

SUMÁRIO

Guia da disciplina – Políticas Públicas e Organização do Ensino (PPEOE).....	3
1. Apresentação do guia.....	3
2. Informações sobre a disciplina.....	3
3. Equipe	4
4. Objetivos desta disciplina	5
5. Desenvolvimento da disciplina.....	6
6. Cronograma geral.....	7
7. Critérios de avaliação e recuperação.....	8
8. Frequência	10
9. Bibliografia.....	10
1. Política e organização educacional brasileira: patrimonialismo, clientelismo e dependência	11
1.1. O patrimonialismo e a constituição do Estado brasileiro	12
1.2. Coronelismo, mandonismo e clientelismo nas relações sociais e políticas brasileiras.	25
1.3. Autoritarismo e política tradicional	28
1.3.1. Patrimonialismo e educação.....	31
1.4. O conceito de política educacional e Sistemas de Educação.....	35
1.5. Política e administração pública no Brasil	36
1.6. O ordenamento jurídico na esfera educacional	40
1.7. Considerações Finais	42
1.8. Saiba mais:.....	43
1.9. Referências	44
2. Aspectos históricos e políticos da administração educacional no Brasil.....	46
2.1. Política e administração educacional no Brasil no período colonial	46
2.2. Política e administração educacional no Império	49
2.3. Política e administração educacional na primeira República.....	56
2.4. Política e organização educacional brasileira na era Vargas	69
2.4.1. A era Vargas	69
2.4.2. A reforma Francisco Campos	71
2.4.3. As leis orgânicas do ensino	75
2.4.4. O Brasil após a Segunda Guerra.....	76
2.5. O restabelecimento da democracia e a primeira LDB	77
2.6. A política e administração da educação no período da Ditadura Militar	92
2.6.1. A ajuda internacional à educação brasileira.....	95
2.7. Considerações finais	102
2.8. Saiba Mais.....	106
2.9. Referências	108
3. Política e organização educacional brasileira: da redemocratização até os dias de hoje	110
3.1 A Constituição democrática do Brasil.....	110
3.2. A nova LDB: a lei 9394/1996	124
3.2.1 O debate sobre a nova LDB	124
3.2.2. A nova LDB: lei 9394/96 e a reforma gerencial da educação.....	127
3.3. A educação pós LDB	141
3.3.1. Educação, Estado e governo.....	142
3.3.2. O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Ensino	146
3.3.3. A CONAE e a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação	149

3.4. As políticas compensatórias e os programas do Ministério da Educação	153
3.5. O Ministério da Educação, seus órgãos assessores e os programas de apoio à educação.....	163
3.6. As políticas públicas para a educação: alguns resultados	168
3.6.1 Dados referentes à escolarização, defasagem e distorção idade-série	170
3.6.2. Escolarização masculina e feminina	171
3.6.3. Escolarização rural e urbana	171
3.6.4. Escolarização em relação aos brancos e negros.....	171
3.6.5. Outros dados da educação brasileira	172
3.7. Considerações finais	173
3.8. Saiba mais.....	176
3.9. Referências	178

Guia da disciplina – Políticas Públicas e Organização do Ensino (PPEOE)

1. Apresentação do guia

Caros alunos e alunas

A disciplina de *Políticas Públicas Educacionais e Organização do Ensino* tem como propósito apresentar as concepções e ações que caracterizaram a política educacional brasileira e os principais aspectos de seu desenvolvimento. Por meio de estudos das condições materiais, políticas e sociais de desenvolvimento da educação, pretende-se propiciar ao leitor um panorama da política educacional brasileira. Em especial serão abordadas as concepções que norteavam e ainda norteiam as políticas educacionais, a legislação da educação no Brasil e o direito educacional. Trata-se de possibilitar a compreensão das políticas públicas na esfera educacional, seus objetivos e efeitos na vida cotidiana da escola. A compreensão dos aspectos que se encontram subjacentes às políticas educacionais permite a formação de um pensamento crítico sobre as ações educacionais, bem como a formulação de propostas e a avaliação de políticas educacionais. Entre os principais aspectos estudados estão: as relações de poder que perpassam a constituição do modelo escolar brasileiro, as relações políticas e processos de centralização e descentralização, as condições de oferecimento da educação pública e privada, a democratização do acesso a educação e os diferentes projetos e as ações educacionais no Brasil.

2. Informações sobre a disciplina

A disciplina *Políticas Públicas Educacionais e a Organização do Ensino* encontra-se na base III da estrutura do curso denominado *A escola e os processos pedagógicos*. Este eixo busca explicitar a relação entre a escola, a sala de aula e as políticas públicas educacionais.

A disciplina tem como objetivo proporcionar a compreensão do projeto educacional empreendido pelo Estado brasileiro ao longo de sua história. Visa apresentar as relações entre política e educação no Brasil, os projetos educacionais

implementados por esse Estado e as diferentes ações que determinaram a forma e estrutura da educação nacional.

Será um prazer trabalhar com vocês!

Curso	Licenciatura em Pedagogia
Módulo	VIII
Ementa	Políticas públicas, políticas sociais e políticas educacionais; O educador e a escola frente às políticas educacionais; O papel do Estado na organização dos sistemas educacionais.
Carga horária	60 horas
Período de duração	21/10/2013 a 06/12/2013

3. Equipe

Professoras:

Sandra Aparecida Riscal é doutora em educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professora do Departamento de Educação (DEd) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), *campus* São Carlos-SP, coordenadora do curso de especialização em Coordenação Pedagógica da UFSCar no programa Escola de Gestores do Ministério da Educação (MEC) e professora do Programa de pós-graduação em Educação (PPGE) da UFSCar.

Maria Cecília Luiz é doutora em Educação Escolar pela Faculdade de Ciências e Letras (UNESP) de Araraquara, professora do Departamento de Educação (DEd) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), *campus* São Carlos-SP, coordena o Curso de Formação Continuada em Conselhos Escolares do Ministério da Educação (MEC) em São Carlos e é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFSCar.

Tutores presenciais:

Conta-se, também, com o apoio de tutores presenciais nos polos. Eles serão os responsáveis pelo contato presencial, cumprindo o importante papel de mediação entre alunos, tutores virtuais, professores, administração e coordenação dos cursos. Eles também serão responsáveis pela aplicação das avaliações e prestarão auxílio nos

laboratórios e em todo o espaço físico dos polos.

4. Objetivos desta disciplina

A disciplina de *Políticas Públicas Educacionais e a Organização da Escola* possibilita o estudo de um amplo leque de conteúdos. No entanto, centra-se aqui nos aspectos fundamentais que permearam as políticas voltadas à educação na história recente do Brasil. Têm-se, assim, como objetivos da disciplina:

- Compreender as relações que fundamentam a ação do Estado nas políticas de educação no Brasil;
- Possibilitar a compreensão do papel da educação como política pública inserida no conjunto das ordenações e intervenções do Estado.

Ao final desta disciplina, espera-se que você:

- Conheça os conceitos de políticas públicas e política educacional;
- Compreenda o papel do Estado na elaboração e implementação das políticas educacionais ao longo da história brasileira;
- Entenda as dificuldades impostas pela persistência de práticas patrimonialistas e clientelistas no processo de democratização e ampliação do ensino no Brasil;
- Compreenda o papel das normatizações na construção de uma sociedade democrática e de direito;
- Entenda o papel do Estado brasileiro diante da garantia do direito à educação básica para todos;
- Compreenda e discuta o papel das políticas compensatórias vinculadas à educação;
- Analise as políticas públicas recentemente implementadas no Brasil.

Esta disciplina, juntamente com as demais vinculadas à base III do curso de licenciatura em Pedagogia, busca *explicitar as múltiplas relações entre o singular e o geral, quebrando a dicotomia entre, de um lado, a escola e a sala de aula, e de outro a política pública e a escola.*

Busca-se, assim, colaborar no desenvolvimento das seguintes competências e habilidades indicadas pela Comissão de Especialistas de Pedagogia do MEC (1998):

- Compreensão do fenômeno e da prática educativos em diferentes âmbitos e especialidades;
- Utilização de conhecimentos sobre a realidade econômica, cultural, política e social brasileira para compreender o contexto e as relações em que está inserida a prática educativa;
- Compromisso com uma ética de atuação profissional e com a organização democrática da vida em sociedade;
- Estabelecimento de relações de parceria e colaboração com a comunidade externa à escola e, de modo especial, com os pais dos alunos, a fim de promover sua participação na comunidade escolar e uma comunicação fluente com a escola.

5. Desenvolvimento da disciplina

Colegas,

A disciplina *Políticas Públicas e a Organização do Ensino* tem como propósito promover o conhecimento das ações, das definições, dos procedimentos pedagógicos e dos projetos que caracterizaram o processo educacional brasileiro. Estas ações podem ser estabelecidas pelos diferentes agentes federal, estadual e municipal para os diferentes agentes educacionais. Seu estudo permite compreender as relações entre os processos político, social e cultural e as propostas de políticas educacionais que definiram e ainda definem as estruturas de oferecimento do ensino.

Para melhor compreensão do conteúdo, o material foi dividido em três unidades.

Na primeira unidade, tratar-se-á dos conceitos que fundamentarão teoricamente a evolução política da educação brasileira. Em particular, serão objetos de estudo os conceitos de patrimonialismo e clientelismo. Além disso, será trabalhada a concepção de políticas públicas a partir da análise do padrão de intervenção do Estado nas relações educacionais do Brasil, ao longo de sua história.

Na segunda unidade, serão apresentadas as diferentes fases da política educacional brasileira, desde o período colonial até os dias de hoje. Tratar-se-á dos aspectos históricos, políticos, culturais e econômicos que determinaram o desenvolvimento da política educacional no Brasil.

Na terceira unidade, será abordada a política educacional após o período de

democratização no final da década de 1990. Busca-se evidenciar a introdução da concepção de gestão democrática na legislação e nas diferentes interpretações que esse conceito vem assumindo pelos gestores da educação pública. Tratar-se-á, ainda, de programas e políticas públicas associadas à educação e da construção de um Sistema Nacional de Educação.

As tarefas consistirão em produções de texto individuais, fóruns e discussões de vídeos. A realização das atividades deverá ter como apoio o guia de estudos virtual e os textos complementares apresentados nas unidades.

Serão realizadas, também, duas avaliações presenciais, em um mesmo dia, após a conclusão das três unidades: a primeira individual e a segunda em duplas.

