são identificados, quer do ponto de vista de sua organização curricular, quer de seu significado ideológico e social. Sobressaem-se críticas à falta de articulação entre os vários ramos do ensino profissional, inviabilizando mudanças de opção por parte dos alunos, inclusive para o ingresso no ensino superior. Na verdade, as reformas empreendidas nesse período tratam de reafirmar e, principalmente, naturalizar as diferenças sociais ao destinar o ensino secundário às elites e o ensino profissional às massas.

A oferta do ensino profissional ganha reforços com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem

gem Industrial (SENAI), considerando a falta de infraestrutura do sistema educacional e a demanda por operários com um mínimo de formação profissional para o parque industrial emergente. Surge como um sistema de ensino paralelo ao sistema oficial, cuja missão é organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial em todo o País, sendo dirigido e mantido pela Confederação Nacional das Indústrias (Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942).

Com as reformas Capanema 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 vão orientar a educação nacional até a promulgação da primeira LDB, em 1961, tema a ser abordado no capítulo 5.

Como é possível perceber, sob os auspícios do Estado getulista a sociedade brasileira vive momentos de muita efervescência no campo político, social e cultural. Entretanto, dados sobre a situação educacional do período revelam que o esforço envidado não é suficiente para minimizar os índices de analfabetismo e exclusão escolar.

No início do governo Vargas, o número de alunos matriculados corresponde a cerca de 30% da população em idade escolar (Basbaum, 1986b). Apesar do crescimento ocorrido, dois terços desse contingente em idade escolar continuam excluídos da escola e o analfabetismo atinge 65% da população de 15 anos e mais.

Analisando dados de 1936, Ribeiro constata ter havido no período um aumento percentual das despesas tanto no âmbito municipal quanto fede-

ral, ocupando a educação o 6º e o 2º lugares na classificação de despesas da União e dos Estados, respectivamente. Segundo a autora, isto permitiu ampliar o número de escolas e de matrículas e “um certo grau de aperfeiçoamento no âmbito administrativo”. Foi insuficiente, contudo, para promover uma melhoria significativa do trabalho escolar e administrativo. Do mesmo modo, foi incapaz de eliminar da organização escolar brasileira seu “alto grau de seletividade”, ou mesmo “romper com a contradição entre trabalho intelectual e manual” (*Op. cit.*, p. 84-88).

Em 1940, o percentual de analfabetos no País é de 56%. No período 1935-1945, as matrículas do “ensino fundamental comum” passam de 2.413.594 para 3.238.940. No ensino médio, em suas diferentes modalidades, as matrículas correspondem a 202.886 e 465.612, respectivamente, no mesmo período. Os indicadores revelam um certo crescimento nesses dois níveis de ensino, foco de atenção da política educacional desse momento.

O investimento realizado durante o governo Vargas no campo educacional transparece nos números analisados, não podendo ser desconsiderado. Como ressaltou-se, todavia, não chega a haver uma ruptura do caráter seletivo da educação escolar, remetendo-se para o futuro a oferta da educação básica para todos.

CAPÍTULO 5

EM BUSCA DE UM PROJETO
NACIONAL — EDUCAÇÃO NA
DEMOCRACIA POPULISTA

Como ocorrera com os regimes que antecederam-no, também para o Estado Novo chega um tempo em que lideranças distintas apartadas do poder constituído se manifestam. A partir de 1943, começa a ganhar visibilidade o movimento em favor do retorno das liberdades democráticas, crescendo as pressões internas contra a ditadura de Vargas. Pressionado por tais forças e pela aproximação do fim da II Guerra Mundial, o presidente lança mão de um conjunto de medidas visando calar as vozes que lhe fazem oposição — presos políticos são anistiados, mudanças legais e eleições gerais anunciadas, uma Assembleia Constituinte convocada. O golpe contra Vargas, entretanto, é inevitável, sendo este deposto por forças civis e militares de oposição, em 2 de outubro de 1945.

Durante a fase compreendida entre a queda de Vargas e o início do regime militar inaugurado em março de 1964, o país teve 8 presidentes: Eurico Gaspar Dutra (1946-1951); Getúlio Vargas (1951-

1954); Café Filho (08/1954-11/1955), Carlos Luz (8 a 11/11/1955) Nereu Ramos (11/1955-01/1956); Juscelino Kubitschek (1956-1961); Jânio Quadros (1961); e João Goulart (1961-1964).

Denominações diversas têm sido atribuídas a este momento histórico: “nova democracia” (Basbaum, 1991, p. 167-249), “período democrático” (Fausto, 1996, p. 395-462), “redemocratização” (Parente, 2000, p. 381-408), “república populista” (Farias, 1997, p. 222-224). Na verdade, este não é um período de definição simples. Outro termo adequado para caracterizá-lo seria democracia limitada, pois neste intervalo o País oscila entre momentos de menor e maior fechamento político sem, entretanto, atingir a plenitude democrática.

A ambiguidade vivenciada no plano político encontra também expressão no campo econômico. Anseios estatizantes e nacionalistas convivem com um projeto de industrialização apoiado no estímulo ao capital estrangeiro. Considerando o contexto mais amplo, marcado pela Guerra Fria entre as grandes potências internacionais (Estados Unidos e União Soviética), tais divergências acabam por se aprofundar, traduzindo-se em discursos e práticas que radicalizam as diferenças ideológicas entre tendências de direita e de esquerda. Este terreno constitui a base sobre o qual se sustenta o golpe militar de 1964, tema a ser tratado em detalhe no capítulo 6.

A política dominante no período em questão é fundamentada por um conjunto de elementos que se articulam mutuamente. O populismo concorre no sentido de um apelo direto à participação das

massas populares sob controle do governo. Para o êxito de tais práticas, a propaganda nacionalista exerce um papel fundamental. Este quadro se completa com um projeto de industrialização promovido pelo Estado, que satisfaz ao desejo de crescimento econômico.

Para compreender as manifestações da educação brasileira neste intervalo é necessário refletir sobre alguns desses determinantes mais gerais que configuram o cenário nacional. Uma nova Constituição, por certo, traz implicações para a educação, produzindo efeitos na concepção das políticas governamentais.

O presente capítulo procurará delinear alguns elementos deste movimento, aí buscando aspectos que se vinculem com o objeto específico de nossa reflexão – o caminho educacional. Caracterizar esta dinâmica é o desafio a que nos propomos. Começamos, pois, por oferecer alguns *flashes* sobre o contexto político que dá origem às ideias que circulam no período.

5.1. Crescimento econômico e instabilidade política – marcas do contexto nacional

Viu-se, na introdução deste capítulo, que a queda da ditadura do Estado Novo ocorre no final de 1945. Tal fato, contudo, não implica em uma mudança profunda na situação existente. Vargas afasta-se do poder, mas a ordem getulista se mantém. O presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra apresenta como credenciais para governar o País o exercício do cargo de Ministro da Guerra no

Estado Novo. Elegendo-se presidente pelo PSD, com o apoio do PTB, de início Dutra revela-se um moderado. Assume o poder em janeiro de 1946, promulgando nova Constituição, em setembro do mesmo ano.

O novo presidente tem por missão apaziguar os ânimos dos grupos políticos descontentes. No começo de seu governo é aprovada a Constituição de 1946, orientada por princípios liberais e democráticos. O estado de direito é restabelecido, assim como a autonomia federativa. Essa atitude inicial de maior abertura à participação, contudo, é rompida pouco tempo depois. Em 1947, Dutra promove a intervenção em mais de uma centena de sindicatos, fechando também a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), sob o argumento de que constituem focos de agitação operária. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) é decretado ilegal, sendo suspensos os mandatos de seus parlamentares.

No plano econômico, o País passa por um período de significativo crescimento da indústria nacional, estimulado por restrições às importações e um regime cambial desfavorável às exportações. Ainda no governo Dutra é lançado o primeiro plano de governo do pós-guerra, o SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia). Em 1950, novas eleições se realizam. Candidato pelo PTB, sem o apoio de Dutra, Getúlio Vargas é reeleito para o cargo de presidente. Volta ao poder “nos braços do povo”, como havia prometido anteriormente, ao ser derrubado o Estado Novo.

Retomando a política que adotara durante a ditadura, Vargas apoia-se no populismo e na propaganda interna para conquistar adesão a seu projeto nacionalista. Com o objetivo de dar continuidade ao processo de industrialização iniciado no País, desencadeia várias iniciativas neste sentido. Cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Petrobrás e a Eletrobrás. A exploração do petróleo e a geração de energia elétrica são decretadas monopólio estatal.

O presidente mantém-se no poder através do apoio das massas, assim como dos sindicatos ligados ao PTB e ao Ministério do Trabalho, esvaziando o Congresso Nacional e os demais partidos. Tal atitude contraria os interesses dos segmentos políticos mais conservadores, que se abrigam sob a legenda da UDN. Aos poucos, Vargas vai perdendo credibilidade e sua manutenção no governo começa a tornar-se insustentável.

Em agosto de 1954, um dos mais ferrenhos udenistas, líder político emergente no Rio de Janeiro, o jornalista Carlos Lacerda sofre um atentado. Nele, é assassinado um oficial da aeronáutica. A UDN atribui conotação política ao crime, responsabilizando o presidente pelo ocorrido. Sob forte pressão para renunciar, Vargas se suicida, encerrando de forma trágica seu governo.

O período subsequente é de grande agitação política, vivenciando o País no intervalo de apenas 16 meses a experiência de três presidentes – Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos. Não sem ameaça de golpe, em outubro de 1955, Juscelino Kubitschek (JK) é eleito presidente da Repú-

blica pelo PSD. Seu vice é João Goulart, do PTB. Grupos militares movimentam-se no sentido de impedir sua posse. Em meio a tais turbulências, o presidente em exercício, Café Filho, sofre um ataque cardíaco. Em seu lugar, assume Carlos Luz, presidente da Câmara dos Deputados. Este, por sua vez, recusa-se a punir os militares golpistas. A reação à postura do presidente em exercício vem do próprio ministro da Guerra, general Henrique Lott. Para garantir a posse do presidente eleito, o ministro dá um golpe, mobilizando tropas contra a Marinha e a Aeronáutica, que não desejavam a mudança de governo. Sob tais circunstâncias, Carlos Luz é afastado, sendo substituído pelo presidente do Senado, Nereu Ramos até a assunção de Kubitschek ao cargo.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) é marcado por um discurso desenvolvimentista. O novo presidente chega ao poder prometendo levar adiante seu tema de campanha eleitoral “Cinquenta anos (de progresso) em cinco (de governo)”. Privilegiando a indústria de base, alimentação, energia, transporte e educação, propõe um Plano Nacional de Desenvolvimento que se torna conhecido como Plano de Metas. Para tornar possível a implementação de suas ambiciosas metas, apela ao capital estrangeiro estimulando investimentos no setor industrial, particularmente no polo que vai se implantando na área metropolitana de São Paulo – a indústria automobilística e de eletrodomésticos. Procura também atrair financiamento externo para apoiar a realização de grandes empreendimentos, como estradas e usinas hidrelétricas.

Durante este período é instituída a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e a interiorização econômica, territorial e demográfica. Outra iniciativa, no sentido de interiorizar o desenvolvimento, é a criação e construção de uma nova capital federal no Planalto Central. Brasília, a grande obra de JK, é inaugurada a 21 de abril de 1960.

Ao final de seu governo, o crescimento econômico e a modernização do País são visíveis. O saldo deixado pelo projeto desenvolvimentista, porém, tem sua contrapartida negativa: JK deixa como herança para seu sucessor um desequilíbrio nas contas públicas e uma taxa de inflação bastante elevada.

A campanha sucessória, em 1960, envolve candidatura diversas, sendo eleito Jânio Quadros (JQ), apoiado pela UDN. Ex-governador de São Paulo, Jânio tem nas críticas à situação econômica e no discurso moralista o principal argumento para vencer as eleições.

O governo JQ é dos mais curtos. Entre a posse (janeiro de 1961) e a renúncia, passam-se apenas 8 meses. Embora breve no tempo, este intervalo é suficiente para explicitar algumas contradições. O presidente defende a soberania nacional e a Independência em relação à política externa. Submete-se, entretanto, à orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), adotando medidas de austeridade econômica, a exemplo da restrição do crédito e do controle de reajustes salariais. Medidas conservadoras são adotadas. Jogos de azar são proibidos. Até o biquíni, a grande novidade

da moda-praia daquele tempo, é perseguido. Buscando fortalecer sua própria imagem, Jânio começa uma campanha de descrédito contra o Congresso Nacional e, rapidamente, perde o frágil apoio político que sustentara sua eleição. Em 25 de agosto de 1961, o presidente renuncia, revelando-se um político de temperamento instável e pouco afeto à negociação.

O sistema político de então permitia que o presidente e o vice-presidente fossem de partidos distintos. Isto ocorre no caso de Jânio Quadros e João Goulart (Jango). Enquanto o presidente fora apoiado pela UDN, o vice pertencia a um partido de oposição (PTB). Quando a inesperada renúncia de Jânio ocorre, João Goulart encontra-se em viagem à República Popular da China.

As diferenças ideológicas se expressam no questionamento que os grupos de maior força política no cenário daquele período – a cúpula militar e a UDN – fazem à sua posse. Depois de muitas negociações, João Goulart assume a presidência da república. De início, as forças de oposição conseguem que seu poder seja diminuído através da implantação de um sistema parlamentarista de governo. O presidencialismo retorna, em 1963, por decisão plebiscitária.

A fase subsequente do governo de João Goulart é conturbada. O presidente lança um plano de desenvolvimento – o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, enfrentando restrições tanto do Congresso quanto do empresariado nacional. Como já foi mencionado, vive-se a fase da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética. Sob tal contexto, as

duas grandes potências internacionais estimulam e apoiam a radicalização das diferenças entre os grupos políticos de esquerda e de direita.

Sem o suporte de segmentos políticos fortes e conservadores, João Goulart busca apoio a seu plano de governo na mobilização das grandes massas de trabalhadores, acenando com reformas de base. O cenário político vai se radicalizando – manifestações de esquerda e de direita se avolumam. Em 13 de março de 1964, o presidente participa de um grande comício popular em frente à Estação da Central do Brasil, no Rio de Janeiro. Em 19 de março, seus opositores fazem uma demonstração de força e promovem, em São Paulo, a Marcha da Família com Deus pela Liberdade. Lideranças políticas conservadoras, sobretudo aquelas ligadas à UDN, apoiam a movimentação de tropas militares. Negociações e conspirações de cúpula decidem dar um basta no avanço das forças de esquerda. Estava montado o cenário para mais um golpe de Estado: em 31 de março de 1964, o presidente é destituído, seguindo para o exílio. Assim começa o Regime Militar de 1964 que, a princípio, parece representar uma solução provisória. Esta matéria, entretanto, somente será aprofundada no capítulo 6. Antes disso, é oportuno projetar luzes sobre o panorama educacional do período, ora em exame.

5.2. Educação brasileira – em busca de um novo projeto

No campo educacional, os primeiros anos da redemocratização são agitados, 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 ideias 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. Tal característica também se manifesta na longa tramitação do primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cuja versão final é aprovada em 1961.

No intervalo entre a promulgação desses dois importantes textos legais, é também lançado o segundo manifesto de educadores ao povo e ao governo, denominado “Mais Uma Vez Convocados”. O texto, divulgado em 1959, é assinado por 164 personalidades de destaque no cenário cultural brasileiro, 13 dos quais haviam subscrito o Manifesto de 1932²⁴. Trata-se de um documento de posição frente ao acirramento das disputas entre publicistas e privatistas no encaminhamento do debate sobre a LDB²⁵.

24 São signatários dos dois documentos: Fernando de Azevedo, Anísio Spínola Teixeira, Julio de Mesquita Filho, Mário Casasanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., Hermes Lima, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Armanda Álvaro Alberto, Nobrega da Cunha, Paschoal Leme e Raul Gomes.

