

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Curso de Pedagogia – Licenciatura (Modalidade a Distância Educação/UFRGS)
Eixo V: Práticas pedagógicas e currículo: políticas públicas e gestão da educação

A Organização da Educação Básica Brasileira em Perspectiva Histórica: ênfase no período republicano e na educação elementar

Neusa Chaves Batista¹

Apresentação

O texto que segue, tem por objetivo inserir o aluno (a) em uma reflexão sobre a organização nacional do ensino numa perspectiva sócio-histórica. Neste sentido, a organização e estrutura da educação básica especialmente as etapas da infantil e do ensino fundamental são pensadas a partir do modelo de sociedade dentro da qual estão inseridas, neste caso, a sociedade (capitalista) brasileira. Pretende-se com o texto e suas “portas” demonstrar a complexidade e as contradições existentes nas mediações político, econômico e social para a constituição de uma educação pública e de qualidade para todos.

O texto está organizado de maneira que o aluno (a) possa pesquisar e acessar outros textos e exercícios, os quais vão tratar especificamente de assuntos referentes ao tema proposto.

1. A Sociedade Agroexportadora e a Constituição do Ensino de Elite (1549-1920)

A história se estuda para aprender como militar a favor da transformação, não de uma transformação previsível, não de uma transformação pré-figurada, mas da transformação em direção ao radicalmente novo e, portanto, relativamente desconhecido.

Gregório Barenblit

¹ Professora do PEAD e doutoranda do Curso de Pós Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Contexto Social, Político e Econômico.

No Brasil, as forças hegemônicas que impulsionaram o movimento da independência nacional não eram opostas à ordem patrimonial estruturada durante o período colonial. Tratava-se de grandes proprietários de terras e extratos privilegiados na estrutura da colônia, unidos pelo interesse comum de conquistar a emancipação, para que pudessem realizar politicamente sua condição econômica e social de estamentos dominantes. O objetivo, pois, era libertar as atividades produtivas do domínio metropolitano sem alterar a estrutura socioeconômica, apoiada no grande latifúndio e no regime de trabalho escravo. Inexistiu em tal processo a luta entre forças econômicas e sociais opostas, que caracterizou a implantação da ordem burguesa em outras sociedades. Libertadas do domínio português, as estruturas coloniais foram preservadas pela monarquia brasileira, implicando o fortalecimento dos mecanismos de dominação próprios do poder privado.

2. A Constituição de 1824 e a Legitimação da Sociedade Escravocrata

A Constituição de 1824 pode ser tomada como indicadora do referencial normativo que então se implantava. Num país onde os escravos correspondiam a mais de um terço da população a norma legal prescreveu: “A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império”. (Constituição do Império, 1824, art.179)

Em seu artigo 179, a Constituição do Império garantia a todos os cidadãos: “a instrução primária gratuita, [e] os colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-letas e artes”. Nas condições históricas em que se forjou o reconhecimento legal desse direito, o que estava em discussão não era a escolaridade das massas. A reprodução da força de trabalho prescindia desse tipo de qualificação, bem como da atuação da escola como vínculo ideológico para um determinado padrão de sociabilidade. Neste período não estava em questão respostas e demandas pela extensão da cidadania.

A dicotomização da escola

A predominância da cultura escravocrata nas representações sociais das elites senhoriais e, portanto, na orientação conservadora das suas práticas vai configurar uma valorização própria da escola. Esta se constrói em oposição ao mundo do trabalho, justificando assim, a estruturação no país de um sistema dual de ensino, nos moldes europeus, mas guardando as especificidades da realidade brasileira. Um modelo educaria as elites(educação ornamental/bacharelesca era socialmente reconhecida) para exercer cargos públicos e outras atividades liberais. O outro modelo encarregaria-se da educação do povo.(educação vocacional preparava para o trabalho, o acesso a ela significava um fator de desqualificação social).