As avaliações repositivas serão oferecidas para quem justificar sua ausência na primeira data marcada para a realização da primeira avaliação.

Desejamos a todos um excelente estudo!

6. Cronograma geral

Atividade	Prazo para realização
Unidade 1 – Política e organização educacional brasileira: patrimonialismo, clientelismo e dependência (de 21/10 a 06/12 de 2013)	
De 21/10 a 03/11	
AT1-1	De 21/10 a 03/11
AT1-2	De 21/10 a 03/11
Unidade 2 - Aspectos históricos e políticos da administração educacional no Brasil	
04/11 a 17/11/2013	
AT2-1	04/11 a 17/11/2013
AT2-2	04/11 a 17/11/2013
Unidade 3 – Política e organização educacional brasileira: da redemocratização até os dias de hoje	
18/11 a 01/12/2013	
AT3-1	18/11 a 01/12/2013
AT3-2	18/11 a 01/12/2013
Atividade avaliativa presencial	01/12/2013
Atividade avaliativa presencial repositiva	14/12/2013
Atividades de Recuperação	
Atividade avaliativa presencial de recuperação	25/01/2014
Atividade avaliativa presencial de recuperação repositiva	26/01/2014

7. Critérios de avaliação e recuperação

De acordo com o processo de avaliação da Universidade Aberta do Brasil da Universidade Federal de São Carlos – UAB-UFSCar (Portarias GR 308/09 e GR 688/10), os critérios de avaliação da disciplina se configuram da seguinte forma:

a) São dois tipos de atividades:

i. Virtuais (cuja soma tem peso 4,9%), tais como: fóruns de discussão, produções textuais individuais e diário reflexivo.

ii. Presenciais (peso 5,1%): duas atividades avaliativas presenciais no final da disciplina.

b) Os resultados das tarefas e avaliações serão expressos em notas de zero a dez, sendo necessária a média mínima final correspondente a seis (6,0) para que o aluno seja aprovado;

c) Serão previstas atividades de recuperação paralela no decorrer da disciplina conforme normas internas da UFSCar, como é o caso da Portaria GR n. 5222/06;

d) O aluno que não atingir a porcentagem de frequência necessária estará automaticamente reprovado;

e) Caso o estudante não obtenha a média desejada, mas tenha 75% de frequência nas atividades virtuais propostas será encaminhado para a recuperação final que ocorrerá em período posterior ao da disciplina. Ele será acompanhado por uma tutora e pela professora coordenadora da disciplina.

Critérios de avaliação das atividades virtuais:

Produções textuais individuais

- Observância das orientações e da participação na atividade dentro do prazo previsto;
- Efetivar a relação com as leituras indicadas, apresentando embasamento teórico;
- Apresentar posicionamento pessoal e senso crítico frente aos temas abordados, com base em argumentação coerente;
- Escrever suas ideias com clareza, coesão e objetividade. Obedecer às normas gramaticais e ortográficas da língua portuguesa.

Fóruns

- Contribuições críticas para a discussão;
- Referências à bibliografia estudada;
- Frequência das postagens;
- Interação com os colegas;
- Uso de netiqueta;
- Atenção às normas gramaticais e à coesão e coerência do texto;
- Observância dos prazos de participação.

Questionário

- Observância das orientações;
- Objetividade no tratamento dos temas;
- Abordagem dos principais elementos nas questões e na entrevista;
- Participação na atividade dentro do prazo previsto.

Recuperação paralela:

Entregas em atraso: serão aceitas atividades postadas com até dois dias de atraso perante a data final estipulada para entrega. Nestes casos, as atividades serão avaliadas com notas de 0,0 a 8,0.

Atividades virtuais abaixo da média: Nos casos em que o aluno obtiver nota inferior a 6,0 em uma atividade, poderá refazê-la e reenviá-la até 2 dias após o recebimento da nota e do feedback do tutor virtual. A atividade, nesta situação, será avaliada com nota de 0,0 a 8,0.

Atenção: O aluno poderá refazer apenas uma das atividades a cada unidade. No caso de ter obtido mais de uma nota inferior a 6,0 em uma mesma unidade, optará por refazer e reenviar apenas uma.

8. Frequência

A frequência mínima aceitável pela UAB-UFSCar é de 75%, de acordo com as portarias GR 308/09 e GR 688/10.

Assim, o estudante deve se manter atento à realização do número mínimo de atividades para obtenção desta frequência. A partir de agora, as atividades presenciais também se somarão à frequência final, juntamente com as atividades virtuais. Desta forma, a realização das seis atividades virtuais e das duas avaliações presenciais conferirá 100% de frequência. Para ter o mínimo de 75% de frequência, o aluno deverá realizar obrigatoriamente quatro atividades virtuais e as duas avaliações presenciais. Não esquecendo que as atividades presenciais serão obrigatórias. Lembro, também, que ao optar por deixar de realizar alguma(s) da(s) atividade(s), a nota nesta(s) será zerada, o que interferirá na média final.

9. Bibliografia

Bibliografia básica:

CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FAVERO, O. (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileira 1823-1988*. 3a ed. São Paulo: Autores Associados, 2005.

SAVIANI, D. *A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 5a ed. Campinas, SP: Autores associados, 1999.

Bibliografia complementar:

A bibliografia complementar é composta por todos os textos e livros citados nas unidades do *guia de estudos*. Artigos complementares serão indicados em algumas das unidades. Seu acesso poderá ser realizado por meio de *links* disponibilizados no ambiente do curso. Não deixem de realizar todas as leituras complementares recomendadas, de modo a se aprofundarem nos temas tratados, ampliando seus conhecimentos e colaborando para a formação de um profissional capaz de analisar a educação em sua totalidade.

1. Política e organização educacional brasileira: patrimonialismo, clientelismo e dependência

Da colonização portuguesa ao período de democratização do final da década de 1980, a política educacional brasileira constituiu-se em um momento de instrumentalização social, cultural, intelectual e profissional voltado muito mais para os interesses externos ao Brasil do que propriamente para a constituição de um sistema educacional a favor da formação de uma população politicamente autônoma. As relações políticas e sociais, de natureza patrimonialista e clientelista, que tem marcado a história política brasileira, determinaram projetos educacionais muito mais articulados com as concepções privadas do que com a implementação de uma educação realmente pública.

Um aspecto importante para a compreensão da política educacional brasileira é sua fundamentação em interesses do Estado e de governantes momentâneos em detrimento dos interesses da população. Por esse motivo, aquilo que deveria ser um projeto de educação voltado para os interesses da população, apresenta-se, no Brasil, como um projeto do Estado dirigido aos interesses do Estado e daqueles que se assenhoram do poder.

Neste sentido, o estudo dos diferentes aspectos que assumiram as políticas para a educação brasileira, em sua história, permite compreender como foi gestada a concepção de educação que se separa dos interesses da população para atender a determinações externas, seja de Portugal no período colonial, dos países líderes do capitalismo no período imperial e republicano e, em particular, das diretrizes do Banco Mundial e agências multilaterais na atualidade.

A organização e a estrutura que caracterizaram a educação brasileira, em seus diferentes períodos, somente puderam ser compreendidas por meio do caráter de dependência em relação às potências mundiais, seja do ponto de vista econômico ou cultural e, também, do caráter patrimonialista das características sociais e políticas que diferenciaram as relações sociais entre as classes e os segmentos que compunham a sociedade brasileira.

Por esse motivo, neste estudo, busca-se iniciar os estudos sobre a concepção de patrimonialismo e clientelismo que fundamentam a interação social e política próprias do Brasil.

1.1. O patrimonialismo e a constituição do Estado brasileiro

A realidade política brasileira tem demonstrado a persistência secular das relações de poder patrimonialistas, adotando apenas em parte a ideologia liberal que exigira a participação democrática dos indivíduos nas decisões econômicas e políticas. A política brasileira tem se caracterizado pelo estabelecimento de uma ordem social regulada pelo Estado e pela criação de mecanismos e controles internos organizados a partir do próprio Estado, em benefício dos grupos políticos que controlam as estruturas de poder. Os agentes políticos, por meio do controle do aparato do Estado, se apresentam como provedores de oportunidades de ascensão política, dispensando prestígio àqueles que agem segundo suas expectativas e repudiando os desafetos (FAORO, 1989).

A racionalidade patrimonialista não estabelece a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público no poder. Para o agente político patrimonialista, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular. Todos os benefícios obtidos são considerados pessoais e não relativos a sua função ou cargo. A escolha dos sujeitos que exercem as funções públicas é feita com base na confiança pessoal que o agente político deposita, em relações de amizade, parentesco ou afeto. Falta à concepção patrimonialista o fundamento da impessoalidade na esfera política.

No sistema patrimonialista, a ausência de distinção entre a esfera privada e a esfera pública faz com que o governante trate a administração como assunto pessoal, da mesma forma que o patrimônio público não se diferencia dos bens privados do senhor. A autoridade política assemelha-se a autoridade do senhor da casa, do pai, da mesma forma as considerações de ações políticas são tratadas como problemas pessoais e solucionadas por meio de ações particulares. Todo o lucro e ganhos econômicos são considerados acréscimos em seus bens pessoais. Assumindo o papel paternalista, sua relação com a população é também pessoal, seguindo o papel de um pai cujos bens devem ser tirados dos recursos que proverão a população. Assim, a população é reduzida a condição de minoridade política. Considerada incapaz de decidir sobre o seu destino político, é colocada na condição de sempre esperar que o governante seja seu provedor.

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. Os funcionários, por sua vez, tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito (BENDIX, 1986, p. 270).

A ordem patrimonial resulta do desenvolvimento de um processo histórico que se fundamenta na figura do rei ou de um poder centralizador. O conceito político de patrimonialismo foi formulado por Max Weber¹ (1994) e pode ser definido como uma forma de dominação tradicional, isto é, fundada na tradição e hábito, cujo exercício da autoridade se efetua por meio de atribuição de cargos e privilégios pessoais àqueles que demonstrarem obediência à pessoa ou grupo de pessoas dominante. Assim, os cargos e privilégios públicos são atribuídos não segundo classificação em concursos, por competência ou mérito, ou eleições, como seria em uma estrutura legalmente ordenada, mas por meio de seleção com base na confiança pessoal. A manutenção da condição social, econômica e política depende da troca de prebendas por devoção e fidelidade administrativa e, da mesma forma, a permanência no cargo depende da fidelidade e obediência demonstrada constantemente.