25 Esta posição é claramente percebida nos temas abordados no documento: Um pouco de luz sobre a crise da educação no país e suas causas; Deveres para com as novas gerações; O Manifesto de 32 e o projeto de Diretrizes e Bases; A escola pública sob acusação; Violentas reações a essa política educacional em outros países; As duas experiências brasileiras de liberdade de ensino; Em face da Constituição, já não há direito de escolha; A educação, monopólio do Estado?; Pela educação liberal e democrática; Educação para o trabalho e para o desenvolvimento econômico; Para transformação do homem e de seu universo; A história não avança por ordem.

Os signatários do documento de 1959 postulam uma educação liberal, democrática, voltada para o trabalho e o desenvolvimento econômico; uma educação que busque a transformação do homem e de seu espaço social. Defendem, de forma veemente a “escola pública, cujas portas, por ser escola gratuita, se franqueiam a todos sem distinção de classes, de situações, de raças e de crenças”. Para esses educadores, tal escola “é, por definição, a única que está em condições de se subtrair a imposições de qualquer pensamento sectário, político ou religioso” (Mais..., 1988, p. 157).

Além desse segundo manifesto, outros temas ganham destaque no campo educacional do período, a exemplo da Constituição de 1946 e da Lei nº 4.024/61. Pela sua relevância, os mesmos serão analisados a seguir. Espera-se que, a partir de tal esboço, possa-se delinear um quadro aproximativo do ideário pedagógico vigente na democracia populista.

• Constituição de 1946 – avanços relativos

Na história das constituições brasileiras, a de 1946 tem sido reconhecida como um texto “fiel às linhas do liberalismo clássico”, representando

“...avanço pequeno relativamente às anteriores de 91 e 34, sobretudo se for considerada a profunda mudança verificada no país de 30 em diante. Reafirma os princípios liberais daqueles documentos, incorpora à legislação social feita sob o Estado Novo (...) não mais” (Iglésias, 1985, p. 63).

No caso da educação, pode-se dizer que esta Carta Magna 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. 50, XV). As constituições anteriores haviam definido atribuições no sentido de “traçar diretrizes”, como fez o texto de 1934, ou “fixar as bases (...) traçando as diretrizes”, conforme estabelecido pela Carta de 1937.

A competência de legislar abre o caminho para o Executivo encaminhar ao Congresso, em 1946, projeto de lei que viria a configurar-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A partir da LDB, os diferentes níveis e modalidades de educação escolar passam a estar reunidos em um único texto. Sua promulgação ocorre em 1961, após um processo de marchas e contramarchas no âmbito da sociedade civil e do Congresso Nacional. Voltaremos a esta matéria, após tratarmos da Constituição, ora em foco.

Na Constituição de 1946, a educação ressurgiu como “direito de todos”. Não há, entretanto, um vínculo direto entre esse direito e o dever do Estado, em um mesmo artigo, como fizera o 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 a observar são as determinações sobre gratuidade, estabelecidas no artigo que assim dispõe: “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 legal. O registro tem sentido na medida em que coloca um elemento adicional de diferenciação entre o ensino “ministrado pelos Poderes Públicos” e aquele “livre a iniciativa particular”. Mas há também outro aspecto a destacar com referência ao termo “ensino oficial”. Parece colocar-se aqui a possibilidade do ensino oficial não gratuito, pois a Constituição estabelece que a instrução subsequente à primária somente será 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 constitucional, como se depreende do princípio, a seguir:

“...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 seja impossível 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).

Do ponto de vista da 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, o sistema federal, um “caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” (Art. 170). Como se vê, é mantida 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.

Outros aspectos poderiam ainda ser destacados no capítulo da Constituição de 1946. O que se viu, entretanto, é suficiente para evidenciar a “inspiração ideológica liberal-democrática” (Romanelli, *op. cit.*, p. 17), coerente com os princípios mais gerais da Carta Magna em questão.

O que se segue à Constituição de 1946 é um dos capítulos mais conhecidos da educação brasileira – o debate e a promulgação da Lei nº 4.024/61, a LDB. Assim como ocorre com os anos 30, onde o movimento dos Pioneiros é tomado como objeto de análise por vários estudiosos da educação brasileira, também sobre a LDB há estudos que facilitam sua compreensão²⁶. Como síntese de seu percurso, cabe lembrar que entre o primeiro anteprojeto e sua promulgação transcorrem cerca de 13 anos. Durante este intervalo, o foco das discussões e das divergências a seu respeito deslocam-se. Num primeiro momento, orienta-se em torno das concepções acerca da organização do sistema educacional, traduzido no conflito centralização-descentralização. Num segundo, passa a preponderar o conflito público-privado, tema de embates entre católicos e liberais desde a década de 20.

O longo caminho de tramitação da primeira LDB não é propriamente fruto da maturação e aprofundamento, mas antes resultou da conjugação de dois fatores. De um lado, a relativa displicência do legislador e, de outro, as marchas e contramarchas do conflito entre os defensores do ensino público e do ensino privado, traduzidos pelo eufemístico rótulo da “liberdade de ensino”.

As determinações do percurso terminaram por ter influência decisiva sobre o produto final, traduzido na Lei nº 4.024/61. Trata-se de um texto que nasce velho, na medida em que muitas de suas

26 Aqui caberia destacar as contribuições de Romanelli (*Op. cit.*, p. 171-183); Buffa (1979) e Saviani (1987). Outros elementos para uma compreensão da LDB podem ser buscados em: Mariani (1987) e Vila Lobos (1969).

concepções já haviam sido superadas pelas ideias emergentes no panorama educacional do período. Da tentativa de conciliação entre interesses divergentes surge uma lei que mais favorece à ideologia da escola privada do que ao aprimoramento da escola pública. Já se disse, a propósito, que o único mérito da LDB foi “a quebra de rigidez e certo grau de descentralização” (Romanelli, *op. cit.*, p. 181). Assim, mal é promulgada, emergem discussões sobre a possibilidade de outras(s) reforma(s) do ensino²⁷. No próximo tópico será possível compreender melhor tais questões.

- **Lei nº 4.024/61 – conciliação em favor dos interesses privatistas**

O exame da Lei nº 4.024/61 permite constatar que, de fato, os defensores da liberdade de ensino, ligados à iniciativa privada, obtêm expressiva vitória na defesa de seus interesses. Um primeiro sinal da presença das forças ligadas ao ensino particular aparece logo após a definição dos fins da educação – suficientemente genéricos para caber em qualquer contexto, de qualquer país. Tal característica se expressa nas determinações relativas ao direito à educação. Estabelecendo que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola”, o Artigo 2º apresenta um parágrafo único revelador: “A família cabe escolher o gênero de educação que deve dar aos seus filhos”. Esse sinal da pressão dos privatistas é reforçado de modo ainda mais flagrante em artigo que estabelece como o direito

27 Conferir: Vieira (1990a, p. 95-102).

à educação é assegurado: “Pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor”, bem como

“Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos” (Art. 3º).

Abre-se, assim, o caminho para o Estado oferecer condições para que outros agentes, que não o próprio Poder Público, façam face aos “encargos da educação”. Os “demais membros da sociedade” a colaborar nessa ‘nobre missão’, seriam aqueles previstos como parceiros na tarefa de assegurar o direito à educação: os defensores da “liberdade de ensino”, ou seja, os proprietários de escolas.

A liberdade de ensino é firmada em dois artigos, assegurando-se

“A todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos (Art. 4º) e aos estabelecimentos de ensino público e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados” (Art. 5º).

A LDB atribui a esses conselhos a competência para autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio.

No Conselho Federal de Educação (CFE), essa representação tem lugar assegurado, uma vez que na escolha de seus membros deveriam ser “devidamente representadas as diversas regiões do país, os diversos graus de ensino e o magistério oficial e particular” (Art. 8º, § 1º). Além de outras, ao CFE é atribuída competência para:

“decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares (Art. 9º, a);

sobre o reconhecimento das universidades (Art. 9º, b);

sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino (Art. 9º, j);

adotar ou propor medida que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino” (Art. 9º, m).

Como se vê, pelo alcance das atribuições dos conselhos, é de importância central aos porta-vozes da livre iniciativa, garantir a representações nesses órgãos.

Flagrante retrocesso da LDB diz respeito à eliminação do princípio da gratuidade do ensino oficial, admitindo a lei “escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações” sejam “provenientes do Poder Público” podendo estas escolas, se de ensino médio ou superior, cobrar anuidades (Art. 21, § 1º).

O capítulo sobre “recursos para a educação” (Título XIII) oferece ampla matéria para uma análise das aberturas oferecidas ao ensino particular. Os principais mecanismos são bolsas de estudos e outras formas de cooperação financeira, como

se pode constatar por um breve exame da matéria. Os recursos para bolsas, de custeio total ou parcial, de “educandos que demonstrem necessidade e aptidão”, podem ser “aplicados em estabelecimentos de ensino reconhecido escolhidos pelo candidato ou seu representante legal” (Art. 94, § 1º).

Outras facilidades são previstas através de dispositivo sobre cooperação financeira da União ao 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 de acordo com as leis especiais em vigor” (Art. 95, a, b, c).

Pelo exposto, percebe-se que a LDB de 1961 abre o caminho para que subvenções estatais estimulem o crescimento do ensino privado. Resta saber se um exame da expansão do sistema no período subsequente à sua promulgação revela um movimento nesse sentido, o que será abordado mais detidamente no capítulo 6. Agora, importa ressaltar algumas considerações de Werebe (1970) sobre a distribuição da oferta no período em destaque²⁸.

Discutindo a distribuição de matrículas no ensino primário, em 1957, a autora constata que é o Poder Público (...) quem arca, de fato, com as despesas do ensino primário e, segundo os dados

28 Os dados discutidos a seguir foram obtidos nos estudos de: Berger (1976, p. 188-189), Cury (1978), Werebe (*Op. cit.*, p. 94-95) e Chagas (1978, p. 67-68). Informações adicionais foram obtidas nos *Anuários Estatísticos* do IBGE.

nos demonstram, a tendência que está se firmando é de se transferir esse ensino para as mãos do Estado (p. 94).

Assim, das crianças matriculadas naquele ano nesse grau, 3.724.039 (57%) estudavam em escolas estaduais, 1.912.114 (26,6%) nas municipais, 24.595 (0,4%) nas federais e 804.557 (12,4%) nas particulares (*Id. Ibidem*). As informações conferem com dados semelhantes registrados por Chagas (1978), que apresenta indicadores relativos aos ensinos primário e médio, em termos da oferta pública e privada. Se em 1940 o ensino primário público detém 82% da oferta, esta se amplia para 87,8%, em 1950, chegando a 88%, em 1962. No ensino médio público, os percentuais passam de 26,7%, em 1940, para 28,4%, em 1950, atingindo 36%, em 1962 (*Op. cit.*, p. 67).

Em termos de distribuição de matrículas, a situação em 1960 é a seguinte: no sistema público concentra-se 88,4% da oferta de ensino fundamental, 34,5% da oferta de ensino médio e 55,7% de ensino superior²⁹. A tendência de expansão da oferta pública se confirma, como é possível verificar através da distribuição percentual de unidades escolares, tanto no ensino primário como médio. O ensino público primário passa de 89%, em 1955, para 90,34%, em 1960. Convém lembrar que nesse nível de ensino o setor privado tinha 23,65% das unidades, em 1935, chegando a 6,37%, em 1960. Há uma total predominância do ensino público primário. No ensino médio a oferta pública tam-

29 Essas informações foram obtidas nos *Anuários Estatísticos*. Conferir também: Berger, *op. cit.*, p. 188-189.

bém se amplia: esta representa 32,86% da oferta, em 1955, passando para 33,83%, em 1960.

Os dados apresentados sobre a composição do ensino fundamental e médio refletem uma política de ampliação da oferta de ensino público fundamental, em marcha desde os primeiros sinais de aumento da pressão pela expansão da escolaridade que remonta aos anos 30. Tal movimento está em sintonia com demandas de uma sociedade em processo de mudança de seu perfil econômico. O fortalecimento das camadas médias nos centros urbanos, o início de um processo de industrialização e o crescimento de um setor de serviços apontam para um modelo onde se espera da educação um novo papel. O regime militar, inaugurado em 1964, irá imprimir características próprias ao projeto educacional neste novo contexto econômico. A busca de adequá-lo ao projeto desenvolvimentista, contudo, não sofrerá alterações significativas. Este tema será melhor analisado no capítulo 6.

CAPÍTULO 6

A OPÇÃO POR GRANDES
REFORMAS – EDUCAÇÃO
NO REGIME MILITAR

A fase de experiência da democracia limitada, como se viu no capítulo anterior, não chega a ser de longa duração. Novo golpe viria em 1964 e, com ele, o fechamento da ordem política por um período superior àquele que, de início, parecia possível prever. Somente vinte anos depois da ascensão dos militares ao poder, o País voltaria a ter um presidente civil; ainda assim, eleito pelo voto indireto.

O contexto inaugurado com o regime militar começara a ser gestado desde a renúncia de Jânio Quadros, quando as forças de maior peso político procuram impedir a posse de João Goulart. As circunstâncias para seu afastamento do cargo de presidente vão se acirrando na proporção em que se aproxima de teses defendidas pela esquerda – as chamadas reformas de base.

Os tempos inaugurados com a ditadura representam uma estratégia de ajuste entre o modelo político que, com Jango, busca inspiração em teses socialistas, e o modelo econômico, de base

capitalista. No contexto da Guerra Fria, antes mencionado, os Estados Unidos apoiam o golpe militar, estimulando a radicalização do regime e oferecendo o suporte financeiro necessário ao desenvolvimento de grandes projetos.

Durante o regime militar avançam os processos de urbanização e de industrialização, iniciados nos anos 30 e acelerados com JK. Em 1960, a população urbana é de 45%, elevando-se para 56% do total da população dez anos mais tarde. Em 1968, a indústria responde por 38,7% do Produto Interno Bruto (PIB). Os bens de produção que, em 1960, representam 38,1%, atingem 45,7% em 1970. Também a produção de bens duráveis é incrementada.

Depois de uma fase inicial de ajuste estrutural, quando várias reformas do Estado são realizadas, a inflação é mantida sob controle, caindo de 91,9%, em 1964, para 24,1%, em 1967. Acelera-se o ritmo de desenvolvimento econômico e o País ingressa na fase do chamado “milagre econômico” (1968-1973). Projetos de desenvolvimento de grande porte são concebidos e realizados – Itaipu Binacional, Ponte Rio-Niterói, Rodovia Transamazônica, Usinas Nucleares. O Brasil abre espaço na agenda das grandes economias mundiais. A crise do petróleo (1973), contudo, provoca uma recessão no ritmo do desenvolvimento, despertando, mais uma vez, insatisfação em vários segmentos sociais. Surgem as primeiras greves (1978), preparando-se o lento caminho de volta à democracia.

Para o campo educacional, o regime militar significa uma clara inflexão na política existente. Sob a égide da ditadura, novos instrumentos

legais orientam o País: uma nova Constituição é outorgada (24/01/1967), sendo, posteriormente, modificada por uma Emenda Constitucional (17/10/1969), ambas concebidas de modo a justificar o regime de exceção. Na educação, os rumos seriam ditados por duas leis e um amplo conjunto de decretos-lei: a primeira, que regulamenta a reforma universitária, institui os princípios para a organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média (Lei nº 5.540/68); a segunda, fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau (Lei nº 5.692/71).

A reforma universitária tem por finalidade oferecer resposta às demandas crescentes por ensino superior. Pretende, ao mesmo tempo, formar quadros deste nível de modo a dar substância ao crescimento econômico gerado pelo chamado 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.