3. A Educação como Questão Social no Século XIX

A predominância do caráter agroexportador da economia e os moldes em que as atividades agrícolas eram praticadas não faziam da escolarização um problema. O mandonismo e o poder pessoal de articulação dos interesses sociais garantiam, seja pelas teias de lealdades, seja pela violência explícita, o conformismo das massas. Nos centros urbanos, onde estas vão encontrar algum espaço para reivindicar direitos, a questão social será tratada como “caso de polícia”. O problema da educação dos “subalternos” é retomada pelos segmentos da elite adeptos da doutrina liberal revigorados pelo ideal republicano.

4. A Sociedade Brasileira no Início do Século XX e a Constituição da Educação Como Setor

O exercício do poder pessoal e o mandonismo ganham vigor por meio de novas faces. As práticas clientelísticas e o apadrinhamento político impõem-se como substrato do coronelismo. A legitimidade do poder oligárquico estruturou-se em articulação com os interesses dos potentados locais, tendo por vínculo o controle dos empregos públicos. A educação pública era moeda de troca nos moldes das relações clientelistas.

Para as elites dominantes, os “outros não contavam” (operariado e classe média urbana).

As iniciativas da 1ª. República (iniciada em 1889) na área de educação foram modestas, criaram-se as escolas de ensino superior (somente em 1920-1ª. Universidade no RJ), mas a estrutura dual do sistema de ensino permaneceu. O princípio federalista, descentralizador, manteve o ensino primário público como de responsabilidade dos estados, mas não registram ações estaduais significativas visando à escolarização em massa.

2.1 Fatores importantes para a emergência da educação como questão nacional

- 1ª. Guerra Mundial (1914-1918), entremeada com o movimento nacionalista (Ligas de alfabetização/Associação Brasileira de Educação) e as transformações que, paulatinamente, vão se operando na sociedade. Necessitava-se de soldados alfabetizados para proteger o país em caso de invasão;
- Fortalecimento do grupo urbano industrial (surgimento de uma ainda incipiente indústria de produtos leves que necessitava de trabalhadores com um mínimo de formação) contribuindo para a ampliação dos setores médios e do operariado urbano (no campo educacional, essas forças vão pugnar pela escolarização das massas, mediante campanhas de alfabetização, e pela universalização do ensino primário. Cobrava-se ações do poder central tanto no sentido de prover fundos quanto no de estabelecer uma política nacional de educação.

Foi de 1910-1920 que se imprimiu à educação o caráter de uma questão nacional, passando-se ao mesmo tempo a reconhecer a existência de especialistas na área. Neste sentido, o papel da Associação Brasileira de Educação (ABE) foi fundamental, pois, agregou em seu interior profissionais que passaram a discutir a educação como uma área específica das políticas governamentais e de grande importância para a constituição de uma sociedade moderna e democrática.

2.2 A sociedade urbano-industrial e a educação pública

1910-1960: A Luta pela ampliação das oportunidades escolares

O contexto social, político e econômico.

A crise que atingiu o espaço capitalista internacional ao final dos anos 20 acentua a importância da adoção do trabalho assalariado. A crise da bolsa de valores em 1929, ao tornar inexorável a queda das exportações, alterou os rumos da economia, colocando-os no sentido do mercado nacional. Os capitais acumulados no setor cafeeiro passaram a ser investidos em outros setores produtivos, num movimento que assinalou a passagem do modelo agroexportador, vigente desde a colônia, para o modelo de substituição de importações. Intensificou-se no país, a fabricação de produtos acabados, antes alvo de importações, e um tipo de produção agrícola também destinada à satisfação do mercado interno.