Prebenda – do latim *praebenda* – designa o oferecimento de privilégios na forma de terras, rendas, cargos públicos ou dignidades (como títulos de nobreza) em troca de apoio político e pessoal.

¹ Max Weber (1864-1920) foi um intelectual alemão e um dos fundadores da sociologia. Estudou o processo de racionalização técnica, próprio do capitalismo. Em seu livro, *A Ética Protestante e Espírito do Capitalismo* (1904), estudou o processo de racionalização que teria levado, no capitalismo, a constituição de uma forma de dominação legitimada por uma administração legal, racional e burocrática. A constituição de uma ordem legal estabelece um sistema impessoal. Weber, ao estudar as formas de dominação, nos estudos reunidos posteriormente em seu famoso livro *Economia e Sociedade* (1910-1921) distingue formas de dominação tradicional, na qual prevalece a tradição e o poder pessoal do senhor. Dentre as formas que a dominação tradicional pode assumir está a dominação patrimonialista. Nesta forma, as relações de poder são estabelecidas pela concessão de privilégios públicos, não se distinguindo os recursos do Estado dos recursos privados. O conceito de patrimonialismo pode ser encontrado em seu famoso estudo *Economia e Sociedade* (2000).

As ações do governante são legitimadas por meio de distribuição de privilégios públicos, como se fossem propriedade pessoal. A autoridade política, seja do mandante máximo como dos poderes intermédios, se configura, de cima a baixo, por laços de confiança pessoal.

No caso do Brasil, as estruturas políticas coloniais, implantadas pelos portugueses, seguiram o padrão patrimonialista português e, gradualmente adquiriram uma forma própria de exercício patrimonial.

O Estado concentra os benefícios para um número restrito de pessoas, em contraste com formas mais abertas e participativas de modernização, nas quais as oportunidades deveriam ser oferecidas a todos. A participação política não se desenvolve como uma forma de envolvimento de todos nas ações políticas, mas como forma de uma minoria defender seus próprios interesses. Procedimentos de cooptação são comuns ao patrimonialismo, induzindo a compra das lideranças locais pelo sistema de poder.

Segundo Sergio Buarque de Holanda (1995), o patrimonialismo assumiu no Brasil uma dimensão significativa desde o período colonial em razão da tendência patriarcal, que colocava a família no centro das ações políticas, introduzidas pela administração portuguesa. A ação política não tinha caráter público e impessoal e o Estado era encarado como um prolongamento da família. Os detentores de posições públicas, formados nesse ambiente de política familiar, não compreendiam a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público (HOLANDA, 1995).

[...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados "contatos primários", dos laços de sangue e de coração - está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós (HOLANDA, 1995, p. 212-213).

Holanda (ibidem) observa que não era fácil aos detentores das posições de responsabilidades públicas compreenderem a distinção entre os domínios privado e público.

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLANDA, 1995, p. 145).

Desde a sua formação, no período da colonização portuguesa, o Brasil se constituiu por meio de uma organização política avessa no que diz respeito aos procedimentos legais e às normatizações de caráter permanente e duradouro. A legislação portuguesa era casuísta e dependia das pessoas e regiões onde as normas eram implementadas. Em diferentes lugares exerciam-se formas diferentes de administração. Podiam se encontrar órgãos em um lugar exercendo determinadas funções que não existiam em outros ou existiam sob nome e forma totalmente diferentes.

O processo de organização administrativa brasileira desenvolveu-se seguindo essencialmente razões localizadas e pragmáticas. Tal fato acentua-se ainda mais com a transferência da Corte e da família real e o traslado dos costumes administrativos portugueses para o território brasileiro. A tendência ao prebendalismo, unida às práticas de estabelecimentos de legislação adequadas às necessidades imediatas, produziu um sistema que Uricoechea (1978) denomina de *patrimonialismo burocrático*, avesso aos processos de mudanças, resultando daí, um tipo estático de organização (RISCAL; GANDINI, 2006, p. 5405).

Em primeiro lugar, ela é uma burocracia essencialmente – por assim dizer – pragmática, isto é, carece de um cânon formal e normativo e de um princípio imanente para a sua organização e desenvolvimento. Nesse pragmatismo é que se reflete o seu aspecto mais característico, qual seja, a irracionalidade – entendida como carência de uso sistemático e economicamente (tecnicamente) eficiente dos recursos à sua disposição (URICOECHEA, 1978, p. 95).

Uricoechea observa que:

[...] o esquematismo elementar, monótono, secular e típico da divisão do trabalho durante o período colonial e, posteriormente, durante o Primeiro Reinado, aparece como um traço mais compreensível da organização do Estado, quando visto dessa perspectiva (URICOECHEA, 1978, p. 95).

A prebendalização e a propagação das práticas patrimonialistas promoveram o fortalecimento das relações de compadrio e clientelismo locais. Era principalmente na esfera local, nos municípios onde a autoridade dos senhores da economia agrícola prevalecia e que o poder pessoal do senhor e de sua família estabeleciam o que era legal ou ilegal, independentemente das estruturas de direito.

A organização do Estado, no Brasil, tem ao longo de sua história obedecido a uma lógica que se encontra distante da concepção tradicional de Estado democrático de direito. Historicamente, o Estado brasileiro tem se caracterizado pelo estabelecimento de uma ordem social regulada e por mecanismos e controles internos organizados a partir do próprio Estado.

A realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou o capitalismo como técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe alma ansiosa por transmigrar (FAORO, 1989, p. 736).

Segundo Raymundo Faoro (1989)², no Brasil se encontra um modelo patrimonialista no qual o capitalismo é politicamente orientado pelo Estado. Centralizada nos interesses de um grupo reduzido de agentes políticos, o poder não se constitui por meio de uma esfera pública, mas pelos interesses privados dos agentes políticos que se assenhoraram do poder e controlaram toda a administração pública brasileira. A política não obedece, assim, a critérios de interesse público, mas aos interesses dessa minoria que detém o poder político.

² Raymundo Faoro (1925-2003), jurista, cientista político- e sociólogo foi um dos principais autores que estudaram a ordem patrimonialista brasileira. Em seu livro *Os Donos do Poder* de 1958 fundamentou as relações de dominação patrimoniais brasileiras na própria constituição do Estado português. Sua tese é: a forma de constituição da nação portuguesa ocorreu de forma distinta do resto da Europa. No caso de Portugal, o capitalismo não teria decorrido da formação de uma burguesia em conflito com a nobreza, mas o próprio rei, senhor de todos os privilégios e do controle da expansão econômica, assumiu o papel de agente capitalista, levando a constituição de um capitalismo. A forma final seria uma espécie de capitalismo de Estado, sem uma burguesia concorrencial e sem acumulação de capital. A distribuição de riquezas era organizada pelo rei na forma de privilégios comerciais, o que levou a constituição de um estamento econômico e administrativo. Esta forma de ação política do Estado teria sido adotada no Brasil, a qual converte a ordem patrimonial de acordo com as próprias condições brasileiras. O resultado final seria a formação de uma estamento governante separado do resto da sociedade, sem a possibilidade de constituição de uma burguesia autonomia e sem a possibilidade de participação da população.

A autonomia da esfera política, que se manifesta com objetivos próprios, organizando a nação partir de uma unidade centralizadora, desenvolve mecanismos de controle e regulamentação específicos. O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira (FAORO, 1989. p. 738).

De posse do controle do Estado, os agentes políticos, muitas vezes representados por uma única pessoa, se apresentariam como provedores de oportunidades de ascensão política, dispensando prestígio àqueles que agem segundo suas expectativas ou repudiando desafetos. Faoro (1989) demonstra que o que se encontra aqui é uma organização estatal distinta do modelo de Estado de direito democrático, graças a um desenvolvimento histórico próprio:

O predomínio dos interesses estatais, capazes de conduzir e deformar a sociedade - realidade desconhecida na evolução anglo-americana - condiciona o funcionamento das constituições, em regra escritos semânticos ou nominais sem correspondência com o mundo que o regem (ibidem, p. 739).

Esclarece-se, assim, a dominação autoritária política brasileira. Mesmo em períodos não ditatoriais, nos quais prevalece claramente a vontade de um único agente político, como no caso de Getúlio Vargas ou dos governos militares. As formas como se relacionam poder do Estado com a população denotam ações verticais nas quais o Estado determina o modo como se estrutura toda a vida política e social. A prevalência do poder executivo sobre o legislativo, que deveria representar aos interesses da população, impede o desenvolvimento da autonomia política da população com consequente atrofia da cidadania e das relações políticas democráticas.

No âmbito da esfera política, os interesses de ordem patrimonialista impediram o desenvolvimento de uma democracia popular. Assim, internamente, ocorreria uma amálgama das formas políticas patrimonialistas persistentes com as necessidades capitalistas impostas. De acordo com Florestan Fernandes (1976) é possível compreender como o processo de internacionalização da economia, a globalização e as determinações das agências internacionais são articuladas internamente pelos agentes políticos que dominam o Estado. Esses agentes preservam a acumulação de capital interno, restrita à minoria capitalista, por meio da articulação das transformações externas dos ritmos e das estruturas do capitalismo mundial com um ritmo de desenvolvimento desigual interno da economia brasileira garantido, politicamente, por uma ordem autoritária.

Dentro de um capitalismo dependente, apenas as classes e os estratos de classes burgueses alcançam a autonomia e conduzem o processo de globalização sem impedir a situação de dependência e os efeitos, em termos de desigualdades sociais, que a nova ordem acarreta aos outros setores da sociedade. Observe-se, por exemplo, no caso brasileiro, em que medida a corrida pela introdução de computadores em todas as atividades econômicas, sociais, culturais e educacionais é incentivada até ao delírio e como a aceleração do desenvolvimento tecnológico, imposto pelas atividades concorrenciais das nações capitalistas hegemônicas, domina o discurso de modernização da sociedade e da administração pública. Esse ritmo, entretanto, não encontra contrapartida no processo de democratização. O processo político democrático-burguês não se efetivou e as pressões por igualdade econômica, social e política não encontraram espaço para sua expressão (RISCAL; GANDINI, 2002).

Por este motivo, a democracia tradicional, baseada no voto e na representatividade dos partidos políticos, apresenta-se no Brasil como uma forma de relação diferente. Na democracia clássica, esta relação é estabelecida por partidos políticos com projetos ideológicos, administrativos e políticos distintos e o jogo democrático se realizaria nas negociações, debates e formações de blocos parlamentares. No caso brasileiro, os partidos ainda apresentam uma forte dependência dos poderes locais que pretendem eternizar seu modo próprio de exercer o poder.