As reformas de 1968 e de 1971, esta última posteriormente reformulada (Lei nº 7.044/82), constituem o núcleo duro das decisões relativas ao campo educacional tomadas no decorrer do regime militar, imprimindo o tom da política nacional e local no período. Para compreender os contornos da educação no momento histórico em exame, é necessário conhecer esses elementos mais gerais de contexto. Começemos, portanto, por detalhar aspectos da situação política no intervalo entre 1964 e 1985.

6.1. Militares no poder – mudar para não mudar

Durante o longo período em que assumem o poder, os militares são apoiados por grupos políticos que dão a substância de “legitimidade” ao regime instalado. Na ocasião do golpe, estes abrigam-se à sombra da sigla da UDN. Depois, com a introdução do bipartidarismo (governo Castelo Branco), passam a integrar os quadros da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido ao qual se vinculam os representantes situacionistas, enquanto os remanescentes da oposição compõem o MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

No capítulo anterior (5.1. Crescimento econômico e instabilidade política – marcas do contexto nacional), viu-se que acontecimentos políticos passam a acirrar os ânimos das forças em confronto a partir de março de 1964. Duas grandes manifestações ocorrem (o comício da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, de apoio às reformas de base, e a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em São Paulo, de repúdio a essas medidas). Tais iniciativas preparam o ambiente para movimentações de tropas e negociações de bastidores entre aqueles que protagonizam o golpe.

O movimento pela queda de João Goulart tem início alguns dias depois das manifestações do Rio de Janeiro e de São Paulo. Começa, mais precisamente, em 31 de março, em Juiz de Fora – MG. Por iniciativa do General Olímpio Mourão Filho, tropas mineiras marcham para o Rio de Janeiro, onde um cenário semelhante começa a se configurar. Os militares se organizam, cercando o acesso a vários pontos estratégicos. O presidente, que

está na cidade, não consegue reunir forças para garantir sua segurança. Viaja, assim, para Brasília. Mas, também lá, o golpe está nas ruas. Tropas militares impedem a movimentação dos políticos; o rádio e a televisão estão sob censura. Com a intenção de buscar condições mais favoráveis de resistência ao golpe, o presidente segue para Porto Alegre, onde Leonel Brizola é governador. O apoio civil ao golpe, contudo, está em marcha e, no Congresso, seu *impeachment* é votado. Jango deixa o País, exilando-se no Uruguai. Está, assim, consumado o golpe. Trata-se, agora, de pôr em marcha o novo regime.

Com Humberto de Alencar Castelo Branco (16/04/1964 a 15/03/1967), um cearense, começa o longo ciclo dos governos de generais militares. O primeiro presidente deste período dirigiria o País na fase inicial do regime, sendo sucedido por Arthur da Costa e Silva (15/03/1967 a 30/08/1969). Como este adoece durante o mandato, é substituído temporariamente por uma junta militar (31/08/1969 a 30/10/1969), que indica como presidente Emilio Garrastazu Médici (30/10/1969 a 15/03/1974). Depois, viriam os dois últimos presidentes desta fase que dariam abertura ao lento movimento de retorno pacífico à transição para a democracia: Ernesto Geisel (15/03/1974 a 15/03/1979) e João Baptista Figueiredo (15/03/1979 a 15/03/1985).

- **Castello Branco – algumas liberdades mantidas**

O novo presidente é eleito pelo Congresso Nacional, 15 dias depois do golpe. O tom de seu discurso é de compromisso com a ordem democrática, mas as decisões tomadas expressam sinais

de rompimento com esta condição. Na verdade, o regime militar “quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária”, sobretudo nesta fase inicial em que manteve-se o Congresso em funcionamento (Fausto, 1996, p. 465).

O governo decreta Atos Institucionais (AI), que imprimem formato “legal” às medidas de exceção. Os partidos existentes são dissolvidos, instituindo-se o bipartidarismo. Eleições indiretas para presidente e governadores são adotadas. Direitos políticos são suspensos, mandatos de deputados cassados e funcionários públicos demitidos. Cria-se também o Sistema Nacional de Informações (SNI), com características de polícia política. Com a nova Constituição (1967), as leis de exceção são incorporadas e a ditadura institucionalizada.

Este primeiro governo militar, vale ressaltar, é mais ameno que os dois subsequentes. Castelo Branco sempre foi reconhecido como um homem íntegro, respeitado entre os pares por sua retidão. Durante sua gestão, algumas liberdades democráticas, como o direito ao *habeas corpus* são mantidas, assim como a livre expressão. A fase mais dura do regime militar viria com Costa e Silva e Médici, quando a ditadura atinge seu maior grau de aprofundamento.

• Costa e Silva – aprofunda-se o autoritarismo

O general Arthur da Costa e Silva, representante da chamada “linha dura”³⁰ dos militares, é eleito assumindo o poder num quadro de oposição

30 Este grupo, de tendência política oposta à Castello Branco, é representado pelos “militares favoráveis a um recrudescimento da repressão” (Caldeira, 1997, p. 320).

à ditadura. Sua ascensão ao governo ocorre em um momento histórico internacional de busca de novas utopias e liberdades. Se na Europa e Estados Unidos este movimento tem uma conotação orientada para uma renovação de costumes, no Brasil ganha nítidos contornos políticos. Aqui, os estudantes representam uma vanguarda de resistência, construindo um protagonismo que tem peculiaridades próprias. A contestação juvenil confunde-se com a oposição política ao regime.

A União Nacional dos Estudantes (UNE), fundada no final dos anos 30, tem voz ativa no cenário nacional³¹, sobretudo no princípio da década de 60. Passeatas mobilizam jovens em todo o país. Numa delas, realizada no Rio de Janeiro, um tiro atinge o estudante Édson Luís de Lima Souto. É o estopim para que milhares de jovens voltem às ruas em sinal de protesto contra sua morte. Tendo se notabilizado “por suas posições políticas corajosas”, a UNE seria das primeiras entidades atingidas pelo regime pós-64 (Vieira, 1982, p. 21).

A agitação juvenil nas grandes capitais coincide com greves operárias, que acontecem em Contagem (MG) e Osasco (SP). Outro aspecto deste cenário de contestação ao regime é a organização dos grupos mais radicais, que se traduz em assaltos a bancos, sequestros a autoridades diplomáticas estrangeiras e atividades de guerrilha urbana. Tais circunstâncias geram condições propícias ao aprofundamento do estado de exceção.

Em dezembro de 1968, o Congresso é fechado, sendo decretado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), com vigência até 1979. Com o AI-5 se instala o

31 Ver também: Poerner (1979) e Ramalho (1992).

“arbítrio total”, tendo lugar “a maior concentração de poder já vista na história do Brasil” (Caldeira, 1997, p. 323). Instalou-se a censura à imprensa. A luta armada passa a ser uma proposta aceita por forças de esquerda reduzidas à clandestinidade. Processos de cassações e de perdas de direitos políticos se avolumam. Inquéritos Policiais Militares (IPMs) submetem a sociedade a um estado de medo e de silêncio.

• Médici – ufanismo e repressão

O governo Médici assinala o recrudescimento do regime iniciado com Costa e Silva. Os chamados ‘anos de chumbo’ têm no SNI, antes mencionado, o braço da repressão e do terror junto à sociedade civil. Como esta administração coincide com a fase áurea do ‘milagre econômico’ é impregnada por um certo estado de euforia social. O PIB cresce a uma taxa de quase 12% ao ano. A inflação média anual se mantém em torno de 18%. O Estado atrai investimentos internacionais, contraindo empréstimos para o financiamento de grandes obras de infraestrutura. Rodovias, portos, pontes, hidrelétricas e usinas nucleares vão configurando a face de um Brasil moderno, em contraste com o País agrícola das décadas anteriores.

A classe média, seduzida pelo acesso a novos bens de consumo, fecha os olhos ao que sucede nos porões da ditadura. Em 1970, no México, o Brasil sagra-se tricampeão mundial de futebol. Ao coro de “eu te amo, meu Brasil, eu te amo”, *slogans* ufanistas ecoam pelas ruas. Não impedem, entretanto, que circunstâncias externas, mais uma vez,

provoquem nova ruptura na situação existente. A crise internacional do petróleo implode o sonho letárgico de um Brasil “potência emergente”.

- **Geisel – abertura lenta, gradual e restrita**

Geisel é indicado por um Colégio Eleitoral, sendo sua “vitória” ofuscada pela anticandidatura de Ulysses Guimarães (MDB). Não que representasse, propriamente, uma ameaça à hegemonia da ARENA, mas o fato tem um significado simbólico, assinalando a presença de forças de oposição no cenário político. O presidente assume em meio a um estado de desequilíbrio provocado pelo desaquecimento da economia e pelo fim do “milagre econômico”. A inflação volta a elevar-se, agravada pela crise do petróleo que afeta países ricos e pobres. O Brasil – que cresce sobre rodas, sem petróleo, às custas do financiamento internacional – é duramente atingido pelas novas circunstâncias econômicas mundiais. Aumentam as taxas de juros; diminui o crédito; a dívida externa atinge patamares críticos.

Diante de um contexto econômico adverso e da retomada do protagonismo político do partido oposicionista, o presidente vislumbra na “abertura lenta, segura e gradual” uma saída para a crise institucional que vai se delineando. Enfrenta, todavia, nos bastidores do regime, a resistência dos segmentos militares mais conservadores. Forças da “linha dura”, encasteladas em comandos militares e em órgãos de repressão, lutam contra este processo.

Em novembro de 1974 realizam-se eleições para o Congresso. O fortalecimento da oposição

é visível. O MDB vence em 79 das 90 cidades com mais de 100 mil habitantes, conquistando 48% dos votos para a Câmara dos Deputados e 59% dos votos para o Senado. Em 1975, é suspensa a censura à imprensa.

A luta interna de resistência à abertura, contudo, prossegue. Duas mortes ocorridas nos subterrâneos da repressão chocam a opinião nacional. O jornalista Vladimir Herzog e o operário Manuel Fiel Filho não resistem às torturas infligidas em dependências do DOI-CODI (Departamento de Operações e Informações e ao Centro de Operações de Defesa Interna), pertencente ao II Exército, sediado em São Paulo.

Nas eleições de 1976, outra vez, a oposição é vitoriosa. Como reação, o governo impõe recesso ao Congresso, decretando um conjunto de medidas com o objetivo de assegurar a manutenção das rédeas do poder pela ARENA. O mandato presidencial passa de cinco para seis anos; cria-se a figura do senador biônico, eleito pelas Assembleias Legislativas Estaduais. Depois deste retrocesso ocorrem novos sinais de que o caminho de retorno à democracia começa a ser trilhado.

Com o fim da censura prévia a publicações e espetáculos, intensificam-se movimentos sociais pela recuperação de direitos democráticos. Em 1978, ocorrem as primeiras greves depois dos eventos que motivaram o fechamento maior do regime militar (1968). Luiz Inácio da Silva (Lula), como presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, lidera a greve do ABC paulista. Apesar da repressão policial, o movimento sindical fortalece-se.

Geisel envia ao Congresso uma Emenda Constitucional (1978), propondo a extinção do AI-5 e a restauração do *habeas corpus*. O caminho para a transição segue seu curso. O candidato do governo é ainda um general. Figueiredo tem seu nome aprovado pelo Colégio Eleitoral, não sem resistências de setores da ARENA que emprestam apoio à outra candidatura (Magalhães Pinto) e do MDB, que lança o nome do general Euler Bentes Monteiro.

- **Figueiredo – “hei de fazer deste país uma democracia”**

Figueiredo, um general da arma de cavalaria, pouco afeito aos encargos do poder, revela-se fiel aos acordos de retorno gradual ao Estado Democrático. Sob seu governo é sancionada a lei de anistia (1979), a partir da qual centenas de exilados retornam ao País.

Também é restabelecido o pluripartidarismo (1979), processo que resulta em novas configurações políticas. Os representantes da ARENA agrupam-se sob nova sigla, o PDS (Partido Democrático Social). O MDB acrescenta a palavra ‘Partido’ na sua legenda, passando a denominar-se PMDB. Emergem ainda o PT (Partido dos Trabalhadores), ligado aos movimentos populares e parte do movimento sindical; o PDT (Partido Democrático Trabalhista), vinculado a Leonel Brizola; o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro); e, o PP (Partido Popular), ligado a antigos remanescentes do PSD, como Tancredo Neves. Outra iniciativa importante é o encaminhamento e aprovação de lei que restabelece eleições diretas para governadores.

O projeto de retorno à democracia esbarra, porém, na resistência de segmentos mais conservadores ligados à ordem autoritária. Episódios como explosão de cartas-bombas na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o atentado terrorista ao Centro de Convenções do Rio Centro marcam este período de transição.

Com o aprofundamento da crise econômica, o País mergulha num quadro recessivo, ao mesmo tempo em que aumenta a inflação. Cresce a insatisfação popular, assim como as pressões pela volta à democracia. Em 1983, partidos, sindicatos, entidades populares mobilizam-se pressionando pelo retorno de eleições diretas para a presidência da República. Milhares de pessoas vão às ruas na maior campanha de todos os tempos. Mesmo com o grito de “Diretas-Já” ecoando pelas ruas e cidades de todo o País, o movimento é derrotado no Congresso por pequena diferença de votos (25/04/1984). Aquele que seria o primeiro presidente civil depois do longo período da ditadura – Tancredo Neves (PP) – ainda é eleito pelo sistema de votação indireta. Seu vice é José Sarney, representante da ala governista que optou por apoiar o candidato da conciliação. Tancredo, porém, morre sem assumir a presidência da República. Em seu lugar, governa José Sarney – o presidente da transição. Com ele, tem início um novo período, o qual será tratado no próximo e último capítulo. Antes disso, porém, é oportuno refletir sobre os principais delineamentos da política educacional conduzida no regime militar.

6.2. Educação brasileira no regime militar – a estratégia das grandes reformas

Vários autores têm se dedicado ao estudo da educação no regime militar. Para citar alguns dos estudos mais conhecidos, lembremos aqueles de Saviani (1987); Cunha (1973, 1978 e 1988); Germano (1993); Romanelli (2002); Freitag (1978 e 1987); e, Vieira (1982).

Como já se disse na introdução deste capítulo, as grandes reformas constituem o principal foco da educação no regime militar. É óbvio que estes não são os únicos temas da agenda da política educacional do período, mas, sem sombra de dúvida, são os mais marcantes. Diferentemente de grupos políticos no poder em outros momentos históricos, mais do que promessas, tais reformas se traduzem em fatos. Na verdade, como veremos a seguir, a reforma universitária (1968) representa um projeto buscado desde há muito no Brasil. A grande ‘novidade’ do regime militar, portanto, se configura na reforma do ensino fundamental e médio (1971), que pretende introduzir a profissionalização neste nível da educação, fracassando em seus principais objetivos. Considerada a relevância das duas iniciativas, passemos a um exame mais detalhado de cada uma delas.

- **Reforma Universitária – racionalizar para atender a demanda**

A reforma universitária, introduzida pela Lei nº 5.540/68, vinha sendo perseguida desde o final da década de 40. Tal interpretação pode ser resumida nos seguintes termos:

“A concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes, de tudo, foi buscada desde fins da década de 40 por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles, como um imperativo da modernização, até mesmo, da democratização do ensino superior em nosso país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram, encontraram um terreno fértil para adubar suas ideias” (Cunha, 1988, p. 22).

O projeto da reforma de 1968 deve ser compreendido à luz de diversos elementos³². Do ponto de vista político, constitui resposta a uma pressão por acesso ao ensino superior, demanda claramente colocada no seio da sociedade civil, de modo específico entre suas camadas médias. Do ponto de vista técnico, procura atender a uma exigência de racionalização – tanto no sentido de conter a expansão desordenada deste nível de ensino, quanto de prover os meios para que as instituições pudessem vim a oferecer mais e melhor ensino, num ambiente onde a participação estudantil fosse posta sob controle.