Os atores sociais

- MILITARES: 1915 – é criada a Liga de Defesa Nacional. No RJ o clube militar funda a Liga Brasileira contra o analfabetismo. O Projeto que os guiava não fugiu dos valores autoritários cristalizados na cultura brasileira. Na sua visão, instruir o povo significava torná-lo a fonte de votos que deviam legitimar novos grupos no poder; dirigir a nação, porém, era tarefa para as elites.
- TRABALHADORES URBANOS: desde o início do século XX nos centros urbanos mais desenvolvidos, o operariado urbano se constituía como classe. Nascido do seio da imigração européia, diferenciava-se das massas dominadas pelas velhas oligarquias por orientar suas práticas pelo anarco-sindicalismo e, em seguida, pelo ideário socialista. Reivindicações pelo direito ao trabalho e a escola vão mobilizar o nascente operariado.
- CLASSE MÉDIA: a partir de 1910 já se delineava mais claramente. Sobre elas também recaiu o ônus da política econômica do Estado Oligárquico, levando-as a mobilizações em busca de espaços que permitissem sua participação no poder, clamando pela derrubada da ordem vigente. Vão se encarregar da articulação dos interesses educacionais da população e da constituição da própria educação como setor público, garantindo com isso, possibilidades de influência na política setorial estabelecida pelo Estado a partir dos anos 30.

A setorização do campo educacional vai ganhando impulso

1924: Cria-se, no âmbito da sociedade civil, a Associação Brasileira de Educação (ABE/RJ). Foi a primeira entidade nacional a congrega profissionais da área e diletantes da educação. A partir dela é que os profissionais da educação passam a ser

reconhecidos socialmente como tais. Integraram seus quadros, professores, jornalistas, advogados, políticos, escritores, engenheiros, funcionários de governo, enfim, todos os interessados na luta pela educação. Abrigavam correntes ideológicas e projetos de educação distintos (liberal democrático e autoritário). Foi por meio desta Associação que emerge o movimento educacional escolanovista. (veja texto sobre o movimento escolanovista na biblioteca virtual).

A organização nacional do ensino

- 1930- A regulação nacional da educação ocorre no bojo das transformações operadas no país. Estabelecem-se as normas que iriam determinar o funcionamento homogeneizado dos níveis de ensino e a formação dos agentes do sistema. Cria-se o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde (Francisco Campos 1930-32), a partir do qual se instituem o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial.
- 1934- Constituição estabeleceu a União como instância responsável pelo planejamento nacional da educação em todos os níveis e definiu a sua competência na coordenação e fiscalização da execução do planejamento.
- O avanço técnico-científico não se constituiu na mola propulsora da modernização brasileira (optou-se pela modernização capitalista subordinada ao capital internacional e importação de tecnologia). Este fato se refletiu nas formas de tratamento da questão educacional. Esta não assumiu maior relevância nos projetos que se forjaram, implicando a permanência de padrões arcaicos no sistema de ensino que se expandiu.
- 1945-1964 ⇒ O processo de redemocratização do país emergido no pós-guerra instaura a democracia de massas que terá no Estado populista-desenvolvimentista a sua expressão política. No período, o modelo de substituição de importações passa a ser presidido por outro modelo: o da internacionalização do mercado interno. O golpe de 1964 vai estabelecer as condições políticas favoráveis para a sua plena implantação. Na educação, o campo de luta foi o legislativo. Neste período, iniciou-se o processo legislativo para a elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases para a educação nacional – LDB/1961.
- 1960 O pacto populista (tendo como figura central o presidente João Goulart) propunha a criação de um espaço econômico novo alargando o mercado consumidor interno, mediante a promoção de reformas estruturais que possibilitassem a inclusão das massas populares num padrão de consumo democratizado integrando a população rural e os setores marginalizados dos centros urbanos. Esta proposta foi abortada e adotou-se a via autoritária do Regime Militar.

2.3 A consolidação da fase urbano industrial e os efeitos sobre a educação

O regime militar e a via autoritária de desenvolvimento (1964 - 1984)

Após conflitos com a sociedade civil (classes populares), o Estado precisava redefinir a direção do desenvolvimento. Qual seria a opção? Desenvolvimento com inclusão das massas no processo econômico e político com reformas de base, ou um processo excludente que dirigisse a economia para a sua submissão ao controle do capital internacional? Prevaleceu, principalmente a partir de 1964, a 2ª opção. Nesse contexto, a educação passou a ser priorizada, no discurso, como elemento-chave no projeto de desenvolvimento nacional (a educação passa a ser um componente do capital - teoria do capital humano).