O modelo de Estado brasileiro, neste sentido, encontra-se em contradição com o esquema de financiamento e gestão dos gastos do Estado propostos pelo modelo de gestão democrática da economia que exigiria um processo institucional de controle democrático e transparência nas decisões políticas.

O legado histórico do Estado brasileiro, de caráter autoritário, constituído por uma efetiva experiência de dominação, estabeleceu-se por meio de um processo de longa duração e de regulação e disciplinamento da esfera social. Isso implica afirmar que se trata de uma experiência histórica que se caracterizou pela intervenção dos agentes detentores do poder do Estado, instalados nos altos postos da administração pública, da economia e da sociedade (RISCAL; GANDINI, 2002).

Como nota José Murilo de Carvalho (1996), ao longo da história política brasileira, o estabelecimento de qualquer tipo de autoridade governamental sempre passava pela relação patrimonialista que a ligava as oligarquias agrárias locais, mesmo nos momentos em que mais se tendeu para a centralização, após a Constituição de 1824.

O processo de prebendalização que, durante esse período teria resultado em uma burocracia patrimonial, expandiu e controlou as estruturas de poder sem que tenha possibilitado maior modernização e eficiência. Suas maiores organização e institucionalização ocorreram na área fiscal, uma vez que a arrecadação de impostos sempre foi prioridade para a manutenção da própria burocracia e dos agentes políticos. A ordem legal era irrelevante e sem efeito em uma organização social que primava os privilégios pessoais e o poder resultante dos cargos políticos. O estabelecimento de um aparato administrativo institucional, adequado à organização de uma ordem legal, começou a firmar-se apenas na segunda metade do século XIX com a introdução de práticas administrativas modernas exigidas para o avanço da economia cafeeira. Particularmente em São Paulo, uma nova concepção de administração de negócios, mais adequada ao capitalismo internacional industrial, foi adotada. As práticas patrimonialistas visavam conservar as relações autoritárias e as formas de mando tradicionais e, por isso, não permitiam a superação das tradicionais relações sociais ancoradas em concepções escravocratas. A nova ordem capitalista exigia que a mão de obra fosse livre para vender a sua força de trabalho em troca de salário, o que reduzia os encargos com a compra, venda e administração da economia escravocrata que era cara e ineficiente. O capitalismo industrial exigia uma mão de obra assalariada, com formação mais especializada que a escrava e capaz de, com os seus salários, consumir os produtos industrializados. E, dessa forma, fazer circular o capital que seria acumulado pelo capitalista. A permanência de práticas patrimonialistas impediam e ainda impedem o florescimento do capitalismo no Brasil e dificultavam a introdução das novas práticas econômicas. A abolição da escravatura constituiu, acima de tudo, uma das fases do processo de introdução de novas práticas capitalistas, necessárias à instauração de uma ordem social aos moldes capitalistas europeus, de caráter liberal e competitivo. No final do período imperial e início do período republicano, havia uma luta das próprias elites dominantes com a modernização capitalista, exigida pela nova economia cafeeira e pelas tendências patrimonialistas que tendiam a manter o que Florestan Fernandes denominou de privilégios fechados,

[...] a começar pelo monopólio da riqueza e do poder que tornou a dominação oligárquica sob a República uma “democracia entre iguais”, ou seja, uma rígida ditadura de classe (FERNANDES, 1976, p. 196).

A permanência do patrimonialismo impediu o desenvolvimento de uma ordem legal que garantisse os direitos dos indivíduos ou dos diferentes setores sociais, ainda que esses estivessem garantidos pela lei. Os servidores públicos acabavam se orientando muito mais pelos interesses locais, aos quais se encontravam vinculados, do que pelo poder central distante e abstrato. Isso se torna ainda mais precário quando se observa que o corpo de preceitos normativos e objetivos que deveriam orientar a conduta dos cidadãos e funcionários, havia penetrado de forma rudimentar na consciência da população (FRANCO,1998). Embora a codificação escrita legitimasse a organização e o funcionamento dos serviços públicos, especialmente nos quadros municipais, os procedimentos eram negligenciados e omitiam-se ou perdiam-se o registro dos atos do poder legislativo.

Franco observa ainda que:

[...] pode-se constatar que as ordenações que regiam as práticas administrativas, num setor fundamental como o da garantia dos meios para o aparelho governamental, não tinham, realmente, o caráter abstrato e geral que distingue os preceitos jurídicos sobre os quais se assenta a estrutura burocrática. Pelo material coligido, verifica-se que a decisão em cada caso concreto orientava-se preponderantemente pelos valores ou situação de interesses aos quais os agentes do governo estavam imediatamente vinculados. Assim, observa a instabilidade da validade efetiva das ordenações que, de forma frequente, eram abertamente desobedecidas, inclusive pelos próprios agentes destinados a sua imposição (FRANCO, 1998, p. 123).

Constata-se que a autoridade legitimadora do exercício efetivo do poder público se assentava na autoridade tradicional e nos costumes prebendários e clientelistas que orientavam esses costumes. Os agentes do serviço público se eximiam de submeter às situações de controle racional e, portanto, agiam com base na improvisação orientada pelo costume, o que impedia o planejamento para o futuro e a fixação de regras gerais e eficientes para os procedimentos.

Ainda que um pouco mais desenvolvida e complexa, a administração estatal brasileira do início do período republicano era precisamente o resultado desse lento processo que moldou um aparelho estatal e adequou o aparato institucional às necessidades e aos interesses das elites locais. Este aparato jamais pode se estabelecer na forma legal racional, uma vez que não se constituiu como um conjunto de servidores dotados de consciência da impessoalidade da esfera administrativa e legal. Embora mais profissionalizada, a política ainda tendia para a realização dos interesses particulares, especialmente das oligarquias locais. O oligarca apresenta-se, agora, como jurista. José

Murilo de Carvalho observa que magistrados e funcionários públicos em geral resistiam em identificarem-se como fazendeiros (CARVALHO, 1996, p.161).

A profissionalização da política por meio do bacharel não fez avançar a racionalização do aparelho público à medida que a nomeação dos magistrados e dos funcionários públicos, em geral, mantinha a dependência destes quadros do poder executivo que promovia, em última instância, o controle sobre suas carreiras. Essas indicações eram patrimonialisticamente realizadas sob a forte influência dos grupos de parentesco.

No final do período imperial e início do período republicano, o processo de institucionalização do sistema paulista de ensino, que era lento e irregular, tornou-se, no período abordado, um projeto de construção de um aparato administrativo racional para o estado de São Paulo. Este se beneficiou da aceleração econômica e das novas forças produtivas em ação com a ascensão da lavoura cafeeira. Além disso, o ato adicional de 1834 e seus dispositivos descentralizadores permitiram à província de São Paulo a autonomia necessária para se estabelecer as bases de criação de uma estrutura pública de ensino capaz de atender as aspirações republicanas e modernizantes da nova elite que se formava com a economia cafeeira. Segundo Fernandes (1976), à medida que o próprio setor capitalista interno não conseguia impulsionar a produção capitalista, em razão das cooptações clientelistas e patrimonialistas, a modernização e o avanço tecnológico acabaram sendo impulsionados pelos setores capitalistas internacionais. Ao ter prevalecido historicamente sobre os setores burgueses e econômicos, os setores políticos acabaram por formar o capitalismo brasileiro, o qual se tornou dependente, frágil e incapaz de acumulação de capital autônoma sem o apoio do Estado. Por esse motivo, o avanço do capitalismo internacional, o crescente processo de internacionalização da economia e globalização e as determinações das agências internacionais são articulados, até os dias de hoje, internamente pelos agentes administrativos do Estado. Esses agentes preservam a acumulação de capital interno, restrita à minoria capitalista, por meio da articulação das transformações externas, dos ritmos e das estruturas do capitalismo mundial, com um ritmo de desenvolvimento desigual interno da economia brasileira garantido, politicamente, por uma ordem autoritária.

A frequente improvisação e os ensaios que caracterizavam as instituições políticas deveriam ser substituídos por uma organização político-administrativa

permanente que teria por base um ordenamento legal e racional, implantado e fiscalizado por um aparato administrativo de caráter técnico e impessoal.

Era necessário estabelecer procedimentos de homogeneização institucional por meio de uniformização da organização e estabelecimento de funções de inspeção, encarregados de garantir nos distritos e municípios as normas estabelecidas para a regulamentação do ensino.

O reconhecimento e estabelecimento de funcionamento das escolas eram funções do Estado. Os estabelecimentos de ensino passavam a depender do poder central do Estado para instituir seus estatutos e regulamentos e o pessoal de administração. Tais procedimentos eram necessários para o estabelecimento das escolas como instituições públicas e legais, cujo sentido era possuir uma educação geral e obrigatória. Para tanto, era necessário conhecer as escolas, recensear e conhecer os problemas locais e as suas particularidades.

Os problemas a serem enfrentados diziam respeito também à substituição dos critérios relacionados ao mandonismo local. Vitor Nunes Leal, em seu estudo clássico sobre o coronelismo afirmava, em 1948:

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública, etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que isso venha a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em choque com este, a maneira mais conveniente de resolver o impasse é removê-lo, às vezes com a melhoria da situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial, etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal tem sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados (LEAL, 1975, p. 44).

Para que se pudesse estabelecer uma administração dos serviços públicos mais eficiente, era necessário tornar as estruturas administrativas e funcionais das escolas independentes dos relacionamentos políticos locais.