Para dar resposta a esses ambiciosos objetivos, o governo constituiu um Grupo de Trabalho encarregado de, no prazo de 60 dias, “estudar a Reforma da Universidade Brasileira, visando sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o País” (Brasil. Decreto nº 62.397, de 02 de julho de 1968).

32 Para um aprofundamento do tema, conferir Vieira (1982) e Cunha (1988).

O debate sobre a reforma universitária vinha sendo aprofundado em vários fóruns desde o início dos anos 60, tanto em eventos da UNE, como no próprio interior dos grupos ligados ao poder constituído. Importantes documentos prévios ao projeto do Grupo de Trabalho de 1968 assinalam o interesse do regime militar na questão da reforma.

O primeiro texto que antecipa a reforma é um estudo de Rudolph Atcon (1966), assessor da USAID (United States Agency for International Development), que presta assessoria ao governo brasileiro no período. Neste escrito, denominado *Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira*, mais conhecido como Plano Atcon, o autor apresenta um diagnóstico e uma série de sugestões sobre o tema (Atcon, 1974). O segundo documento governamental é o *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior*, publicado pelo MEC (Brasil, 1969) depois da promulgação da Lei nº 5.540/68, mas de produção anterior à mesma e subsídio à sua elaboração. O terceiro registro de relevo sobre o assunto é o *Relatório Meira Matos* (1968), elaborado por grupo composto pelo governo federal em final de 1967 e concluído em maio de 1968.

O projeto encaminhado pelo Grupo de Trabalho de 1968, que se explicita na Lei nº 5.540/68, aprovada em regime de urgência pelo Congresso Nacional, em plena vigência do estado de exceção, introduz várias novidades na organização do ensino superior. As medidas mais importantes nesse sentido são: a estrutura departamental, o sistema de créditos e de matrículas por disciplinas, o ciclo básico, a carreira universitária única,

a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, dentre outras.

Como observamos em estudo anterior, “a reforma, cujos princípios básicos foram definidos sob as ideias de racionalização, expansão, flexibilidade, integração e autonomia, não trazia em seu bojo uma proposta pedagógica”. Na verdade,

“... inscrevia-se (...) numa lógica coerente com o período em que foi concebida, quando houve o predomínio de soluções técnicas e prevaleceram fórmulas que privilegiaram o apelo a medidas de cunho administrativo e organizacional. Concebida em plena vigência do governo autoritário, a reforma anunciou novos tempos para a estrutura do ensino superior no país sem que, entretanto, fossem alterados em essência seus fundamentos” (Vieira, 1990, p. 11).

Se a racionalidade técnica que se pretende conferir à organização do ensino superior através da reforma universitária é alcançada apenas em parte, pode-se dizer que em muitos aspectos os objetivos do projeto são atingidos. A expansão da oferta de matrículas supera quaisquer expectativas de crescimento. Em 1968, o País conta com 88.588 vagas em estabelecimentos de ensino superior, passando este valor para 405.367, em 1978. No que se refere ao número de estabelecimentos, o salto é de 372 unidades para 862 no mesmo período (Vieira, 1982, p. 112 e 118).

A contenção da “expansão desordenada”, objetivo declarado do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, em verdade, não ocorre, pois o crescimento se dá em ritmo acelerado e

sem observância às exigências do modelo que se pretende implantar a partir de 1968. O aumento de vagas acontece, sobretudo, às expensas de estabelecimentos isolado de ensino, em cursos de baixo custo, muitas vezes sem perspectivas de inserção de seus egressos no mercado de trabalho. A oferta de uma educação de tal natureza, todavia, parece satisfazer à demanda reprimida por educação de nível superior por parte das camadas médias da população. Enquanto perdura o ‘milagre econômico’ e a demanda de emprego para profissionais com título universitário, pressões por aumento ou melhoria dos serviços de 3º grau não voltam à cena.

- **Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus – a tentativa de profissionalização**

Não por acaso a reforma do antigo ensino primário e secundário é aprovada quase três anos depois da reforma do ensino superior. Com efeito, o principal foco da política educacional desenvolvida pelo regime militar é o ensino superior, para onde convergem atenções e recursos. Se com a reforma universitária objetiva-se racionalizar o *modus operandi* das instituições de ensino superior, de maneira a atender um maior número de alunos; com relação à reforma do ensino de 1º e 2º graus procura-se conter esta demanda através da formação de quadros técnicos de nível médio – razão pela qual se acena com a ideia da profissionalização no projeto da Lei nº 5.692/71 (Art. 5º). Segundo o entendimento dos legisladores do período, 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, 1988).

A reforma de 1971 apresenta algumas inovações significativas em relação à organização prevista pela LDB de 1961. Pela nova lei, os antigos cursos primário e ginásial são substituídos pelo ensino de 1º grau, destinado à formação da criança e do pré-adolescente, com 8 anos de duração e 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).

Introduz também a nova legislação 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. 4, Grifo nosso).

Com isto pretende-se reestruturar o ensino em moldes de uma escola integrada onde, além das matérias obrigatórias previstas pelo núcleo comum, o aluno poderia optar por aquelas de sua livre escolha. O Núcleo Comum para os currículos de 1º e 2º Graus é fixado pelo Parecer nº 853/71, do Conselho Federal de Educação.

Na perspectiva da reforma de 1971, é concebido 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 ideia de profissionalização

representa a principal inovação introduzida pela Lei nº 5.692/71. A intenção do legislador é 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. Os mínimos a serem exigidos de cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins no ensino de 2º Grau foram fixados pelo Parecer nº 45/72, do Conselho Federal de Educação e, depois, modificados pelo Parecer nº 76/75.

A despeito dos esforços de profissionalização, pode-se dizer que esta foi uma promessa que ficou no papel. A verdade é que poucas unidades escolares se mobilizaram para adaptar-se a tal perspectiva, preferindo optar por habilitações de “faz de conta”. Como consequência, 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 elimina a obrigatoriedade da oferta de “habilitações profissionais” pelas escolas.

As razões do fracasso da reforma do ensino de 1º e 2º Graus teriam sido decorrentes de vários fatores:

“Um deles, certamente, foi o total despreparo físico, humano e ideológico das escolas para assumir a tarefa que a lei autoritariamente impusera (nenhuma das categorias envolvidas nesse processo de reforma educacional tinha sido consultada). Faltavam instalações de oficinas, professores (profissionais) preparados para ‘profissionalizarem’

as crianças e adolescentes, assim como não havia os recursos financeiros nem foram feitos os esforços devidos para canalizar recursos e tornar funcional tal proposta” (Freitag, 1987, p. 41).

A rejeição ao trabalho manual por parte das camadas médias e altas da sociedade brasileira, como também das próprias camadas trabalhadoras, seria outro elemento:

a educação para o trabalho não cabia na concepção de mundo das classes média e alta da sociedade brasileira. O trabalho manual era, para essas classes, algo que competia aos trabalhadores e filhos de trabalhadores (...) A proposta profissionalizante, por isso mesmo, também desagradou à classe operária e rural. Ir para a escola era identificado como ‘liberação do trabalho braçal’, e o pai operário que fazia esforços para manter seu filho na escola esperava vir a ter um filho ‘doutor’, que mandasse nos outros e não fosse, como ele, um trabalhador manual” (Idem, p. 41-42).

Diante de tantos obstáculos materiais e ideológicos, não é de se estranhar o malogro da reforma. O que surpreende, talvez, é que isto suceda num momento em que o País vivencia seus primeiros ensaios de planejamento educacional. Nesse sentido, cabe fazer uma breve referência sobre o tema.

• Planejamento – a política educacional nos trilhos

O planejamento chega ao Brasil ao final da década de 40, com o plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Educação (SALTE), durante o governo Dutra. Outros planos globais foram elaborados durante os governos de Vargas, Juscelino

e João Goulart. Este último é o primeiro a focalizar a necessidade de formar recursos humanos para o desenvolvimento. É nos governos militares, entretanto, que o planejamento atinge seu momento áureo, passando a ser adotado em larga escala, buscando-se imprimir um cunho científico e técnico à tarefa de prever as demandas do País.

O regime militar enfatiza o planejamento como instrumento de governo que parte da esfera decisória central (União) para as unidades federadas (Estados e Distrito Federal). Ao planejamento global corresponde um planejamento setorial, por área de atuação. Assim, o planejamento educacional é um setor do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), daí a expressão Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (PSECD), utilizada em alguns dos documentos de planejamento educacional do período. Como se vê no Quadro I, há uma estreita articulação entre as iniciativas que ocorrem nos âmbitos federal e estadual, assim como global e setorial.

Quadro I

Planejamento Governamental – Global e Setorial

Presidente	Global	Setorial
Castelo Branco (1964-1967)	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (66) Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (64-66)	Plano Trienal (63-65) Diagnóstico Preliminar Educação (66)
Costa e Silva (1967-1969)	Plano Decenal de Desenvolvimento (67-76) Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (68-70)	Plano Nacional de Educação/PNE ³³

33 Na verdade, o PNE foi publicado em 1962 pelo Conselho Federal de Educação (CFE), revisto em 1965, ressurgindo em 1967. Para outras informações, conferir: Veras (1990, p. 211).

Presidente	Global	Setorial
Emílio Médici (1969-1974)	Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (70-72) Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – I PND (72-74)	Plano Setorial de Educação e Cultura – PSEC (72-74)
Ernesto Geisel (1974-1979)	Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (75-79)	II Plano Setorial de Educação e Cultura – II PSECD (75-79)
João Figueiredo (1979-1985)	Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND (80-85)	III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto – III PSECD (80-85) Educação para Todos: caminho para mudança (85)

O planejamento adotado pelo regime militar inspira-se no Planejamento Normativo Tradicional (PNT),

“marcado pela concepção tecnocrática e economicista que deprecia a dinâmica das relações sociais. Fortalece-se aqui um planejamento voltado para o desenvolvimento econômico, via financiamento internacional” (Vieira, Albuquerque, 2002a, p. 33 e 34).

Este modelo tem fortes repercussões sobre o contexto educacional brasileiro, constituindo-se mesmo numa marca da gestão pública em geral e, da educação em particular.

É oportuno mencionar que os temas tratados neste tópico sobre a educação brasileira, de nenhum modo, esgotam a agenda das reformas perseguidas entre 1964 e 1985. A educação de jovens e adultos, materializada no MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização) e na forte ênfase depositada no ensino supletivo é uma das prioridades do período. Destaca-se ainda a assistência ao estudante, através de programas de oferta

de merenda escolar e de aquisição de material didático, empreendimento que se explicita na criação da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), já no final do regime militar (1983).

Outro aspecto que merece registro, considerando a preocupação do período em reorganizar a educação brasileira, reporta-se ao movimento de matrícula e de expansão do ensino, para o qual abrimos um tópico específico.

- **Movimento de matrículas – a expansão como resposta à demanda social**

No capítulo anterior (5.2. Educação brasileira – em busca de um novo projeto) destacou-se que a LDB de 1961 abriu caminho para subvenções estatais ao ensino privado, estimulando seu crescimento. Considerados os dados examinados antes, é possível dizer que se no início da década de 60 o Poder Público é o principal responsável pela oferta de educação básica. Nos anos subsequentes algumas diferenças substantivas começam a ser estabelecidas.

Os dados sobre a oferta de ensino fundamental no período revelam que as matrículas passaram de 7.428.002, em 1960, para 12.812.029, em 1970. Observa-se nesse momento que a oferta de matrículas públicas aumenta de 88,4% para 91,0%. O que esses dados não mostram é que após uma fase de franca expansão na década de 50, a partir dos anos 60 há um decréscimo nos investimentos referentes ao ensino fundamental, havendo momentos em que sua expansão não acompanha sequer os índices de crescimento populacional.

Se no período correspondente ao Estado populista há uma política de expansão da educação básica, com o advento do Estado burocrático autoritário, em 1964, há uma crise da educação básica, manifesta tanto em termos de uma queda nas taxas de crescimento, como em termos de uma “qualidade precária” (Silva, 1988, p. 59).

De todo modo, os números mostram que no ensino fundamental e médio a tendência do período é de crescimento da oferta no sistema público, movimento também acompanhado pela rede privada. Em lento, mas progressivo processo de crescimento, o ensino público primário passa de 92,23%, em 1965, para 93,63% em 1970. Convém lembrar que nesse nível de ensino o setor privado tinha 23,65% das unidades, em 1935, chegando a 6,37% em 1960. Há uma total predominância do ensino público primário. No ensino médio a oferta pública também se amplia: esta representa 32,86% da oferta, em 1955, passando para 33,83% em 1960. A curva permanece ascendente, chegando a 35,52%, em 1965, e alcançando 42,61% em 1970. Seria possível identificar movimento semelhante no que se refere ao ensino superior?

Se com relação ao ensino fundamental e médio há uma expansão maior na oferta pública, no ensino superior a tendência se inverte. Há, na verdade, um *boom* no período compreendido entre 1962 e 1973, que ocorre tanto no ensino público quanto no ensino privado, mas é significativamente maior neste que naquele.

Em 1962, a oferta pública representava 59,6%, decrescendo para 39,3%, em 1973. Vale dizer que as matrículas literalmente explodem nesse perí-

odo: de 105.181 alunos, em 1962, o País passa para 811.667, em 1973. A oferta privada nesse período deixa de concentrar-se em universidades, passando a priorizar como forma de organização os estabelecimentos isolados. Entre 70 e 80 essa curva ascendente se mantém³⁴, apresentando um ritmo de crescimento de 223,7%, movimento bastante diferente daquele registrado no ensino fundamental e médio quando a expansão é reduzida à metade. Tal situação se explica em função do próprio deslocamento dos canais de ascensão social³⁵ desse período. As camadas médias exercem pressão e o aumento de vagas acima sinalizado corresponde a um interesse efetivo do Estado autoritário em fazer face a essas demandas. Nesse quadro, o recurso à parceria da iniciativa privada representa uma opção estratégica.

Os dados analisados permitem perceber que, embora a rede privada registre uma expansão nos anos subsequentes à LDB de 1961, a tendência de predomínio do Poder Público na oferta se afirma também nesse período. O crescimento da oferta na rede privada é expressivo, sobretudo no ensino superior, carro-chefe da política educacional do período autoritário.

Pelo que se viu, é possível perceber que o regime militar foi pródigo em medidas de impacto junto aos diferentes setores da sociedade. No cenário educacional a reforma universitária e a reforma do ensino de 1º e 2º Graus assinalam tais intenções, embora também seja inegável o fracasso desta última em relação à formação profissiona-

34 A respeito, conferir: Silva (1988, p. 60-61).

35 Ver a esse respeito, Cunha (1975, p. 25-58).

lizante. A centralização é retomada com força na gestão educacional através do planejamento setorial de cunho técnico e racionalizador, imprimindo uniformidade à política educacional em curso no País. Entretanto, se a tentativa de adequação do projeto educacional ao modelo desenvolvimentista parece triunfar, a história em seu devir reafirmará a democracia como condição soberana. Mas este é um assunto para o próximo capítulo.

CAPÍTULO 7

NOVOS RUMOS PARA A
EDUCAÇÃO – RETORNO AO
ESTADO DEMOCRÁTICO

Como se viu, a eleição de Tancredo Neves para a presidência da República assinala o encerramento de um ciclo que se completa com a volta dos militares à caserna. Com José Sarney, inicia-se a transição para o retorno a um Estado democrático. Em 1990, assume o poder o primeiro presidente eleito pelo voto direto (Fernando Collor de Mello), depois do regime militar. Por estar tão próximo, o intervalo compreendido entre 1985 e 2000, ainda não possibilita a visão própria dos estudos de cunho histórico, que pedem um olhar de “longa duração” (Braudel, 1982).

Estando o momento atual em processo de construção, algumas de suas características ainda são difusas. Assim, aqui se presta melhor o olhar de “curta duração”, peculiar às análises das políticas públicas contemporâneas. Cientes de tais limites, optou-se por trazer à luz alguns elementos da história recente da educação brasileira sob a perspectiva de uma aproximação parcial e provisória.