Neste período ocorre a reforma universitária (Lei n. 5.540/68) orientada por técnicos norte americanos. A lei exige que o ensino superior passe a ser ministrado preferencialmente em universidades e só excepcionalmente em estabelecimentos isolados. Essa política de aglutinação faz parte da política de concentração de esforços e recursos materiais e humanos para a obtenção de maior economia de aplicação de recursos e maior produtividade. A menor fração da estrutura universitária passa a ser o Departamento, o qual congregará disciplinas afins.

Ocorre também a reforma do ensino básico em 1971(Lei 5.692/71). Esta lei introduz uma mudança na estrutura do ensino. Amplia a obrigatoriedade escolar para oito anos, ou seja, para faixa etária que vai dos 7 aos 14 anos. Essa ampliação tem sérias implicações, pois compele o Estado a um acréscimo de suas obrigações com relação à educação do povo e supõe uma modificação estrutural profunda na educação elementar, já que a expansão do ensino decorrente disso imporá naturalmente um grau de elasticidade e capacidade de adaptação à realidade inexistentes nos tradicionais cursos primário e ginásial. A partir desta Lei cria-se o 1º grau com oito anos de duração (junta o ensino primário e ginásial) e também o 2º grau com três anos(o científico) ou mais anos de duração quando profissionalizante. É sob esta lei que o ensino profissionalizante torna-se obrigatório em todas as escolas públicas de 2º grau. Objetivava-se com esta medida, principalmente, conter o acesso ao ensino superior.

Esta medida reforça, mais uma vez, o dualismo no ensino público brasileiro. A obrigatoriedade de oferta de ensino profissionalizante em todas as escolas públicas é revogada em 1984 pela chamada Lei Calmon.

O retorno da democracia política

O início dos anos 1980 expressava um consenso de que havia um esgotamento do autoritarismo no Brasil junto à certeza de que os governos militares não tinham sido capazes de produzir o que anunciavam como sendo marca do Brasil-potência: unir a estabilidade econômica com a modernização e a política de pleno emprego com a distribuição de riquezas. Principais eventos do período: reforma partidária, 1979/retorno do pluripartidarismo; eleição direta p/governadores 1980; retorno da vinculação de recursos à educação – Lei Calmon/1984; organização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; Constituição de 1988; reconhecimento constitucional dos direitos sociais.

A década de 1990

Inicia-se a implementação do modelo de política neoliberal na gestão das políticas sociais no Brasil (Início na gestão Collor de Melo e efetivação na gestão Fernando Henrique Cardoso).

As políticas sociais, no contexto da nova Ordem Mundial, passam a ser orientadas por organismos internacionais (BM, FMI...)

Programa de Ajuste Estrutural: redução dos gastos públicos, realocação de recursos necessários ao aumento de superávites na balança comercial e reformas visando aumentar a eficiência do sistema econômico. Tais orientações, que se colocam como exigências para a inserção das economias nacionais no processo de globalização capitalista, incidem diretamente sobre as políticas públicas de corte social, na medida em que impõe cortes no orçamento e redução dos gastos públicos. O Estado é entendido não mais como provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade (Ivete Simionatto)



Efeito do "Ajuste" sobre as políticas sociais (os direitos sociais): 1) agravamento da pobreza e surgimento de novas formas de exclusão social fazendo com que aumente a pressão social sobre os serviços públicos em quantidade e complexidade. 2) Desmonte de políticas sociais já existentes mudando a sua configuração e a sua cobertura através do corte linear de recursos e modificação do seu padrão de financiamento (Laura Tavares)



O "ajuste" na política educacional brasileira

- A reforma educacional brasileira obedeceu aos vetores comuns às demais políticas sociais, como saúde e previdência social: descentralização da gestão e financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; e desregulamentação, que, nesse âmbito, implica a supressão ou flexibilização dos direitos legais e a permissão de ingresso do setor privado em espaços antes monopolizados pelo Estado.