Almeida Júnior, um dos autores do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* e dirigente da educação paulista na década de 1920 apresenta, no *Annuário do Ensino de 1935-1936*, um retrospecto do período de 1846 a 1936, por meio do qual se pode verificar as dificuldades encontradas durante as tentativas de estabelecer serviços públicos independentes das relações patrimonialistas. Almeida Júnior aponta os problemas relacionados ao estabelecimento de inspetorias de ensino independentes dos poderes locais, capazes de impedir as influências clientelistas. Inicialmente a inspeção das escolas era realizada por comissões de inspetores municipais que eram associadas à presidência da câmara municipal e, portanto, dependente destas. Esse tipo de combinação findou em 1925 e as Delegacias Regionais de Ensino foram estabelecidas em 1930 desvinculadas as autoridades locais. Almeida Júnior argumenta que a forma de provimento do cargo deveria ser capaz de superar os inconvenientes da politicagem do interior:

A politicagem do interior – dizia-se então – envolve, embaraça e inutiliza o delegado. Por isso, venha este para a Capital. Mas de lá para cá, as cidades progrediram, os costumes políticos melhoraram, tornou-se possível ao Delegado de Ensino trabalhar a coberto das paixões partidárias e dos mexericos de campanário. Ficaram, porém, daquela *syncope*, duas lições dignas de meditação. Uma, é a necessidade já agora imprescindível, das delegacias *regionaes*, que, para melhor *efficiencia* precisam *apparelhar-se* convenientemente de pessoal e de meios *materiaes*. Vai longe o tempo em que o delegado e um secretário *part-time*, *installados* num desvão do grupo escolar, bastavam para tudo. [...] E, acima de tudo, o grau de autonomia compatível com a *função* [...]. O delegado regional gerado nas entranhas da política, ou que por *ella* venha a ser seduzido, jamais poderá governar com acerto as suas escolas. Delegado e delegacia precisam ficar resguardados dos choques partidários e manter-se na serena atitude de imparcialidade que se pede aos órgãos de justiça. Embora dignas e meritórias as duas atividades são incompatíveis entre si (ALMEIDA JUNIOR, 1936, p. 79, em itálico no original).

Almeida Júnior manifesta suas considerações sobre como deveria ocorrer as nomeações de inspetores escolares, como forma de eliminar o patrimonialismo e clientelismos locais, de acordo com o disposto no Código de Educação de São Paulo de 1936:

Art. 341 – Para as funções de inspetores escolares, podem habilitar-se os diretores de grupos escolares do interior e da Capital com 400 dias de efetivo exercício no cargo.

§ 1º. – A habilitação far-se-á em concurso, perante banca designada pelo Director Geral do Departamento de Educação, e constituída de dois delegados regionaes e um chefe de serviço.

§ 2º. – O concurso constará de duas theses de caráter tecnico: uma, trabalho de crítica e investigação pessoal, de livre escolha do candidato; outra, sorteada no momento; e de arguição oral pelos membros da banca, sobre a these de livre escolha.

Art. 342- A classificação no concurso para inspetor é válida por dois annos, e os candidatos classificados serão aproveitados à medida que se forem verificando vagas.

Art. 343 – Em cada três vagas que se verificarem, a terceira caberá a diplomado pelo Curso de Inspectores Escolares da Escola de Professores do Instituto de Educação, com 400 dias de estágio, pelo menos, em direcção de grupo escolar (ALMEIDA JÚNIOR, 1936, p. 95-96).

Almeida Júnior (ibidem) procurava garantir critérios objetivos, aproximando-se até mesmo de práticas acadêmicas, para a escolha de inspetores, procurando tornar as inspeções autônomas em relação aos interesses locais. Os concursos públicos passavam a ser usados como forma de coibir os abusos das indicações de caráter clientelistas. Da mesma forma que São Paulo, outros estados procuravam estabelecer uma nova estrutura escolar, mais moderna, que a tornasse autônoma em relação aos poderes locais.

Esse processo, entretanto, entrou em colapso quando se instaurou o governo autoritário de Getúlio Vargas que introduziu uma reforma centralizada no Estado, eliminando a autonomia de estados e municípios em matéria política e educacional. Durante o Governo Vargas, foram implementadas uma série de reformas administrativas com o intuito de racionalizar e eliminar a influência dos poderes locais, por meio da constituição de uma burocracia estatal independente dos poderes locais.

Essas reformas, entretanto, não foram suficientes para reduzir o poder local. Em todo o país, as oligarquias locais ganharam força. O Estado Getulista constituía uma ditadura e estava, portanto, alicerçado sobre as estruturas autoritárias e paternalistas que a séculos constituíam as práticas políticas e sociais brasileiras. Assim, a organização política permanecia patrimonialista e o clientelismo continuou a se proliferar. O próprio Getúlio era associado a imagem de pai do povo, como o governante que deu ao povo os direitos que até então lhes fora negado. O governo personalista, centralizado na figura de Getúlio Vargas, contribuiu para que o populismo crescesse como forma de ação política,

perpetuando, assim, a condição de minoridade política na qual a população era mantida.

Até o período militar as relações políticas permaneceram fundadas nas formas populistas e personalistas de governo. Com o golpe militar de 1964, a tendência autoritária, própria as relações políticas brasileiras, atingiram o seu auge. O fechamento completo das instituições democráticas e dos direitos civis demonstrou a permanência da tendência ditatorial e autoritária nas práticas políticas das elites brasileiras. Sempre que os grupos políticos que detinham o controle do Estado viram-se ameaçados de perder o controle da ordem política, optavam pelo golpe de Estado e pelo controle autoritário e centralizado do poder. Sempre colocada a parte das decisões e ações políticas, a concepção de cidadania e participação política, por parte da população, permanecia deformada e enclausurada por correntes que a colocavam sempre em condição de minoridade e sob a tutela dos governantes.

Até o período da abertura política e da elaboração da Constituição de 1988 a população permaneceu alijada das decisões políticas sobre o destino da nação a qual dá vida. E mesmo após a instauração de um regime democrático e de participação, como ficou estabelecida na Constituição, permanecem práticas clientelistas e patrimonialistas nas ações dos governantes que confundem os recursos públicos com os seus recursos privados.

1.2. Coronelismo, mandonismo e clientelismo nas relações sociais e políticas brasileiras.

A necessidade de adequar a produção econômica aos padrões capitalistas internacionais exigia a modernização da estrutura administrativa e a ampliação do aparato burocrático. A tensão inerente e estrutural – de um lado a existência de um aparato administrativo burocrático e de outro a existência de relações políticas patrimoniais resistentes que fundavam a distribuição de cargos por meio de prebendas – levou a constituição de relações políticas e sociais de caráter clientelistas. Este mesmo processo constituiu em uma forma de dominação pautada pelo mandonismo e, em algumas circunstâncias, pelo coronelismo. De um modo geral, em maior ou menor grau, o patrimonialismo e suas formas de exercício como o mandonismo, coronelismo e clientelismo perpassam toda a história política brasileira.

Mandonismo: forma de poder por meio das quais oligarquias, famílias latifundiárias e grandes proprietários de terra, em função do controle que possuem das propriedades e riquezas, mantêm politicamente as populações sob seu domínio.

Coronelismo: o termo coronelismo tem origem na patente militar de coronel e começou a ser usado no momento em que esse posto foi atribuído, no império, aos chefes latifundiários que comandavam verdadeiros exércitos privados e transformados em Guarda Nacional, sob o comando do coronel, à serviço do império. Foi uma forma de cooptar, por meio da atribuição de uma designação honorífica, os exércitos privados dos mandatários rurais para o apoio ao poder imperial. A partir daí, o termo coronelismo passou a designar as práticas de mandonismo, ainda que não oficiais, dos mandatários privados sobre as populações a eles subordinadas.

Clientelismo: é a prática política de troca de favores privados, na qual uma pessoa recebe da outra proteção em troca de apoio político.

O coronelismo é uma forma de exercício do poder político baseado em barganhas entre os governantes e os coronéis. Os governantes cedem aos coronéis o controle dos cargos públicos que podem ser a nomeação do delegado de polícia, juiz de direito, diretoria de uma escola e até de professores das escolas. Em troca, o coronel hipoteca seu apoio político ao governo, garantindo-lhe os votos do eleitorado que controla. Este apoio começa na base dos municípios e é objeto de troca de apoio e de votos nas esferas estadual e federal, garantindo o controle de todo o campo político.

Embora a origem do coronelismo seja associada às relações entre fazendeiros e governantes desde o período colonial, permaneceu como forma de relação política até os dias de hoje na forma de clientelismo.

No período republicano, presidentes, governadores, prefeitos e agentes executivos dominaram a ação política, excluindo a população do exercício do poder. Os representantes do poder executivo constituíram-se em senhores dos partidos políticos, verdadeiras máquinas eleitorais, que arregimentam correligionários não por identificação ideológica, mas pela capacidade clientelista de arrebatar votos. Na primeira república, os governadores cooptavam, por meio do clientelismo, as oligarquias locais, nas quais os coronéis eram os principais representantes. O Estado tornou-se, assim, o senhor politicamente forte e centro de toda a ação política que distribui benefícios públicos em troca de votos nas eleições ou de apoio no poder legislativo.

Os partidos políticos constituíram-se em fomentadores de trocas políticas e de benefícios, enfraquecendo o poder legislativo que se torna incapaz de autonomia política frente ao poder executivo. Em contrapartida, o poder executivo assenhorando-se do

Estado e do aparato legal e burocrático público, além de distribuir cargos públicos entre partidos e apoiadores, delega a administração àqueles que mantêm laços de fidelidade.

Neste tipo de relação pode ocorrer em cargos eletivos (aqueles que são preenchidos por meio de votos) como governadores, deputados, prefeitos e vereadores e os demais cargos como ministros, administradores indiretos, secretários, supervisores, diretores e professores, no caso da esfera educacional, a ocupação por parentes ou pessoas de relação próxima à família, prática conhecida como nepotismo. Isto explica o fato de ser habitual a ocupação de cargos por pessoas que têm laço de parentesco com o mandante do executivo. Em muitos municípios, pode-se encontrar a esposa do prefeito como secretaria de educação e seus irmãos e filhos ocupando cargos de secretarias ou outros postos economicamente rentáveis. Isto fez proliferar a prática de cargos comissionados e de confiança, ou seja, cargos ocupados por indicação e não por meio de concursos públicos ou eleições.

À medida que, no regime republicano, as tarefas de administração pública e a manutenção da ordem passaram a constituir um aparato burocrático legalmente constituído, as práticas clientelistas proliferaram.

Como resultado, se pode concluir que o preenchimento dos cargos públicos, sejam eles os superiores da nação ou cargos mais simples, como professor de escola, tende a ser moeda de troca para votos e apoios políticos. Por isso é comum a existência de cargos comissionados nas diferentes esferas de poder. No caso da educação, essa prática habitual impede a prevalência de concursos e eleições para diretores e professores em municípios, bem como dos cargos diretamente ligados ao exercício do poder.