Com o tempo e a isenção que esta distância crítica há de propiciar, o que hoje parece essencial pode vir a tornar-se acessório e vice-versa. Quando tal horizonte estiver mais claro, outros intérpretes, por certo, hão de escrever novas versões para esta mesma história.

Conforme observado no capítulo 6, os anos nos quais o País viveu sob a ditadura militar trouxeram para a educação um projeto político claro, expresso em duas reformas de grande impacto – a reforma universitária (1968) e a profissionalização do ensino médio (1971). Diferentemente do regime militar, os “tempos de transição” (Vieira, 2008), como a própria expressão sugere, não têm um projeto com contornos definidos desde seu nascedouro. O consenso desta fase inicial, em verdade, é a vontade política de mudar e de estabelecer a plenitude do estado de direito.

O retorno à democracia no Brasil, não se dá por simples outorga ou concessão dos militares. Como já observado, trata-se de conquista lenta, forjada no território dos movimentos sociais, iniciados desde o final da década de 70, com as greves dos metalúrgicos do ABC paulista (1978) e outras lutas políticas pelo direito a uma cidadania plena.

O capítulo ora apresentado, o último do livro, discute os contornos desse período, quando empreende-se a travessia dos “tempos de transição” para os “tempos de explicitação”. Nele procura-se delinear as principais características do intervalo iniciado em meados da década de 80, quando José Sarney assume a presidência da República em substituição ao presidente eleito, Tancredo Neves (1985), até a metade do segundo

governo de Fernando Henrique Cardoso (2000). A análise avança no sentido de identificar os contornos desta nova fase de redemocratização do País, focalizando de modo específico as reformas educacionais desencadeadas a partir de 1996. Alguns dos argumentos aqui destacados sobre a política educacional brasileira entre 1985 e 1995, tomam por base a reflexão do estudo *Política educacional em tempos de transição* (Vieira, 2008), onde esta temática é abordada com maior profundidade.

No intervalo desses 15 anos (1985-2000), o Brasil é palco de mudanças em sua ordem econômica, política, social e cultural. As origens das transformações vividas no período nem sempre têm sido determinadas por circunstâncias intrínsecas ao País. Ao contrário, grande parte delas deve ser tributada a um movimento mais amplo de globalização. Embora esta seja uma discussão que ultrapassa os limites do presente estudo, não cabe ignorá-la, sobretudo em virtude de seus visíveis impactos sobre a educação brasileira (Vieira, 2002).

A grande expectativa política “dos tempos de transição” é construir uma democracia capaz de incorporar todos os brasileiros no acesso aos direitos sociais básicos. Se materializada no sonho de uma “Constituição Cidadã”, tal promessa é negada de muitos modos pela democracia de carne e osso que fomos capazes de forjar a partir de 1985.

Em 2000, ano escolhido para encerrar esta incursão histórica sobre a política educacional brasileira, o País completa 500 anos de fundação oficial. O marco da celebração da descoberta do Monte Pascoal representa uma metáfora das promessas não cumpridas; a réplica da Nau Capitânia

que não conseguiu navegar nas águas mansas das costas descobertas por Cabral³⁶.

O Brasil acorda deste ‘sonho’ de 500 anos pobre, urbano e violento. A realidade não nega. Em 2002, mostrou ao mundo que pode ser campeão no futebol, no automobilismo e no ténis; que é capaz de criar o mais sofisticado sistema de voto eletrónico do planeta, divulgando seus resultados de forma imediata. Os jornais e as organizações internacionais, entretanto, continuam mostrando que o País também é campeão em matérias dignas de constrangimento – desigualdade social, corrupção, narcotráfico³⁷. O Brasil exprime de forma visível este ambiente impregnado de contradições. Refletir sobre o lugar que ocupa a educação em cenário de tal complexidade é o desafio que esta parte do texto encerra.

7.1. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso – o que muda, afinal?

A discussão deste capítulo refere-se ao momento histórico compreendido entre 1985 e 2000. Nesta fase, com o fim do regime militar, o País retorna, progressivamente, ao estado democrático. Durante tal período, o Brasil tem quatro diferentes presidentes:

36 Sobre o fiasco dos festejos do descobrimento, conferir: ‘Uma onda de manifestações e invasões’... (<<http://www.lepanto.org.br/TSC5.html>> – Consulta ao portal: 08/11/2002).

37 Conferir, a propósito, a matéria sobre o Brasil, publicada no jornal El País, de 24/10/02: Brasil – un país rico lleno de pobres – creciente poder de los narcotraficantes en las favelas es producto de la pobreza y de la desigualdad social, que afectan sobre todo a la población negra y rural <<http://www.elpais.com.es>> – Consulta ao portal: 25/10/2002.

Quadro II

Presidentes da República – 1985-2000

Período	Presidente
15/03/1985 a 14/03/1990	José Sarney
15/03/1990 a 02/10/1992	Fernando Collor de Mello
02/10/1992 a 31/12/1994	Itamar Franco
01/01/1995 a 31/12/1998	Fernando Henrique Cardoso
01/01/1999 a 01/01/2003	Fernando Henrique Cardoso

Fonte: Adaptado de Vieira (2008, p. 18).

Os quatro governos têm marcas distintas, que podem ser detectadas no breve resumo de cada um deles, apresentado a seguir.

- **José Sarney – transição com inflação**

Analisando o período da transição democrática, José Alvaro Moisés detecta suas ambiguidades de forma possível:

“... falamos de uma sociedade civil que pulsa, mas que, em grande parte segue capturada pelo Estado; falamos de partidos políticos frágeis, principalmente, por causa da ação da ditadura, mas que repõem, eles próprios, durante a transição, as condições de reprodução da sua fragilidade; e, por fim, falamos de um regime híbrido, que se insinua nos interstícios entre a ditadura e a democracia” (Moisés, 1986, p. 129).

O “regime híbrido” está presente nos mínimos detalhes, a começar pela fatídica forma como inicia aquele que seria o primeiro governo civil, depois da longa ditadura. Tancredo Neves, o presidente eleito, não chega a exercer o poder.

Na noite de véspera de sua posse, é internado às pressas com graves problemas de saúde, vindo a falecer, em 21 de abril de 1985, depois de ter sofrido sete cirurgias. Ascende José Sarney, ex-líder do partido do governo – o PDS (Partido Democrático Social), que por não ter sido escolhido candidato pelo seu partido, aderira à Aliança Democrática³⁸, vindo a sagrar-se vice-presidente na chapa de Tancredo Neves.

A expressão Nova República, utilizada como referência à proposta de governo da Aliança Democrática, é incorporada por José Sarney para designar sua própria administração. Esta é caracterizada por instabilidade na economia e efervescência no âmbito político. As altas taxas de inflação levam o governo a empreender várias tentativas de controle através de planos econômicos: Plano Cruzado (março, 1986), Plano Cruzado II (novembro, 1986), Plano Bresser (abril, 1987) e Plano Verão (janeiro, 1989). Apesar dessas iniciativas e da constante troca de ministros, a inflação não é contornada, em março de 1990 atinge 80%.

Se a inflação e o arrocho salarial assustam a população, diminuindo seu poder de compra de forma vertiginosa; no cenário político, contudo, o momento é de esperança. Entre 1985 e 1986 é revogada a legislação autoritária, sendo aprovadas as seguintes medidas: restabelecimento da eleição direta para a presidência da República; concessão do voto aos analfabetos e jovens a partir de 16 anos; extinção da censura prévia e da intervenção em sindicatos; abrandamento das exigências para

38 Acordo político que reunia forças de diversos partidos para disputar os votos no Colégio Eleitoral (Cunha, 1991).

o registro de novos partidos, o que viabiliza a legalização do PCB (Partido Comunista Brasileiro) e do PC do B.

Em novembro de 1986 realizam-se eleições para a escolha de novos governadores e de um Congresso com poderes constituintes. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) é instalada em 10 de fevereiro de 1987, sob a presidência do deputado Ulysses Guimarães.

Embora o presidente da República tivesse convocado uma comissão de notáveis para produzir uma proposta preliminar a ser submetida à ANC, a forma de organização aprovada para conceber a Carta Magna é inusitada. O novo texto nasce no seio do próprio Congresso, através de subcomissões que formulam sugestões em consulta à sociedade, encaminhando-as a uma Comissão de Sistematização. O projeto é elaborado em sucessivos turnos, até chegar a uma versão final. Esta é também a primeira constituição brasileira a acatar emendas populares. Com tantas novidades, todas as atenções dos segmentos organizados da sociedade convergem para o Congresso Nacional.

Há uma sede de participação sem precedentes, motivada tanto pelo longo jejum da ditadura como pelo desejo de contribuir para a definição de um novo estatuto para a democracia. Emblemáticas das expectativas em torno do mais importante documento legal do País seriam as palavras do deputado Ulysses Guimarães, no dia de sua promulgação (05/10/1988):

A Constituição é, caracteristicamente, o estatuto do Homem, da Liberdade, da Democracia (...). Tem substância popular e cristã os

títulos que a consagra: a Constituição Cidadã!
(Tácito, 2002, I).

A Constituição de 1988, um texto de 245 artigos e 70 disposições transitórias, tem como elemento marcante “a presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular” (Tácito, 2002, p. 55). Dentre as medidas inscritas na nova Lei, cabe assinalar: 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 e, o voto facultativo para os jovens a partir de 16 anos.

A Constituição define também 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. Institui ainda um dispositivo que prevê sua própria reunião ou ratificação pelo Congresso em outubro de 1993, remetendo para um plebiscito a decisão sobre a forma de governo (república ou monarquia constitucional) e sobre o sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista)³⁹.

Outros aspectos importantes da Carta de 1988 são os direitos trabalhistas: limitação da jornada de trabalho a 44 horas semanais, instituição do seguro-desemprego, ampliação da licença-maternidade para 120 dias e concessão de

39 O plebiscito, inicialmente marcado para 7 de setembro de 1993, foi antecipado para 21 de abril do mesmo ano.

licença-paternidade. Aos funcionários públicos é assegurado o direito de organização em sindicatos e a utilização da greve como instrumento de negociação, salvo em casos dos serviços essenciais, sendo proibida a ingerência do Estado nos sindicatos. Institui, ainda, o pagamento de uma multa de 40% sobre o valor total do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas dispensas sem justa causa, procurando assim dificultar as demissões.

Aprovada sob um clima de euforia, a “Constituição Cidadã” não resistiria, contudo, aos tempos que viriam. Partes importantes de seu texto sofreriam emendas. Como se verá adiante, a educação não escaparia a esta sanha.

Com Sarney, conclui-se a transição política. Depois de 30 anos, em 1989 ocorrem as primeiras eleições diretas para Presidente da República. Estas são realizadas em dois turnos, conforme previsto pela Constituição de 1988 coincidindo, agora, com a renovação dos mandatos de governadores, deputados e senadores. Vários candidatos apresentam-se ao Primeiro Turno, sendo a disputa final entre os dois mais votados: Luiz Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores, e Fernando Collor de Mello, do Partido da Renovação Nacional (PRN). Em aliança com as forças sociais mais conservadoras, o eleito é Collor. Em março de 1990, quando assume, a inflação mensal está em torno de 80%.

- **Fernando Collor de Mello – uma caixa de surpresas**

Collor é um jovem político alagoano e ex-governador que se notabilizara pela denúncia de

altos salários concedidos a funcionários do Estado. Com sua eleição, o Brasil ingressa em um momento que traz mudanças significativas em relação ao governo Sarney.

No campo econômico, este momento representa um claro divisor de águas, no sentido de inserir o Brasil em um quadro internacional que impõe novas perspectivas de competitividade no cenário da globalização. Se antes o tema da reforma do Estado era posto timidamente, agora é escancarado com todas as letras. Demanda-se o enxugamento do quadro de pessoal da União e o patrimônio público – de velhos veículos a residências ministeriais – é posto a venda. A privatização emerge como palavra de ordem.

O governo Collor se revelaria uma caixa de surpresas por, pelo menos, três motivos. Primeiro, pela interrupção abrupta de seu mandato. Assumindo em 15 de março de 1990, o presidente seria afastado do cargo em 2 de outubro de 1992 e obrigado a renunciar meses depois. O segundo, estreitamente ligado ao primeiro, por protagonizar escândalos de corrupção inéditos na história política do País. Terceiro, como anunciado no parágrafo anterior, por promover mudanças sem precedentes na vida econômica dos cidadãos brasileiros. Começemos pelo último aspecto, registro do início de sua administração.

Tendo chegado ao poder através de promessas de campanha voltadas para a moralização política e o fim da inflação, o novo presidente compromete-se também com a modernização econômica e a redução da presença do Estado neste setor.

Conforme prometera, no dia seguinte à sua posse, Collor lança um programa de estabilização que surpreende o País. O conjunto de medidas adotadas envolve desde um confisco monetário sem precedentes ao congelamento de preços e salários, extinção de órgãos públicos, demissão de funcionários e venda de patrimônio público. A abertura à competição internacional se faz acompanhar de um discurso francamente modernizador.

O ousado plano econômico, todavia, não detém a inflação, aumentando a recessão. Denúncias sobre desvios de recursos perpetrados por membros de confiança da equipe presidencial começam a circular, gradativamente minando a credibilidade pública da equipe no poder. Em abril de 1992, surgem as primeiras evidências concretas contra Collor, apresentadas por um de seus irmãos (Pedro Collor) em entrevista a uma revista de circulação nacional. O principal acusado é Paulo César Farias, amigo pessoal e tesoureiro de campanha do presidente, que seria o agenciador de um esquema de corrupção, pagamento de propinas e tráfico de influências (o “esquema de PC”). O gesto do irmão do presidente desencadeia uma onda de outras acusações. O motorista da secretária particular de Collor confirma depósitos de empresas de PC Farias em contas fantasmas. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é instalada pelo Congresso para apurar os fatos.

Tais circunstâncias fazem com que, mais uma vez, todos os interesses voltem-se para o Congresso, onde as denúncias estão sendo apuradas e o *impeachment* do presidente considerado. Políticos fazem discursos inflamados, jovens invadem

as ruas, protagonizando um colorido movimento popular – os “Caras Pintadas”.

A nação pede um basta na situação, clamando pela cassação do mandato do presidente. Em outubro de 1992, Collor é aliado do poder, sendo substituído por seu vice, Itamar Franco. Ao aproximar-se a decisão final de julgamento de seu *impeachment* no Senado, renuncia (29/12/1992). No dia seguinte, seus direitos políticos são cassados. O novo presidente, Itamar Franco, ascende ao poder em caráter definitivo, completando o tempo que falta para o término do mandato de Fernando Collor. Terminada a circense República das Alagoas, começa a discreta República do Pão de Queijo.

- **Itamar Franco – mais um vice no poder**

A rara circunstância de um vice-presidente assumir o governo de forma definitiva ocorre, pela segunda vez, no período ora em exame. Antes de ser companheiro de chapa de Collor, Itamar Franco ocupara a prefeitura de Juiz de Fora (MG) e fora senador por Minas Gerais, projetando-se nacionalmente por integrar a CPI da Corrupção, em 1988. Itamar imprime contornos discretos à sua gestão, cercando-se de auxiliares de confiança e de nomes de notoriedade nacional. Dentre eles está Fernando Henrique Cardoso, senador por São Paulo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que começa como chanceler para, depois, responder pelo Ministério da Fazenda.

O governo Itamar é caracterizado por alguns fatos marcantes. Um deles é a realização de ple-

biscito para a escolha da forma e do sistema de governo no Brasil (abril, 1993), no qual são mantidos, por larga maioria de votos, o regime republicano e o sistema presidencialista.