EXEMPLOS

- Desconcentração do financiamento e da gestão do ensino básico em favor dos estados e municípios (União diminui responsabilidades com a educação básica)
- Focalização no ensino fundamental (somente para crianças e adolescentes). Ao retirar (da E.C 14/1996) a obrigatoriedade dos adultos em cursar o ensino fundamental, o Estado passa a ofertar vagas somente àqueles que procuram o sistema de ensino.

No Brasil, os ajustes orientados pelas políticas de cunho neoliberal (concretizados no governo FHC a partir da criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado/MARE/1995) iniciam-se na década de 1990 e confronta-se com o movimento da sociedade civil organizada (iniciado na década de 1980) que lutava pela redemocratização do país e pela concretização de direitos sociais. A Constituição de 1988 materializa esta luta, que reivindicava participação e controle social nas políticas públicas, especificando pela primeira vez em uma Constituição (Título II, capítulo II, art. 6º a 11) os direitos sociais dos cidadãos brasileiros. Na luta pela concretização dos direitos sociais e dentre estes, a educação, atuou o ***Fórum Nacional em Defesa da***

Escola Pública. O Fórum teve como uma de suas principais conquistas para a área da educação, a consagração da “gestão democrática do ensino público” como um princípio constitucional. Foi também a partir desta legislação que os municípios puderam constituir sistema de ensino próprio modificando-se assim a organização das responsabilidades dos entes federados com a educação: o Sistema Federal de ensino tem responsabilidade prioritária com o ensino superior e a educação básica; os Sistemas Estaduais devem atuar prioritariamente sobre o ensino médio e o ensino fundamental; os Sistemas Municipais devem atuar prioritariamente sobre a educação infantil e o ensino fundamental. Os sistemas devem atuar em regime de colaboração, mas com atribuições específicas a cada ente federado.

Neste período é elaborada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação LDBEN/1996. É a partir desta lei que a organização da educação básica passa a ser constituída por **educação infantil, ensino fundamental e ensino médio**. Concomitante a esta lei é aprovada a Emenda Constitucional número 14, que aprova o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Objetivava-se a partir deste Fundo (formado com recursos de subvinculação de impostos) universalizar o ensino fundamental e valorizar o trabalho do professor (a). Todavia, o Fundo pode ser visto como uma política educacional de cunho focalizada, e neste sentido, dentro do padrão de política social orientada pelos organismos internacionais, uma vez que focalizou a universalização somente do ensino fundamental (7 a 14 anos) e não da educação básica em seus três níveis regulares e suas modalidades.

Atualmente o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (ver detalhes no tópico financiamento da educação) conforme a lei 11.494 de 2007 cobrindo as três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete Maria Lins (2001). O Estado, a política educacional e a regulação do setor de educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira. AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez. (na pasta)

COSTA, Messias (2002). *A educação nas constituições do Brasil: dados e direções*. Rio de Janeiro:DP&A. (alunos/as devem adquirir)

CURY, Carlos Roberto Jamil (1984). *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*. São Paulo: Cortez/Autores Associados.

FREITAG, Barbara (1977). *Escola, Estado e Sociedade*. São Paulo: Edart Livraria Editora.

NAGLE, Jorge (1974). *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira (1998). *História da educação no Brasil (1930/1973)*. 20^o ed., Petrópolis, RJ: Vozes

VIEIRA, Sofia Lerche. FREITAS, Isabel Maria Sabino (2003). *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Plano.

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

XAVIER, Maria Elizabete et all. (1994). *História da Educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD. (Coleção Aprender e Ensinar)