Essa lógica clientelista tem caracterizado a política educacional brasileira desde seus primórdios. A distribuição de prebendas a nobres portugueses (como as capitânias hereditárias) e o privilégio aos jesuítas da instituição da educação colonial impediu a implementação de uma estrutura educacional voltada para os interesses locais. A vinda da família real ao Brasil, em 1808, trouxe 15000 portugueses acostumados à política de prebendas portuguesas, o que levou à constituição de uma burocracia fundada em privilégios pessoais. Com o império, a política clientelista foi aprofundada, uma vez que a constituição da burocracia imperial era restrita a uma elite política formada nas práticas de privilégio. Com a república, o sistema de votos gerou uma forma de exercício político de trocas de cargos por votos que perpassava todas as esferas municipais, estaduais e federal.

A permanência, até os dias de hoje, dessas práticas determinam o papel centralizador do executivo que detém, em suas mãos, o controle dos cargos públicos. Preenchidos por meio de privilégios e do clientelismo, impedem o desenvolvimento de práticas democráticas ou até mesmo da compreensão, por parte da população, de seu papel na decisão das ações políticas governamentais.

1.3. Autoritarismo e política tradicional

O legado histórico do Estado brasileiro, de caráter autoritário, constituído por uma efetiva experiência de dominação, estabeleceu-se por meio de um processo de longa duração, de regulação e disciplinamento da esfera social. Isso implica dizer que se trata de uma experiência histórica que se caracterizou pela intervenção dos agentes detentores do poder do Estado, instalados nos altos postos da administração pública, na economia e na sociedade.

O processo recente de transição democrática, iniciado na década de 1980, embora propugnasse os princípios de um Estado de direito nos moldes do liberalismo representativo clássico, carregou, em sua efetivação, o legado histórico herdado de uma cultura política estruturalmente instalada nas relações cotidianas, baseadas na racionalidade de tipo patrimonialista.

As demandas por transparência nas decisões políticas e por eficiência dos recursos públicos pressupunham uma transformação dos critérios de legitimidade do Estado e abririam espaço para uma concepção de democracia baseada na tradição política do liberalismo clássico, de caráter representativo, a qual constituiria o canal efetivo de reestruturação das relações entre Estado e sociedade. Entretanto, a permanência de práticas patrimonialistas identificáveis na classe política, que aspira ao monopólio do Estado, demonstra a resistência histórica de um tipo de lógica, de um modo de fazer política, correspondente a forças sociais ativas resultantes da própria trajetória que determinou o que é hoje o Estado brasileiro.

A tendência para o autoritarismo sempre foi uma das características da sociedade brasileira. O autoritarismo das relações sociais contribuiu para a constituição de relações de poder autoritárias em todas as esferas da vida social. Por autoritarismo entendemos as relações de mando que limitam a liberdade de opinião, expressão, ideias e ação das pessoas, em geral, optando pelo controle e pela proibição das concepções

que lhes são contrários. No Brasil, as relações autoritárias predominam na esfera privada e pública e podem ser encontradas na família, nas relações sociais, nas relações de trabalho e no Estado.

Vivemos numa sociedade verticalizada e hierarquizada [...] na qual as relações sociais são sempre realizadas sob forma do mando e da obediência, entre um superior e um inferior. Não existe no Brasil, a ideia, vinda da Revolução Francesa, de igualdade de direitos e jurídica dos cidadãos. A forma autoritária da relação é mascarada por aquilo mesmo que a realiza e a conserva: as relações de favor, tutela e clientela (CHAUI, 1994, p. 27).

As formas de poder autoritárias impedem relações de igualdade e democracia porque não é possível se estabelecer a igualdade entre os diversos agentes sociais e políticos, condição essencial para a democracia social e política. É muito difícil, portanto, a constituição de um espaço público democrático, no qual se possa constituir uma cidadania plena. Como observa Chauí (1994), em lugar do espaço para política democrática baseada na representação e na cidadania, prevalece a política do favor, da clientela, da tutela e da cooptação.

As relações autoritárias levam à supervalorização do poder executivo e à figura pessoal do governante que se torna mais importante do que os cidadãos que o elegeram. O governo personifica-se na figura do governante e não do poder público que tem origem na população que o elegeu. Como o governo é a representação pública mais importante do poder, é dele que todos tentam aproximar-se e, conseqüentemente, é ao seu papel pessoal e não público que todos ambicionam substituir. Essa tradição levou a conceber o Estado como pai, ora como um pai que distribui aos filhos da nação empregos e favores, ora como o pai repressor que impõe à ordem e cobra impostos. Com a reduzida capacidade política da população, o caráter de representação dos eleitos é desvalorizado e a política tende a ser, sobretudo, orientada pelas negociações pessoais (CARVALHO, 2002).

Esse ritmo, entretanto, não encontra contrapartida no processo de democratização. O processo político de democratização é tanto mais lento quanto mais forte é o poder dos setores políticos e mais difundida são as ações patrimonialistas. Essa difusão de práticas patrimonialistas não está restrita aos setores governantes. Ao longo da história brasileira, o patrimonialismo se tornou prática corrente até o ponto em que a população passou a considerá-lo normal. Estas práticas encontram-se de tal forma difundidas que levam boa parte das pessoas a acreditarem que a ascensão a um cargo público ou político constitui um benefício pessoal e que lhe permite fazer o que bem entender e agir arbitrariamente. Podemos facilmente encontrar práticas patrimonialistas nas ações de diretores de escolas e professores nas salas de aula. Em particular, no caso do professor, a sala de aula sempre foi considerada seu espaço de domínio privado onde ele poderia fazer o que bem entendesse, restando ao aluno obedecer. Longe de exercer uma autoridade transparente e pública, as práticas docentes frequentemente demonstram-se autoritárias, não reconhecendo no aluno a autoridade que lhe é outorgada pela cidadania, isto é, o direito de respeito e de ser ouvido como um cidadão (CARVALHO, 1992, p. 26).

Ocorre que, no Brasil, a concepção de cidadania sempre foi deformada e os direitos políticos e sociais usurpados e ocupados pelo setor político que se apropriou patrimonialmente do Estado. A população vive, assim, sob a tutela do Estado que é tanto mais forte quanto a população abra mão do exercício do poder político.

Tratada paternalmente, a população recebe o tratamento que um pai autoritário e ditatorial aplica aos seus filhos: o cacete. Todas as vezes que a população procurou sair da minoridade política e exercer publicamente seu papel de crítica aos ocupantes dessa esfera, foi tratada como criança malcriada, incapaz de saber o que é melhor para si. Segundo Carvalho (1988),

[...] a participação da população sempre foi limitada pelo uso de chibatadas e recursos de tortura, igualando os atos de cidadania aos atos de bandidos. Pelo contrário, a função do cacete é exatamente dissuadir aqueles os que tentam fugir do espírito nacional de camaradagem, de cooperação, de patriotismo. O cacete é a paternal admoestação para o operário que faz greve, para a empregada doméstica que responde a patroa, para o aluno rebelde, para a mulher que não quer cuidar da casa, para o crioulo que não sabe o seu lugar, para o malandro que desrespeita a "otoridade", para qualquer um de nós que não saiba com quem está falando. O porrete é para "quebrar o gênio" rebelde e trazer de volta ao rebanho os extraviados (CARVALHO, 1992, p. 26).

Ao final, Carvalho (ibidem) conclui, com a famosa frase que segue, as ações do pai que bate para educar o filho: foi para o seu próprio bem.

1.3.1. Patrimonialismo e educação

O processo de dependência econômica sempre determinou a forma como se dava internamente a gestão dos recursos econômicos e as formas como eram apropriados pelas elites nacionais, regionais e locais. A essas elites, acostumadas à dependência econômica que lhes garantia o controle autoritário de toda a sociedade brasileira, não interessava a emancipação econômica em relação ao capitalismo internacional porque esta trazia a possibilidade de mudança nos grupos detentores do poder, além de possibilitar uma maior autonomia da população. Por isso, a persistente elite patrimonialista brasileira sempre rejeitou, também, as concepções liberais burguesas, próprias do capitalismo europeu e norte americano.

A crise econômica que abalou a economia mundial na década de 1980, e levou ao estabelecimento de uma nova ordem capitalista internacional, acabou por colaborar com o desgaste das estruturas políticas autoritárias que dominavam as relações de poder no Brasil. A reestruturação do capitalismo, em nível global, exigia que o Brasil readequasse a sua forma de inserção no sistema internacional de produção. Dentro de um capitalismo dependente, apenas as classes e os estratos de classes burgueses alcançam autonomia e conduzem o processo de globalização. Acentua-se a situação de dependência e as desigualdades sociais porque os demais setores da sociedade não recebem o mesmo investimento e a dinamização econômica que os estratos burgueses.

A crise econômica e a reestruturação das formas de acumulação capitalistas levaram a um processo de mudanças nas estruturas de produção com a redução dos empregos e a substituição, cada vez maior, da força de trabalho humana pela mecanização. A introdução de novas tecnologias de informação e a criação de um sistema global de comunicação tornou os sistemas produtivos mais eficientes, exigindo a formação de outro tipo de mão de obra e de administração de recursos.

No Brasil, entretanto, o processo de globalização e as mudanças na esfera produtiva alteraram apenas parcialmente a forma como era conduzida a gestão dos negócios públicos. A reforma do Estado, introduzida na década de 1990, pelo então ministro Bresser Pereira, tinha como um de seus objetivos declarados a eliminação do patrimonialismo das relações políticas e a modernização da administração, com vistas a inserir o Brasil no mundo globalizado. As soluções propostas, todavia, representavam um enfraquecimento do Estado, mas não em favor da participação política da população, mas por meio do fortalecimento da esfera privada e do aprofundamento das relações

capitalistas que, por meio de uma burguesia fortalecida, poderiam levar o Brasil ao mesmo nível do capitalismo internacional. As fórmulas propostas reduziam a capacidade política do Estado, entregavam a maior parte dos encargos sociais para o setor privado, como as áreas da saúde e da educação, pretendiam reduzir as conquistas trabalhistas, eliminando direitos conquistados pelos trabalhadores e facilitavam a entrada de capital estrangeiro em áreas cada vez mais importantes da economia nacional. Na educação, as diretrizes adotadas seguiram as normatizações das agências internacionais. O que se viu, de lá para cá, foi um processo que tem adequado a formação de trabalhadores e os procedimentos industriais e de gestão de recursos humanos aos padrões produtivos internacionais, facilitando o fluxo de recursos, empreendimentos e capitais.