O destaque principal desta administração é o Plano Real, iniciativa concebida para solucionar as dificuldades econômicas, agravadas pela inflação. O Plano introduz nova moeda (o Real), afastando-se de medidas como o congelamento de preços e de salários, anteriormente adotadas. Sua ênfase está na contenção de gastos públicos, aceleração do processo de privatização, controle de demanda através do aumento de juros e abertura às exportações, o que provocaria a queda de preços internos. Em termos de médio e longo prazos, o Plano aponta no sentido da continuidade do movimento de abertura econômica do País e de ações visando o apoio à modernização das empresas nacionais.

Durante a gestão de Itamar, como já ocorrera antes, mais uma vez o Congresso polariza as atenções nacionais. Desta feita por realizar a CPI do Orçamento, em função de denúncias de irregularidades na elaboração do Orçamento da União. A participação de parlamentares, ministros e altos funcionários governamentais na manipulação de verbas orçamentárias é confirmada. O esquema envolve desvio sistemático de recursos que engordam o bolso de uma ampla gama de apadrinhados políticos, desde empreiteiras a entidades filantrópicas fantasmas. Apesar dos resultados das investigações a credibilidade do presidente não é alterada e Itamar deixa o governo com índice de popularidade bastante elevado. Não surpreende, pois, que seu candidato à presidência, senador e

ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, seja o vencedor das eleições por ampla margem de votos. Estava por começar a “era FHC”.

- **Fernando Henrique Cardoso – um projeto, dois mandatos**

Diferentemente dos demais presidentes do período, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é o único a ter dois mandatos (01/01/1995 a 31/12/1998 e 01/01/1999 a 31/12/2002). Nas duas disputas das quais participa (1994 e 1998), é eleito no primeiro turno, o que significa dizer que em ambas obtem mais de 50% dos votos válidos. Tanto em uma como em outra eleição, seu principal concorrente é Luiz Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores.

Nas eleições de 1994, é apoiado pelo PSDB, seu partido, e pelo Partido da Frente Liberal (PFL). Seu grande trunfo é ter promovido a derrota da inflação através do Plano Real. Como proposta, pretende dar

continuidade à política econômica inaugurada na década de noventa, mantendo a abertura às exportações, o programa de privatização de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando à inserção do país no contexto de uma economia globalizada” (Vieira, 2008, p. 171).

Para implementar tais objetivos, o programa de campanha de FHC de 1994 é centrado em 5 metas prioritárias simbolizadas nos dedos de uma mão espalmada – agricultura, educação, emprego, saúde e segurança – e 3 setores complementares –

habitação, saneamento e turismo. Também prevê uma reforma do Estado, que contempla quatro aspectos: a reforma administrativa, a reforma fiscal, a reforma da previdência social e a privatização (Cardoso, 1994).

A segunda proposta de campanha de Fernando Henrique Cardoso é apresentada no documento *Avança Brasil* (1998). Seu programa de governo explicita

“como principal objetivo a inclusão dos excluídos, quer como consequência do crescimento econômico, quer como utopia deliberadamente assumida pela sociedade, e possível de ser realizada no futuro próximo” (p. 11).

Para tanto, aponta como diretrizes básicas: avançar para promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda; avançar para eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda; avançar para consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos. A educação está contemplada nas diretrizes que tratam do conhecimento, qualificação e melhoria do perfil educacional da população (p. 125-139) e da universalização do alcance e melhoria da qualidade dos serviços sociais básicos (p. 148-157).

Fernando Henrique Cardoso dedica boa parte da fase inicial de sua gestão a um esforço de ampliar a base parlamentar do governo, visando a aprovação das reformas constitucionais que prometera durante a campanha presidencial. Estas, tidas como essenciais para a modernização do País

e para a retomada do desenvolvimento econômico, envolvem a quebra dos monopólios estatais (telecomunicações e petróleo) e a mudança do conceito de empresa nacional. Alterações são promovidas também nas regras de funcionamento da Previdência Social e do Estatuto do Funcionalismo Público. Uma série de conquistas da “Constituição Cidadã” são eliminadas através de Emendas Constitucionais. Conflitos de interesses e negociações políticas impedem, todavia, um avanço significativo da agenda das reformas. O governo fica a dever a reforma política, financeira e tributária, responsabilizando o Congresso por tal situação.

Enquanto as negociações políticas internas caminham a passos lentos, nas relações externas, Fernando Henrique Cardoso projeta a imagem do presidente estadista. Hábil no trato diplomático, esta parece ser a área onde o governante está mais à vontade. Se sua administração traz o mérito da estabilização monetária, o quadro recessivo e a persistência das profundas desigualdades sociais ameaçam o equilíbrio da “era FHC”. Aproximando-se o final do governo, surgem as primeiras avaliações que se propõem a proceder um balanço do período. A depender da coloração política dos diferentes intérpretes as apreciações podem ser mais ou menos pródigas. Como no caso de todos os outros governos brevemente considerados no presente ensaio, também aqui se pode perceber a complexa tessitura entre acertos, erros e omissões.

O estudo sobre *Globalização e desemprego: breve balanço da inserção brasileira*, realizado pelo economista Márcio Pochmann, secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de

São Paulo, revela que o Brasil tem então, a segunda maior população de desempregados no mundo (11,454 milhões de pessoas), perdendo apenas para a Índia. Em 1980, tinha 1,7% do desemprego mundial, passando para 7%, em 2000 (Jornal Tribuna da Imprensa, 29/05/2002).

Livro do mesmo autor, em parceria com o jornalista Altamiro Borges, denuncia a política implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, através de uma estratégia de flexibilização da economia e de desmonte da legislação, deixando como herança o aumento do desemprego e da informalidade em seu governo, além de um enorme atraso nas relações de trabalho (Pochmann, Borges, 2002).

Outra apreciação do período é o volumoso: *A era FHC: um balanço* (Lamounier e Figueiredo, 2002), onde, em mais de 600 páginas, acadêmicos e jornalistas se propõem a “analisar, de forma isenta e crítica”, o desempenho da administração FHC entre 1995 e 2001. Organizado por dois cientistas políticos, Rubens Figueiredo e Bolivar Lamounier, este trabalho envolve um amplo conjunto de temas: política macroeconômica e ajuste fiscal; agricultura e reforma agrária; telecomunicações; política e comércio exterior; direitos humanos e violência; defesa nacional; e educação, dentre outros.

Em matéria sobre a obra, denominada ‘Para quando outubro chegar’, um comentário resume o desafio de estudar este governo:

“Quando o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, assumiu o cargo, em 1993, o Brasil vivia uma superinflação de

27% a 30% ao mês, a economia estava em frangalhos, a moeda era instável, o País tentava recuperar a credibilidade internacional há muito perdida e se classificava no grupo de países de médio desenvolvimento humano. Eleito presidente e sustentando-se no poder por oito anos, em dois mandatos, FHC comandou uma intensa transformação que, a despeito de crises cíclicas, reduziu a inflação, estabilizou a moeda, estabeleceu as bases da chamada disciplina fiscal e fez aumentar consideravelmente o consumo.

No entanto, o Brasil ainda se encontra no grupo de países de médio desenvolvimento humano e não tem perspectivas de sair de lá tão cedo. Continua apresentando uma realidade contrastante que o situa como a segunda pior distribuição de renda, perdendo a desonrosa liderança para Serra Leoa. Não reduziu significativamente o número de pobres e miseráveis. Apesar da disciplina fiscal, não dispõe ainda de um modelo sustentável, criando uma desconfortável trajetória de crescimento da dívida pública brasileira. O Brasil teve de passar ainda pelo mais grave crise de emprego da história. O mesmo ocorreu na segurança pública”.

<http://www.justibutario.com.br/para_quando_outubro_chegar.htm>

Se a análise desses estudiosos não chega a oferecer um veredito definitivo sobre a “era FHC”, quando outubro de 2002 chegou, nas urnas, o povo ofereceu seu voto ao candidato Luiz Inácio “Lula” da Silva, eleito Presidente da República. Concorrendo pela quarta vez, derrota o candidato do governo, José Serra. O tempo, por certo, há de fazer o correto balanço deste contraditório e complexo Brasil do período Fernando Henrique Cardoso.

7.2. Política educacional no Brasil – da indefinição à explicitação

A investigação sobre a política educacional no intervalo compreendido entre 1985 e 2000 requer um esforço de síntese, ordenação e análise que ultrapassa um trabalho como o ora apresentado⁴⁰. O presente tópico, portanto, não pretende discutir de forma exaustiva o tema, mas, antes, oferecer alguns subsídios para situar o leitor em um debate de maior amplitude e complexidade.

Em primeiro lugar, vale realçar que aqui são tratados cinco governos distintos, embora no transcurso do mandato de quatro presidentes (Sarney, Collor, Itamar e FHC). Considerando as especificidades de cada um deles, é oportuno destacá-los em separado, muito embora se dispense maior ênfase ao período pós-96, quando se põem em marcha as reformas educacionais que vão caracterizar o restante do período.

Registrados estes aspectos, é importante notar que não se pode identificar uma continuidade entre as agendas de política dos três primeiros governos e aquelas dos dois últimos até porque, estes são realizados sob a gestão de um mesmo presidente. Entretanto, os “tempos de transição” preparam o terreno para a “explicitação” que vai ocorrer com as reformas implementadas a partir de 1996 (Vieira, 2008). Cientes de tais peculiaridades, é oportuno passar a um breve exame da educação brasileira no momento histórico em foco.

40 Este trabalho foi iniciado com a pesquisa *Política Educacional em Tempos de Transição* (Vieira, 2008), que trata do período 1985-1995, utilizado aqui como referência para a elaboração deste tópico. A investigação tem continuidade com o projeto *Política Educacional em tempos de reforma* (Vieira, 2010).

- **José Sarney – indefinição de rumos**

A política educacional do primeiro dos governos pós-regime militar apresenta as ambiguidades assinaladas no início do capítulo. Há uma busca de caminhos, uma ausência de clareza no que se refere a políticas e planos (Kuenzer, 1990, p. 61; Cunha, 1991, p. 268), daí esta gestão ser caracterizada como de “indefinição de rumos”. Não se percebe ainda um novo projeto, capaz de responder aos “tempos de transição” e às demandas de educação que nele se colocam.

No âmbito do esclarecimento das intenções, as primeiras alternativas são indicadas no documento *Educação para Todos: caminhos para mudança* (Brasil, 1985a). Em sintonia com os anseios de participação vividos nesse momento, enseja-se também um planejamento compartilhado com diferentes segmentos do sistema. Estados, municípios e escolas são envolvidos no Dia Nacional de Debate sobre a Educação, mais conhecido como o Dia D da Educação (Brasil, 1985b).

A leitura de tais documentos revela uma preocupação explícita com a universalização da educação básica. Ao mesmo tempo, embora os textos realizem “um amplo inventário dos históricos problemas da educação”, a concepção de “alternativas inovadoras à sua superação” não chega a apresentar-se como uma prioridade (Vieira, 2008, p. 55).

Para além dos planos, ou a sua ausência, no âmbito do governo federal, as atenções convergem para a elaboração do capítulo da educação na nova Constituição. A nova Carta Magna mobiliza os educadores desde 1986, quando o tema começa a ser discutido nos principais fóruns da área. Com

a instalação da ANC, o espaço privilegiado deste debate passa a ser o Congresso, com seus limites, contradições e esperanças⁴¹.

A Constituição de 1988 apresenta o mais longo capítulo sobre a educação de todas as constituições brasileiras. Dez artigos específicos (Art. 205 a 214) detalham a matéria, que também figura em quatro outros artigos do texto constitucional (Art. 22, XXIV; 23, V; 30, VI; e Art. 60 e 61 das Disposições Transitórias)⁴².

Embora quando de sua aprovação os organismos representativos dos educadores tenham reconhecido poucos avanços no texto promulgado, este assegura algumas conquistas significativas defendidas pela categoria, tais como: a consagração da 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 para os que a ele não tiveram acesso em idade própria (Art. 208, I); o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (Art. 208, III).

Antes mesmo da Constituição ser promulgada, em 05 de outubro de 1988, começa o debate em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Ao mesmo tempo em que as

41 Para uma reflexão sobre a educação na Constituinte, conferir: Vieira (1988), Garrido e Gomes (1987); Pinheiro, Maciel (s.d.); e Cunha (1991, p. 427-444).

42 Para aprofundar a análise sobre a educação na Constituição de 1988, ver: Cunha (1991, p. 444-455). Conferir também: Cury (2000, p. 19-30) e Oliveira, Adrião (2001).

organizações de educadores discutem o tema, dá entrada na Câmara dos Deputados o primeiro projeto de LDB (Projeto nº 1258/88), de autoria do deputado Octávio Elísio⁴³. Como este processo só se conclui em 1996, deixaremos para detalhá-lo ao tratarmos do governo Fernando Henrique Cardoso. Fica, porém, o registro de que já neste momento, há intensa mobilização em torno de um novo estatuto para a educação brasileira.

A administração educacional no período 1985-1990 assim pode ser resumida:

“Clientelismo, tutela e assistencialismo foram os três vetores da administração educacional da Nova República, que nesse aspecto só se distinguiu dos governos militares por juntar-lhes uma bombástica retórica (‘Tudo pelo social’) e pela prática da cooptação dos dissidentes, bem como pela preocupação em não poupar na troca de ‘benefícios’ governamentais por apoio político” (Cunha, 1991, p. 266).

Na mesma linha, pode-se acrescentar que:

“Com certeza, na área de formulação de políticas educacionais nada se inovou no período de transição em relação aos processos que caracterizaram tanto o período populista quanto o autoritário. Conseguiu-se pelo contrário, e não por acaso, uma interessante mescla de populismo com autoritarismo, através de um processo que, ao pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se

43 Para um aprofundamento do processo de tramitação da primeira fase do projeto de LDB na Câmara (1988-1990), conferir: Vieira (1990, p. 99-102).

pela ausência de direção e pela fragmentação (...) Desta forma, de uma fase tecnocrática de formulação de Planos, passou-se à pulverização dos recursos travestida de descentralização” (Kuenzer, 1990, p. 56 e 57).

Esses comentários confirmam a observação feita no início deste item, quando justificou-se o uso da expressão “indefinição de rumos” para caracterizar o governo Sarney em matéria de educação. A situação não sofre alteração significativa no governo seguinte, quando as promessas tendem a extrapolar em larga medida, os feitos.

- **Fernando Collor de Mello – a educação como espetáculo**

Quando Collor assume a Presidência da República, o impacto das medidas econômicas é de tal ordem que a preocupação em formular uma política educacional é relegada a segundo plano. Nos primeiros meses desta gestão registra-se uma mobilização das sociedades científicas e das entidades organizadas dos educadores contra a extinção de órgãos que estão na mira do processo de enxugamento do Estado, deflagrado pelo governo. Em função deste trabalho, tanto a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) acabam por escapar à tesoura que se instala nos gabinetes dos mandatários da nova administração, sendo mantidos como órgãos integrantes da burocracia estatal.

Gestos de efeito marcam este momento inicial: livros didáticos do governo anterior são descober-

tos a caminho de processo de incineração, fato que recebe ampla divulgação na mídia. Iniciativas de coibir o aumento de mensalidades de instituições particulares de ensino também repercutem na imprensa falada e escrita, colocando pais e proprietários em pé de guerra.

Enquanto segue o espetáculo, são concebidos projetos a serem desenvolvidos – iniciativas de grande impacto, naturalmente. As intenções em matéria de educação se materializam no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), divulgado em setembro de 1990. Quando o Programa é lançado, a imprensa e os educadores o acolhem com ceticismo. Em reportagem especial sobre os seis primeiros meses dessa gestão, o *Jornal do Brasil* apresenta a seguinte manchete: “Educação é um dos pontos fracos do governo”, observando que:

“Ao escolher Carlos Chiarelli para o Ministério da Educação, num lance que claramente resvalava para a improvisação, o presidente revelou que não tinha nem o nome, nem as ideias, para atacar um problema igualmente crucial para o País. Apesar do trombeteado Programa de Alfabetização e Cidadania (...) a Educação é o calcanhar-de-aquiles desse governo” (*Jornal do Brasil*, 16/9/90, p. 26)⁴⁴.

Depoimentos de especialistas confirmam a apreciação do periódico:

44 Carlos Chiarelli, Ministro da Educação de 15/03/1990 a 21/10/91, senador pelo Rio Grande do Sul (PFL) seria substituído no cargo por José Goldenberg (22/08/91 a 04/08/92).

“A tônica dos primeiros 180 dias do governo Collor foi a degladiação entre os donos de escolas privadas e o MEC. Não se fez nada pela escola pública, que não recebe recursos, ao mesmo tempo em que a escola particular está cada vez mais desincentivada a continuar funcionando...”
(Miguel Arroyo – Universidade Federal de Minas Gerais).

“O MEC criou a pedagogia da Sunab cuidando do preço das escolas particulares, quando tem que cuidar das escolas públicas (...). É preciso definir prioridades, mostrar o caminho, preparar uma política de educação. Nada disso está sendo feito. Dar autonomia a estados e municípios é uma loucura. Num município onde 90% das pessoas forem analfabetas, nada vai ser feito” (Sérgio Costa Ribeiro – Laboratório Nacional de Computação Científica).

“Há uma jogada de marketing e não uma política definida e séria para solucionar os graves problemas da educação. Não vi propostas concretas do MEC para se melhorar a rede pública de 1º e 2º graus. Além disso, o governo está sucateando a universidade, com a exigência de redução do número de professores e funcionários” (José Arapiraca – Universidade Federal da Bahia (*Id. Ibid.*)).

Como se vê, há um consenso em torno da crítica às ações do governo em matéria de política educacional. Assim, o PNAC vem preencher um vazio até aquele momento não ocupado em termos de definições. Este não se apresenta tão-somente como um programa de alfabetização. Seu conteúdo envolve praticamente todas as áreas de atuação do Ministério, exceto o ensino superior. Na verdade, este é o documento orientador

da política educacional do governo que se inicia, estando inteiramente voltado para a perspectiva do cumprimento dos preceitos constitucionais de universalização do ensino fundamental e de eliminação do analfabetismo.

No final do ano, é divulgado o *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação 1991-1995* (Brasil, 1990), que retoma e detalha as ideias trabalhadas no PNAC. A essas alturas, porém, a perda de credibilidade do grupo alagoano já se instalara, passando o texto praticamente despercebido.

Em fevereiro de 1991, é lançado o documento *Brasil um projeto de reconstrução nacional* (Brasil, 1991), que deveria ser o principal instrumento de governo. Com o tempo de Collor em vias de esgotamento, contudo, o Estado espetáculo começa a fazer água. A educação, como as demais áreas, torna-se refém do clima de suspeitas que se instala em torno da administração no poder. Os fatos políticos determinariam seu afastamento da Presidência da República. Antes mesmo de concluído o processo de *impeachment*, Itamar Franco assume o cargo. No campo da educação a troca não é apenas de titulares, caracterizando-se a nova administração por alguns elementos que a diferenciam da gestão anterior.

• Itamar Franco – tentativa de retomada

Sob a presidência de Itamar Franco, ocorre “tentativa de retomada” da definição da política educacional. Tal intenção se materializa, sobretudo, através de um significativo processo de mobilização

nacional, que tem dois momentos chaves. O primeiro, inicia-se com os debates visando à elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos* (Brasil, 1993a), o qual desdobra-se em planos decenais de educação elaborados por Estados e Municípios. O segundo expressa-se na realização da *Conferência Nacional de Educação para Todos* (Brasil, 1994), oportunidade em que é debatida uma ampla agenda de temas colocada a partir do processo anterior. Esses encaminhamentos revelam uma sintonia do País com a agenda de organismos internacionais.

A mobilização ensejada através dos eventos de 1993 e 1994 não se configura como um planejamento em sentido estrito. Trata-se, antes de mais nada, de um estilo de gestão, onde se busca ouvir a sociedade e apontar um horizonte futuro para a educação brasileira. Ao lado de tais ações, o governo se empenha também em elaborar instrumentos tradicionais do planejamento. Nesta perspectiva, primeiro é concebido o planejamento global, depois o setorial.

O documento geral de planejamento do governo Itamar, denominado *Diretrizes de Ação Governamental* (Brasil, 1993b) é divulgado em janeiro de 1993. O documento setorial para a educação, *Linhas Programáticas da Educação Brasileira – 1993/94*, é de agosto do mesmo ano (Brasil, 1993c).

Outros elementos para uma análise dos objetivos dessa administração podem ser buscados no texto *Educação no Brasil: situação e perspectivas* (Brasil, 1993d). Embora este documento não se constitua em um instrumento formal de planejamento setorial, expressa com clareza as diretrizes do momento: o Programa de Atenção Integral à

Criança e ao Adolescente (PRONAICA) e a Descentralização. O lema é “Educação para Cidadania” e a meta: “Boa Escola para Todos”. Como “políticas básicas”, o Ministério propõe sete grandes linhas de ação: Universalizar com qualidade; A pedagogia da atenção integral; Desenvolvimento da educação tecnológica; Extensão da escolaridade no segundo grau; Qualidade para a graduação; Consolidação da pós-graduação; e Prevenção contra os riscos da modernidade.

Ainda que com Itamar se identifique uma “tentativa de retomada” dos rumos da política educacional no âmbito federal, como se verá adiante, é no governo seguinte que este movimento vai se explicitar. Procedendo a um balanço desta gestão, há um saldo positivo no sentido do debate que se promove a pretexto dos eventos em torno do Plano Decenal e da Conferência Nacional. Acumula-se uma reflexão para o próximo governo. Quando este assume, porém, não revela disposição para incorporar as contribuições da administração antecedente.

- **Fernando Henrique Cardoso – explicitação de rumos**

Após uma certa nebulosidade inicial (Vieira, 1995), o governo Fernando Henrique Cardoso aos poucos torna claro seu projeto para a educação. As primeiras ideias a respeito do tema estão expressas já no documento de campanha *Mãos à obra* (Cardoso, 1994) onde, como se viu, a educação figura como uma das cinco prioridades de governo. Em 1995 é elaborado o documento *Planejamento político-estratégico – 1995/1998* (Brasil, 1995), onde há

um primeiro anúncio do que viria a ser a política educacional do período.

É somente em 1996, contudo, que se pode falar de uma efetiva “explicitação de rumos” da política educacional. Diferentemente das gestões anteriores, neste governo não há um documento geral ou setorial para anunciar as ações a serem desenvolvidas, mas um amplo conjunto de medidas que vão sendo deflagradas, tanto no âmbito do Executivo como do Legislativo, referendando o projeto governamental. Tais iniciativas, responsáveis por alterações significativas na fisionomia do sistema educacional brasileiro, ocorrem numa sequência.

Em primeiro lugar, o governo faz aprovar no Congresso a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, modificando artigos do capítulo da educação da Constituição Federal e dando nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). As alterações visam: permitir a intervenção da União nos Estados, caso estes não apliquem o valor mínimo exigido por lei (Art. 34); rever o dever do Estado na oferta de ensino fundamental para os que a ele não tiveram acesso em idade própria e de ensino médio (Art. 208); definir as responsabilidades das diferentes esferas do Poder Público em relação à oferta de ensino (Art. 211); detalhar os recursos aplicados pela União na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental (Art. 212); e, prever a criação de fundo de natureza contábil para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização de seu magistério (ADCT, Art. 60).

Poucos meses depois, são aprovados dois outros instrumentos de reforma: a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A LDB de 1996 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 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)⁴⁵.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos, instituído a partir de 1998. Tem por objetivo vincular 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

45 Para aprofundar a reflexão sobre o tema, ver: Saviani (1997); Cury (1997); Gomes (1998); Cury (2000), Vieira, Albuquerque (2002b), dentre outros.

(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, procedendo-se depois a um rateio dos recursos conforme o número de alunos por rede (Constituição Federal, ADCT – Art. 60, § 1º e 2º)⁴⁶.

A legislação de 1996 tem ampla repercussão sobre o sistema escolar. Com tais instrumentos em mãos, o governo federal assume a definição da política educacional como tarefa de sua competência, descentralizando sua execução para os Estados e municípios. O controle do sistema escolar passa a ser exercido através de uma política de avaliação para todos os níveis de ensino. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criado em 1990, é ampliado e fortalecido. São também implementados dois outros sistemas. Em 1996, é realizado pela primeira vez o Exame Nacional de Cursos (Provão), avaliação feita com os formandos dos cursos de graduação da educação superior. Em 2002 o Provão avaliou estudantes de 24 cursos. O Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) passa a ser aplicado a partir de 1998 junto a alunos do ensino médio, com o objetivo de medir seus conhecimentos e oferecer uma estratégia de avaliação alternativa ao vestibular.

Ao lado dessas medidas, é desencadeada uma ampla reforma curricular no ensino fundamental, através da proposição de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

Estes têm por finalidade: propiciar aos sistemas de ensino, particularmente aos professores,

46 Conferir: Monlevade, Ferreira (1997); Brasil(1999); e Martins (1999).

subsídios à elaboração e/ou reelaboração do currículo, visando à construção do projeto pedagógico, em função da cidadania do aluno (Brasil, 1998).

Integram um conjunto de publicações para 1^a à 4^a séries e 5^a à 8^a séries, nas diferentes áreas de conteúdo (Língua Portuguesa; Matemática; Ciências Naturais; Geografia História; Arte; Educação Física; e Língua Estrangeira), assim como ‘temas transversais’ (Ética Meio Ambiente; Saúde; Pluralidade Cultural; Orientação Sexual; e Trabalho e Consumo).

Sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso alguns programas federais permanentes são fortalecidos, consolidados e ampliados, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Outras ações deflagradas a partir de 1995 são: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa TV Escola; o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO); e o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO).

Conforme observado em estudo anterior:

“A definição e encaminhamento desse conjunto de iniciativas inaugura nova orientação governamental para a agenda da política educacional brasileira, explicitando assim os compromissos assumidos junto à agenda internacional promovida pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990” (Vieira, Albuquerque, 2002b, p. 32-33)⁴⁷.

47 Para a aprofundar o impacto das agendas internacionais sobre a educação Brasileira, conferir: Vieira, Albuquerque (2002a).

As reformas da década de 90 explicitam a busca por uma política de qualidade. Nem todos os seus objetivos, todavia, surtem os resultados esperados, indicando distância entre o proclamado e o realizado:

“... em final de 2000, ao anunciar os resultados do SAEB-99, o MEC expõe para o País uma realidade pouco animadora da situação educacional brasileira. Em grande número de estados brasileiros, o desempenho dos estudantes em testes de habilidade em Português e Matemática foi inferior ao biênio anterior” (Ibidem., p. 110).

O governo federal atribui tal situação a reformas estruturais desencadeadas no âmbito dos sistemas de ensino (*Id. Ibid.*). É verdade que o SAEB é apenas um instrumento de medida, não sendo possível generalizar para o País dados que são de uma amostra. O fato de a escola não absorver reformas que foram não apenas estimuladas, como fortemente induzidas pelo governo federal é, porém, um elemento a ser aprofundado.

Indicadores sobre a expansão da oferta, por outro lado, sinalizam avanços significativos. “De 1991 a 1998 a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95,3%” (Brasil, 2000, p. 5). Com isso, o Brasil antecipa uma das metas expressas no Plano Decenal de Educação para Todos, a qual projetava uma cobertura de 94% até 2003 para a população em idade escolar. Este índice é bastante animador considerando, sobretudo, a indicação de que “além de ter mais jovens concluindo o ensino fundamental, é crescente o número daqueles que chegam ao final

com menos idade, em condições, portanto, de continuar os estudos” (p. 6).

Tal crescimento é ainda mais visível no ensino médio, que registra uma evolução percentual de 41,2% da matrícula no intervalo de 1994 a 1998. Cabe dizer que todo este movimento ascendente da oferta educacional brasileira acontece conforme preconiza a atual LDB, que fortalece o processo de municipalização do ensino fundamental e “estadualização” do ensino médio.

É oportuno ainda mencionar um elemento de política educacional até aqui não referido: o Plano Nacional de Educação (PNE). Previsto pela Constituição de 1988 (Art. 214), este tem um primeiro ensaio no Plano Decenal de Educação (Brasil, 1993a), elaborado no governo Itamar, com intenção de definir os rumos da educação nacional no horizonte de 10 anos (1993-2003).

O governo Fernando Henrique Cardoso retoma a tarefa de elaboração do PNE na nova LDB (Art. 87, § 1º), atribuindo à União a tarefa de nele estabelecer diretrizes e metas para os dez anos seguintes. Seu encaminhamento ao Congresso Nacional deveria ocorrer no prazo de um ano, a contar da promulgação da Lei nº 9.394/96. Objeto de polêmicas entre entidades ligadas a educadores e o Ministério da Educação, duas diferentes versões de PNE chegam ao Congresso. Entre marchas, contramarchas, mescladas por acalorado debate, finalmente é aprovado pelo Congresso (2000) e sancionado pelo presidente da República (janeiro, 2001)⁴⁸.

48 Importa registrar que a sanção do PNE pelo Presidente da República aconteceu, todavia, com vetos que incidiram sobre os principais disposi-

Muito haveria ainda por dizer sobre a educação no governo de Fernando Henrique Cardoso – tanto pela multiplicidade de ações nele desencadeadas como pela proximidade temporal com a política educacional desta gestão. A uma reflexão de natureza histórica, contudo, cabe ponderar sobre o peso do presente em relação ao passado, não sendo pertinente o hoje se sobrepor ao ontem. Assim, é oportuno dar por encerrado este breve anúncio das expectativas e realizações do período. Novos fatos, por certo, trarão outras perspectivas de análise⁴⁹.

tivos, especialmente aqueles que se referiam a um aumento progressivo dos recursos para a educação. Para maiores esclarecimentos sobre o PNE, conferir; Brasil (2000, p. 31-37).

49 Uma perspectiva de balanço da educação nesses governos pode ser conferida em: Caixeta (2002, p. 537-568). A pesquisa iniciada em *Política educacional em tempos de transição* (Vieira, 2008) tem contribuído em novo projeto denominado *Política educacional em tempos de reforma* (Vieira, 2010)

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil: 1500-1889**. São Paulo: EDUC, 1989.

ARARIPE, Tristão de Alencar. **História da província do Ceará: desde os tempos primitivos até 1850**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

ATCON, Rudolph. Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira. In: SERRANO, José (Coord.). **Atcon e a universidade brasileira**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1974. p. 61-202.

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.

BERGER, Manfredo. **Educação e dependência**. Porto Alegre: DIFEL, 1976.

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação**. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Plano nacional de desenvolvimento econômico e social: 1972-1974.** Rio de Janeiro: Centro de Serviços Gráficos do IBGE, 1971.

BRASIL. **II Plano nacional de desenvolvimento: 1975-1979.** Rio de Janeiro: Centro de Serviços Gráficos do IBGE, 1974.

BRASIL. Senado Federal. **Constituições brasileiras: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988.** Brasília: Senado Federal, 2001. (Coleção Constituições Brasileiras).

BRASIL. **Programa setorial de ação do governo Collor na área de educação: 1991-1995.** Brasília, 1990.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação.** Brasília: Editora Plano, 2000.

BRASIL. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social: 1967-1976.** [s. d.].

BRASIL. **Programa de ação econômica do governo: PAEG: 1964-1966.** [s. d.].

BRASIL. **Programa de metas e bases para a ação de governo: 1970-1972.** [s. d.].

BRASIL. **Programa estratégico de desenvolvimento: PED: 1968-1970.** [s. d.].

BRASIL. **Plano trienal: 1963-1965.** [s. d.].

BRASIL. **III Plano nacional de desenvolvimento: 1980-1985.** Rio de Janeiro: Centro de Serviços Gráficos do IBGE, [s. d.].