No Brasil, na medida em que o processo de globalização levou às mudanças na forma de acumulação do capitalismo internacional, foi pressionado a consumir a tecnologia produzida, inserindo-se como periferia do processo de avanço tecnológico e colocando-se apenas na condição de consumidor. As agências multilaterais, em particular o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), exerceram forte pressão para adoção de novos padrões de desenvolvimento econômico. A corrida pela introdução de computadores em todas as atividades econômicas, sociais, culturais e educacionais é incentivada até ao delírio e, com a aceleração do desenvolvimento tecnológico imposto pelas atividades concorrenciais das nações capitalistas hegemônicas, dominam o discurso de modernização da sociedade e da administração pública.

Fonseca (1998) afirma que os créditos concedidos à educação pelo Banco Mundial, na década de 1990, formam a parte de projetos econômicos que integraram a dívida externa do país com instituições internacionais, multilaterais e bancos privados. O Banco Mundial, segundo Fonseca (idem), adota um discurso social e uma retórica humanitária, respaldada em princípios de sustentabilidade, justiça e igualdade social e priorizando o ataque à pobreza. Esses princípios, entretanto, perdem o sentido ao serem associados ao projeto econômico do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. O resultado é a redução da participação das camadas mais pobres da população na distribuição das riquezas produzidas.

É interessante observar que os créditos e empréstimos à educação brasileira são frequentemente voltados para a introdução de equipamentos e tecnologia oferecidos por multinacionais, transformando, assim, a rede pública brasileira em consumidor de

tecnologia internacional, com pouco ou nenhum benefício para o desenvolvimento científico nacional. Esta tendência à privilegiar a obtenção de tecnologia internacional em detrimento da pesquisa e do desenvolvimento científico nacional explica, também, o privilégio que o Banco Mundial dá à educação fundamental em detrimento dos outros níveis, excluindo, inclusive, o nível superior. A rigor, não interessa às indústrias e aos setores capitalistas internacionais o desenvolvimento de uma tecnologia brasileira competitiva, capaz de fazer frente no mercado interno e externo de produtos estrangeiros. Assim, o nível superior não é incentivado e seu crescimento é amputado por meio de reformas que privilegiam o acesso ao nível superior da educação de instituições privadas sem o compromisso com a pesquisa científica ou com o desenvolvimento tecnológico.

Como resultado final, pode-se concluir que, no Brasil, a persistência de práticas patrimonialistas impediram até mesmo a implantação de um sistema democrático nos moldes do liberalismo tradicional, baseado no voto e na representatividade dos partidos políticos. Na democracia liberal clássica, tal como é praticada na Europa ou nos Estados Unidos, as relações políticas entre a população e os governantes são estabelecidas por meio de partidos políticos com projetos ideológicos, administrativos e políticos distintos e o jogo democrático se realizaria nas negociações, nos debates e nas formações de blocos parlamentares. No caso brasileiro, os partidos ainda apresentam uma forte dependência dos poderes pessoais e personalistas que pretendem eternizar seu modo próprio de exercer o poder. As concepções políticas e os programas de governo são superficiais e apresentam-se como projetos eleitoreiros para agradar e atender momentaneamente aos interesses populares, sem pretensão de implementar uma real política de mudanças a médio e longo prazo. As posições políticas são vistas com postos para ganhar-se influencia e lucros pessoais, sem preocupação, nem mesmo superficial, com o desenvolvimento social e econômico. E mesmo ações que permitem algum desenvolvimento social e benefício econômico da população mais pobre são objeto de exploração e trunfo eleitoral. O modelo de Estado brasileiro, neste sentido, encontra-se em contradição com o esquema de financiamento e de gestão de gastos do Estado propostos pelo modelo de gestão democrática da política e da economia que exigiria um processo institucional de controle democrático e de transparência nas decisões políticas.

Embora a própria legislação apresente dispositivos que busquem eliminar as relações clientelistas e patrimonialistas, como a exigência de gestão democrática para a educação, o princípio de impessoalidade na administração pública e a necessidade de

concursos para o preenchimento de cargos públicos, permanece o uso de práticas que favorecem parentes e amigos.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

As mobilizações populares e os movimentos sociais têm sido importantes formas de ação na redução de práticas patrimonialistas. A mobilização em torno da Lei da *Ficha Limpa* luta contra a PEC 37, e entre outras iniciativas, tem mostrado a impaciência da população como as práticas clientelistas. As práticas patrimonialistas e clientelistas têm sobrevivido no cotidiano das ações políticas e sociais brasileiras.

A *Lei da Ficha Limpa* (Lei Complementar nº. 135 de 2010) é uma emenda à Lei das Condições de Inelegibilidade nº. 64 de 1990 que torna inelegível por oito anos o candidato cassado ou àquele que renunciar para evitar a cassação ou que for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz). A Lei teve origem em um projeto de lei de iniciativa popular e reuniu cerca de 1,3 milhões de assinaturas (BRASIL, Lei Complementar nº. 135, 2010).

O grande problema é que o patrimonialismo está arraigado em toda a sociedade brasileira, como forma natural de interação entre o público e o privado. Concepções como *o político Fulano de Tal rouba, mas faz* parece referendar as ações de apropriação dos recursos públicos. De uma forma geral, todos desejam privilégios, o que dito de outra forma significa, no Brasil as pessoas não desejam ser iguais umas às outras, mas buscam um privilégio que de alguma forma lhes permita se apresentar acima dos outros. No dia a dia, nas ruas, no trânsito são muitos aqueles que acreditam que a obediência às leis é para os outros, em geral concebidos como tolos, enquanto os espertos são aqueles que burlam a lei e saem ilesos. São essas mesmas práticas que fundamentam a corrupção nas diferentes esferas da vida pública. Prevalece o dito popular que assevera que só é *crime se for pego*. A diferença entre o ato de uma pessoa que leva para casa um lápis da escola pública e o deputado que desvia recursos públicos é apenas o valor

do que foi desviado. O delito é o mesmo – apropriação de patrimônio público. A persistência dessas práticas decorre do fato de persistir a confusão entre público e privado e a concepção comum que o que é público não é de ninguém. Enquanto se devia é preciso saber que o que é público pertence a todos, quer seja a porta do banheiro, local onde todos escrevem porque parecem crer que não tem dono, ou os recursos do Tesouro Nacional, resultado do trabalho e dos impostos pagos por todos. Quando se acrescenta ao patrimonialismo outra prática perversa, o autoritarismo próprio da sociedade brasileira, pode-se vislumbrar as dificuldades de superação das condições atuais de participação política da população. Foi eloquente a ação das polícias dos diferentes estados do país que trataram os manifestantes populares como bandidos, durante o período de manifestações públicas de junho de 1913. Uma antiga piada brincava com as concepções autoritárias de nossa sociedade quando afirmava: *democracia é quando eu mando em você e ditadura é quando você manda em mim*. Disto tudo resulta que estamos ainda no início de um longo processo de desconstrução de práticas patrimonialistas e clientelistas que ainda prevalecem. E a escola tem um papel importante nesse processo, que deve se iniciar pela democratização da sala de aula e das relações escolares.

1.4. O conceito de política educacional e Sistemas de Educação

Frequentemente encontra-se estudos de política educacional que definem este campo como o estudo das leis que tratam da educação. É importante que se compreenda que, embora as leis sejam parte importante da política educacional, este campo não se reduz às leis, mas trata essencialmente da tomada de posição política que fundamentam os projetos e leis que estruturam a educação de um município, estado ou país.

Em Estados onde não existe um ordenamento jurídico organizado, a política educacional é regida por hábitos e costumes tradicionais ou referentes à própria constituição política do Estado. Além disso, nem sempre o regime jurídico dá conta do que ocorre efetivamente no cotidiano da educação que frequentemente se articula por meio de formas habituais de procedimento.

A concepção que liga a noção de política a um sistema legal decorre do fato de, a partir do século XVIII, ter prevalecido no ocidente a concepção de Estado democrático de direito. Nesta forma de organização política, o cidadão é definido como um sujeito de direitos estabelecidos pelas leis que constituem o Estado. As leis são o resultado da

vontade popular e são formuladas por uma Assembléia Constituinte, com representantes eleitos democraticamente pela população. Assim, o Estado é constituído no momento da aprovação da Constituição que é promulgada e representada pelo conjunto dos direitos e deveres que constituem a cidadania. O Estado moderno é definido, dessa forma, pelo ordenamento jurídico que o constitui e, por isso, os Estados em que os direitos não são assegurados pela lei ou nos quais a autoridade soberana não é o povo não são considerados Estados de direito democrático, mas ditaduras ou Estados autoritários porque a ordem política é imposta por uma ou mais pessoas.

Ordenamento jurídico: é um sistema de normas que estabelece, desde a Constituição até as normas complementares que dela decorrem, a forma da organização de direitos e deveres de um Estado.

1.5. Política e administração pública no Brasil

Os conceitos de Estado e administração pública contemporâneos originam-se de uma multiplicidade de determinações decorrentes das tensões entre relações sociais, racionalidade administrativa e sistema político. O passo decisivo para o processo de formação do Estado moderno foi dado no momento em que o conceito de governante, isto é, o príncipe ou rei, deixou de ser a base do poder político, passando a ser substituído pela ideia de uma ordem legal e constitucional, o Estado de direito (RISCAL; GANDINI, 2002). Em sua concepção contemporânea, o Estado é, antes de tudo, a personificação da ordem jurídica nacional e, nesta qualidade, aparece como o elemento fundador do ordenamento jurídico.

O Estado de direito democrático tem sua legitimação fundada na ideia de representação dos interesses de toda a sociedade e que assegura a validade e aplicação de todo o direito e a administração pública. Neste sentido, o Estado de direito democrático representa a esfera pública na medida em que todo o ordenamento jurídico é uma manifestação da soberania popular, isto é, da vontade popular. O soberano é, portanto, identificado pelo poder legislativo, o poder supremo do Estado.

De uma forma geral, pode-se dizer que, contemporaneamente a política educacional está incluída entre as políticas públicas, isto é, ao projeto de ações a serem desenvolvidas pelo Estado com a finalidade de garantir o bem estar da população.

Nos Estados modernos, nos quais prevalecem o regime de Estado de direito democrático, as políticas públicas implicam na implementação de ações que garantam os

diferentes direitos sociais, de cidadania de acesso à distribuição dos recursos econômicos, políticos e sociais.

As políticas públicas correspondem, assim, a programas de política voltados a diferentes áreas como: saúde, educação, segurança, eliminação da pobreza, inserção social de pessoas com necessidades especiais, promoção de lazer, direitos trabalhistas, seguridade social, aposentadoria etc. Constituem, em última instância, projetos de garantia de direitos de cidadania a todos os setores da população.