BRASIL. **Relatório da equipe de assessoria ao planejamento do ensino superior: EAPES.** Brasília: MEC, 1969.

BRASIL. **Plano setorial de educação e cultura: 1972-1974.** Brasília: MEC; Secretaria Geral, 1971.

BRASIL. **II Plano setorial de educação e cultura: 1975-1979.** Brasília: MEC, 1976.

BRASIL. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto:** 1980-1985. Brasília: MEC; Secretaria Geral, 1980.

BRASIL. **Educação para todos:** caminhos para mudança. Brasília: MEC, 1985a.

BRASIL. **Dia nacional de debate sobre educação:** síntese e perspectivas. São Paulo: MEC; CENAFOR, 1985b.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos:** 1993-2003. Brasília: MEC; Linha Gráfica Editora, 1993a.

BRASIL. **Diretrizes de ação governamental.** Brasília: SEPLAN; Ministério da Fazenda, 1993b.

BRASIL. **Linhas programáticas da educação brasileira:** 1993-1994. Brasília: MEC, 1993c.

BRASIL. **Educação no Brasil:** situação e perspectivas. Brasília: MEC, 1993d.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação para Todos.** Brasília: MEC, 1994.

BRASIL. **Planejamento político-estratégico:** 1995-1998. Brasília: MEC, 1995.

BRASIL. **FUNDEF:** balanço do primeiro ano do FUNDEF. Brasília: MEC, 1999.

BRASIL. **Educação para todos:** avaliação do ano 2000. Brasília: MEC, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social.** 1996. (Diagnóstico preliminar).

BRASIL. **Brasil:** um projeto de reconstrução nacional. Brasília, 1991.

BRASIL. **Parâmetros curriculares nacionais:** introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC; SEF, 1998.

tes brasileiras: 1823-1988. São Paulo: Autores Associados, 1996. p. 31-53. (Coleção memória da educação).

CONFERÊNCIA Nacional de Educação para Todos. In: Brasília: INEP, 1997.

CORDEIRO, Celeste. **Brinquedos da memória: a infância em Fortaleza no início do século XX.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. **Política educacional no Brasil: a profissionalização do ensino médio.** Rio de Janeiro: Eldorado, 1973.

_____. A expansão do ensino superior: causas e consequências. In: **Debate e Crítica**, 5: 27-58, mar. 1975.

_____. **Educação e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

_____. **A universidade temporã.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **Educação, estado e democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. (Coleção educação universitária).

_____. **Legislação educacional brasileira.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. **Cidadania republicana e educação: governo provisório do Marechal Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil et al. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e plano nacional de educação.** São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DEL PRIORE, Mary; VENÂNCIO, Renato Pinto. **O livro de ouro da história do Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

JORNAL do Brasil. **Educação é um dos pontos fracos do governo**. Rio de Janeiro, 16 set. 1990, p. 26.

ESPINOLA, Rodolfo. **Vincente Pinzón e a descoberta do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará: dos índios à geração cambeba**. Fortaleza: Tropical, 1997.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

FÉRRER, Francisco Adegildo. **O obscurantismo iluminado: Pombal e a instrução em Portugal e no Brasil (século XVIII)**. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

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.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: EDART, 1978.

_____. **Política educacional e indústria cultural**. São Paulo: Cortez, 1987.

GARRIDO, Maria do Céu Jurema; GOMES, Cândido Alberto. **A educação na Assembleia Constituinte**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, n. 68, p. 669-99, set./dez. 1987.

GERMANO, José Wellington. **Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985**. São Paulo: Cortez, 1993.

GOLDMANN, Lucien. **Dialética e cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 3-25.

GOMES, Candido Alberto. **A nova LDB: uma lei de esperança**. Brasília: Universa, 1998.

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.

IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e constituições brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

JORNAL Tribuna da Imprensa. **Brasil só perde para a Índia em número de desempregados**. Rio de Janeiro, 29 mai. 2002.

KUENZER, Acácia Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, Acácia Z. et al. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990. p. 55-88.

LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LUZURIAGA, Lorenzo. **História de la educación pública**. Buenos Aires: Editorial Losada, 1950.

MAIS uma vez convocados (Manifesto ao povo e ao Governo). In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, vol. 69 (161), jan./abril, 1988, p. 143-163.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, vol. 65 (159), maio/ago., 1984, p. 407-425.

MARIANI, Clemente. Exposição de motivos. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, n. 68, set./dez. 1987, p. 623-63.

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.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

MOACYR, Primitivo. **A instrução e as províncias:** subsídios para a história da educação no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939. (Série brasileiras, 147).

MOISÉS, José Álvaro. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE, Maria de Lourdes M. **A cidadania que não temos.** São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 119-150.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo. **O FUNDEF e seus pecados capitais.** Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república.** São Paulo: EPU, 1976.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação e cidadania:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PAIM, Antonio. **Momentos decisivos da história do Brasil.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PARENTE, Francisco Josênio Camelo, O Ceará dos “coronéis” (1945-1986). In: SOUSA, Simone de (Org.). **Uma nova história do Ceará.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000. p. 17-55.

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.

PINHEIRO, Maria Francisca S.; MACIEL, Maria Lúcia. Educação e Ciência. In: BASTOS, Vânia Lomônaco; COSTA, Tânia Moreira da (Orgs.). **Constituinte**: questões polêmicas. Caderno CEAC/UnB. Brasília: Universidade de Brasília, ano 1, n. 2, p. 143-149, [s. d.].

POCHMANN, Márcio; BORGES, Altamiro. **Era FHC**: a regressão do trabalho. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2002.

POERNER, Artur José. **O poder jovem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

RAMALHO, Braulio Eduardo Pessoa. **As lutas políticas dos universitários cearenses: 1964-1968**. Fortaleza, 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará.

RELATÓRIO Meira Matos. **Revista Paz e Terra**, ano II, n. 8, p. 243-282, 1968.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. São Paulo: Cortez & Moraes, 2000.

RODRIGUES, José Honório. **Teoria da história do Brasil**: introdução metodológica. São Paulo: Brasiliense, 1978.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. 27. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

RUFIN, Jean-Cristophe. **Vermelho Brasil**. Rio de Janeiro: Objetiva, 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.

SILVA, Hélio. **As Constituições do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lidador, 1985.

SILVA, Tereza Roserley Neubauer da. O que foi feito e o que ainda resta fazer para alfabetizar a população brasileira. In: **Alternativas de alfabetização para a América Latina e o Caribe**. Brasília: INEP, 1988, p. 43-74.

SIMÕES, Henrique Campos. **As cartas do Brasil**. Ilhéus, 1999.

SOUZA, Simone de. **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2002.

VERAS, Maria Eudes Bezerra. **Estado e financiamento da educação**. Fortaleza, 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará.

VIEIRA, Sofia Lerche. **O (dis)curso da (re)forma universitária**. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, 1982.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional**. São Paulo, 1990. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____. **O público e o privado na educação brasileira**. Fortaleza, 1992. Tese (Concurso de professor titular em educação brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará.

_____. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 27-55.

_____. **Política educacional em tempos de transição: 1985-1995**. Brasília: Liber Livro 2. ed. 2008.

_____. **História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002a.

_____. Em busca de uma LDB cidadã. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**: texto aprovado na comissão de educação, cultura e desporto da CD. São Paulo: Cortez, 1990a. p. 95-102

_____. **Política educacional em tempos de reforma**. Projeto de pesquisa. CNPq. Bolsa de Produtividade Processo nº 302372/2010-5. Fortaleza, 2010.

_____. Políticas de formação em cenários de reforma. VEIGA, Ilma Passos; AMARAL, Ana Lúcia (Orgs.). **Formação de professores: políticas e debates**. Campinas, SP: Papyrus, 2002c (Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).

_____. **Ser professor: pistas de investigação**. Brasília: Editora Plano, 2002b.

_____. **Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil – Império e República**. Brasília: Liber Livro, 2008.

_____. Processos de política educacional no Ceará: – Império e República. **Coleção Documentos da Educação Brasileira**. 4. cd-rons e 1 livreto, Brasília: INEP, 2006.

_____. Leis de reformas da educação no Brasil: – Império e República. **Coleção Documentos da Educação Brasileira**. 2. cd-rons e 1 livreto, Brasília: INEP, 2008.

_____; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Planejamento e política educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002a.

_____; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002b.

VILLA LOBOS, João Eduardo. **Diretrizes da educação: ensino e liberdade**. São Paulo: Pioneira, 1969.

WEREBE, Maria José Garcia. **Grandezas e misérias do ensino no Brasil**. [S. l.]: Difusão Europeia do Livro, 1970.

Consultas na Internet

Disponível em: <<http://www.elpais.com.es>> Acesso em: 25 out. 2002. Disponível em: <http://www.justributario.com.br/para_quando_outubro_chegar.htm>. Acesso em 26 out. 2002. Disponível em: <<http://www.lepanto.org.br/TSC5.html>>. Acesso em: 08 nov. 2002.

FICHA TÉCNICA

Sofia Lerche Vieira (Autora)

Licenciada em Letras (UnB). Doutora em Filosofia e História da Educação (PUC/SP), com pós-doutorado na Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED-ES). Professora titular da UFC e da UECE. Pesquisadora do CNPq e líder do Grupo de Pesquisa “Política Educacional, Gestão e Aprendizagem”. Foi Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará (2003-2005). Publicou, dentre outros: *História da Educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos* (2002), *Gestão da Escola: desafios a enfrentar* (org.) 2002, *Política Educacional em Tempos de Transição* (2008, 2. ed.), *Educação Básica: política e gestão da escola* (2009, 2. ed.), *Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil Império e República* (2008). E-mail: sofialerche@gmail.com

Isabel Maria Sabino de Farias (Co-autora)

Pedagoga (UECE). Doutora em Educação Brasileira (UFC). Professora do Curso de Pedagogia e do Mestrado em Educação da UECE. Líder do grupo de pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS). Publicou: *Docência no*

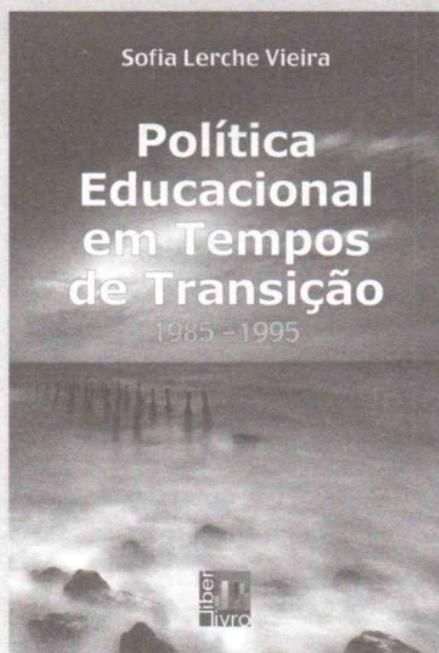
telensino: saberes e práticas (2000), *Inovação, Mudança e Cultura Docente* (2006), *Didática e Docência: aprendendo a profissão* (co-autoria, 2009).

E-mail: isabelinhasabino@yahoo.com.br

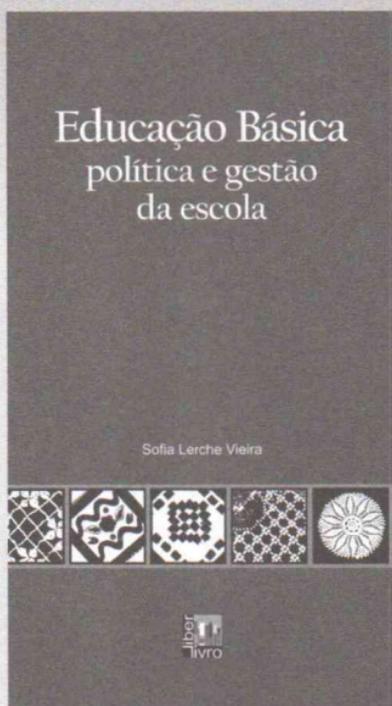
Jaana Flávia Fernandes Nogueira
(Colaboradora)

Licenciada em Pedagogia (UECE). Mestre em Educação (UnB) e Doutoranda em Educação da Universidade da Califórnia – Los Angeles (UCLA). Técnica em Assuntos Educacionais do Ministério da Educação. Colaborou na elaboração dos livros: *Ser Professor: pistas de investigação* (2002) e *História da Educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos* (2002).
E-mail: jaanafernandes@gmail.com

OUTROS TÍTULOS DA LIBER LIVRO EDITORA

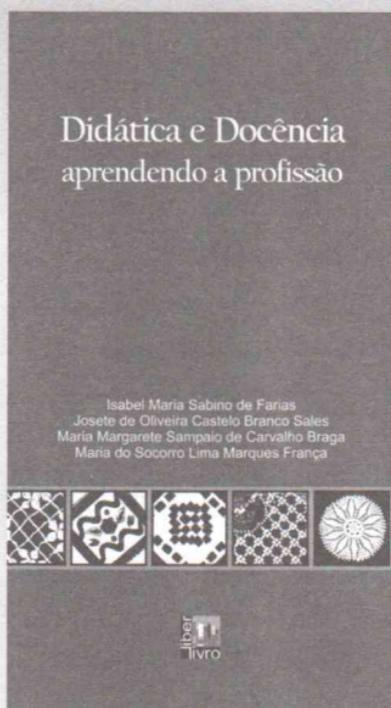


Este livro dirige-se aos interessados em compreender o movimento de construção das políticas educacionais. Debruçando-se sobre os principais documentos dos governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, a autora procede a um minucioso estudo do que denomina de transição.



O livro *Educação Básica: política e gestão da escola* integra a Série Formar, cuja finalidade é contribuir para a disseminação de conhecimentos necessários à formação de profissionais da educação e de outras áreas das humanidades. Neste volume Sofia Lerche Vieira discute, aprofunda e amplia as reflexões acerca da legislação e da política educacional brasileira e de como ela se efetiva na prática da gestão dos sistemas e das escolas. Inova ao incluir na análise aspectos relacionados a indicadores educacionais e sua utilização na avaliação de resultados e no planejamento de políticas públicas.

OUTROS TÍTULOS DA LIBER LIVRO EDITORA



O livro *Didática e Docência: aprendendo a profissão* integra a Série Formar, cuja finalidade é contribuir para a disseminação de conhecimentos necessários à formação de profissionais de educação e de outras áreas das humanidades. As autoras partem da premissa de que o fazer docente é uma atividade situada, não neutra e distante do improvisado. Inclui reflexões sobre o ensino, seus pressupostos, determinantes sociais e modos de concretização. A escolha das temáticas nele abordadas se apoiou no inventário das pautas recorrentes ou ausentes nas publicações em circulação sobre o assunto, bem como na intenção de assegurar conhecimentos pedagógicos básicos que fortalecessem o trabalho docente numa abordagem crítica e contextualizada.

Este é um livro elaborado com o objetivo pedagógico de oferecer um mapa da trajetória da política educacional brasileira a interessados e iniciantes neste campo. O estudo é concebido em dois movimentos, mutuamente articulados, de reflexão: o contexto político brasileiro e as diretrizes educacionais definidas nos diferentes momentos históricos. A obra organiza-se em um conjunto de sete capítulos, que retratam o percurso iniciado com a chegada dos primeiros jesuítas ao Brasil (1549), projetando-se até o ano 2000, data alusiva aos 500 anos de nossa história oficial. Em fascinante passeio pelo tempo, as autoras oferecem uma rica reconstrução das principais iniciativas de política educacional desenvolvidas pelo poder público. Trata-se de leitura indispensável àqueles que desejam compreender a relação passado-presente, destacando-se pelo equilíbrio entre rigor científico e clareza de linguagem. A publicação desta 3ª edição confirma a pertinência dos estudos introdutórios ao complexo e desafiante campo da história política educacional.

ISBN 978-85-98843-39-1



9 788598 843391