A política educacional está situada, portanto, no rol das políticas públicas e refere-se ao conjunto de propostas e ações políticas desenvolvidas na esfera educacional para garantir o acesso da população à educação.

No caso brasileiro, após a promulgação da Constituição de 1988, a política educacional foi estabelecida por uma série de leis federais aprovadas pelo poder legislativo que detém o poder de estabelecer o conjunto de leis que devem ser nacionalmente seguidas. Estas leis estabelecem a estrutura e a forma da educação a ser desenvolvida no país. A primeira diretriz educacional é estabelecida na Constituição Federal que, em seu capítulo sobre a Educação, apresenta os princípios fundamentais a serem seguidos pelas leis suplementares. A principal delas são as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) que tiveram como complementos as leis do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atualmente denominado como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FUNDEB, que determina a forma como são distribuídos os recursos que fomentam a educação e o Plano Nacional de Educação (PNE) – plano decenal que a partir de um diagnóstico das condições da oferta educacional estabelece metas para o decênio.

A atual política educacional, estabelecida pela Constituição Federal e complementada pelas leis dela decorrentes, apresenta alguns princípios básicos da política educacional como: a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, os níveis e modalidades de oferecimento do ensino que devem ser obrigatoriamente seguidas nacionalmente etc. Estas disposições estão sempre em discussão e mudam de acordo com as próprias variações de composição do poder legislativo. Nos momentos em que prevalece uma composição de deputados e senadores que defendem os interesses do setor privado, as leis aprovadas tendem a ter um caráter mais privatizante. Quando, por outro lado, o legislativo que tem maioria de membros defensores da expansão do setor público, são aprovadas leis que procuram garantir o acesso gratuito ou a

obrigatoriedade para outros níveis de ensino, como aconteceu recentemente o caso da educação infantil.

A política educacional corresponde, portanto, às intenções políticas que definem o que se entende por educação no país, como esta educação deve ser implementada, com quais meios e quais formas deve assumir. As leis educacionais corresponderiam, assim, ao ordenamento jurídico da educação, cuja origem está nas intenções definidas na Constituição do Estado.

Este ordenamento legal, para ser implementado, deve ser compartilhado por todas as esferas federadas, isto é, pelos estados e municípios, constituindo, assim, o sistema nacional de educação. O sistema educacional brasileiro pode ser compreendido como um conjunto de normatizações e ações que regulam e controlam a educação escolarizada por meio do estabelecimento de regras para certificação, definido quem pode frequentar às escolas e obter certificação em cada nível e modalidade, quem pode ensinar, certificar e quais instituições podem atuar em cada nível de ensino.

Podemos concluir, portanto, que se trata de um sistema pautado pela certificação escolar, o que significa que a educação oficial apenas pode ocorrer na modalidade presencial, a distância, regular ou supletiva em instituições certificadas para esse fim. Trata-se, portanto, de um sistema institucionalizado em todos os níveis.

Um dos pontos importantes do sistema está no fato de, nas séries iniciais, haver obrigatoriedade da educação escolar, ou seja, todas as crianças devem frequentar instituições escolares, não sendo certificado e considerado como possibilidade educativa o ensino não formal, em casa, por tutoria ou em instituições sem registro oficial.

Como se trata da institucionalização de um sistema nacional, as esferas de atuação de cada membro federado e os órgãos que são responsáveis pela normatização, execução, controle e fiscalização locais são estabelecidos por lei.

Sistema: é um conjunto de elementos integrados e relacionados entre si formando um todo organizado de forma que mesmo uma pequena mudança, em uma das partes, altera a constituição de todo o sistema. A articulação e interconexão das partes têm como finalidade atingir um objetivo comum para o qual todas as partes do sistema estão voltadas e que somente pode ser atingido por meio deste todo organizado. Por outro lado, a interconexão do sistema deve produzir um grau de dependência e interatividade entre o todo e as partes, de forma a possibilitar uma ação coordenada e uma sinergia, isto é, um incremento recíproco de energia que afeta todo o sistema. É a sinergia do sistema que possibilita ao resultado da ação de um sistema ser superior à soma das partes.

Sistema Educacional: é o conjunto dos elementos que participam da ação educacional, tais como: normatizações, órgãos públicos e privados, instituições educacionais públicas e privadas etc. Estes elementos encontram-se submetidos a uma mesma política educacional que estabelece o fim e os meios que devem ser atingidos pela totalidade do sistema.

O sistema educacional brasileiro ainda está em construção e o papel de cada um de seus elementos ainda não se apresenta claramente. Esta dificuldade em se constituir um verdadeiro sistema educacional no Brasil decorre, em primeiro lugar, da dificuldade em estabelecer o que seria o sistema de colaboração que permitiria a integração dos sistemas municipais, estaduais e federal de educação em um todo organizado. Outro aspecto que dificulta a constituição do sistema é a permanência de relações e práticas patrimonialistas e clientelistas nas diferentes esferas administrativas, privilegiando interesses particulares ou interesses políticos locais e desfocando da concepção política geral. Além disso, a frequente interferência de interesses de grupos privados na educação, que oferecem produtos atrativos aos estados e municípios, induz às políticas privatizantes.

É possível perceber como o patrimonialismo e o clientelismo interferem na esfera educacional quando se analisa a dificuldade em se constituir os conselhos responsáveis pela deliberação, planejamento, implementação, fiscalização e avaliação das políticas educacionais nas diferentes esferas administrativas (municipal, estadual e federal). O sistema educacional brasileiro é organizado em uma estrutura de conselhos cuja tarefa é estabelecer as normas a serem seguidas em todo sistema, garantindo o cumprimento das deliberações gerais e coordenando as ações educacionais em cada um de seus elementos. São os conselhos os principais agentes sinérgicos do sistema porque regulam e fiscalizam o cumprimento da política educacional em todos os níveis.

No sistema político brasileiro, o poder executivo, embora forte, está submetido ao poder legislativo que é o poder soberano e representante da vontade popular. Por esse motivo, também na esfera da educação, o sistema educacional é organizado, de cima até embaixo, por conselhos normativos superiores que deliberam e coordenam as atividades que devem ser postas em ação pelo poder executivo. Assim, da mesma forma que o poder legislativo federal (Congresso Nacional) decreta, em última instância, encaminha ao poder executivo às decisões realizadas para que coloque em prática estas deliberações. O mesmo ocorre em relação ao legislativo estadual (câmara de deputados) e governador (executivo) e o legislativo municipal (câmara dos vereadores) em relação ao executivo municipal (prefeitura). Similarmente, tem-se no sistema educacional um

legislativo superior, o Conselho Nacional de Educação, que normatiza, coordena e regula todo o sistema; um executivo que coloca as normatizações em ação, o ministro da educação; logo abaixo se têm os conselhos estaduais de educação, responsáveis pela normatização, organização e regulação na esfera estadual, e é acompanhado por um executivo, o secretário de estado da educação, responsável pelas ações no âmbito estadual. O mesmo ocorre na esfera municipal, que deve possuir um conselho municipal de educação que normatize, organize e regule a educação na esfera do município, este colegiado seguido por um secretário municipal de educação responsável por colocar em prática as deliberações do conselho. Finalmente, na escola, deve existir um conselho escolar, responsável por normatizar, organizar e regular o processo educacional, seguindo as políticas determinadas nos conselhos superiores e indicando as ações a ser implementadas pelo diretor, o executivo da escola. Como se pode perceber, de cima a baixo, os conselhos devem se articular para organizar as ações políticas de forma regulada e orientada pelos fins e objetivos da educação, estabelecidos na Constituição Federal, na LDB, nos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação, bem como pelas normatizações e regulamentações nos diferentes níveis, garantindo, assim, que as ações dos poderes executivos não entrem em conflito, possibilitando a sinergia, fluidez e coerência do sistema.

1.6. O ordenamento jurídico na esfera educacional

As leis possuem caráter organizativo e estruturante no processo de constituição da educação brasileira.

Para entender a educação do ponto de vista das políticas públicas é necessário compreender a gênese do ordenamento jurídico e do processo administrativo nacional.

Lei: normas que uma sociedade politicamente organizada estabelece para regular seu funcionamento e os direitos dos cidadãos.

De acordo com o princípio democrático, as leis deveriam ser estabelecidas pelo povo ou, em seu nome, pela autoridade legislativa. Na história do Brasil, entretanto, prevaleceu a centralização política. Inicialmente no período colonial, as leis eram estabelecidas externamente, pelo rei de Portugal. Com a independência do Brasil, permaneceu a centralização do poder legislador nas mãos do imperador, embora tenha existido uma tentativa fracassada de estabelecer uma Constituição mais representativa. A

iminência de uma Constituição que retiraria o poder legislativo do imperador levou D. Pedro I ao fechamento da assembleia constituinte e à outorga (imposição) da primeira Constituição brasileira, segundo os desígnios do imperador. Prevaleceu a tradição centralizadora e autoritária que colocava a população sob a tutela de uma elite política autoritária.

A produção de leis não é um processo tranquilo e homogêneo. O espaço do poder legislativo constitui um campo de luta entre as forças políticas, nas quais os agentes políticos mobilizam recursos e estratégias com o objetivo de obterem a legitimação de seus interesses particulares sob a forma de interesses públicos. A lei é a resultante deste jogo de forças, deste confronto de tendências político-ideológicas.

O ato de legislar não termina com a elaboração das leis. Um dos aspectos mais importantes da legislação é a sua regulamentação e aplicação. Muitas vezes, questões de disputas políticas imputam à lei um sentido vago proveniente de tensões não resolvidas em situações de emergência ou de deliberações que visaram atender às conveniências de grupos. Como resultado, a inconsistência e indefinição desse tipo de lei acabam delegando ao executivo o poder de legislar complementarmente. Ao final a legislação se realiza, por meio de redes de leis secundárias que normatizam, sistematizam ou regulam os princípios inconsistentes estabelecidos pelo legislativo. Em casos como os de ditaduras a legislação é diretamente fruto do executivo.

No Brasil, a legislação educacional está predominantemente sob o controle do Estado, autor, quer seja por meio do legislativo como pelo executivo, das leis que regulamentam a educação.

As leis na educação teriam basicamente dois objetivos:

- a uniformização do ensino em termos nacionais: garantindo a homogeneização ideológica em todo o território nacional;
- a criação de dispositivos que assegurem o cumprimento desta unificação.

Trata-se de um processo que vem, ao longo da história brasileira, geralmente, sendo conduzido de forma centralizada e, por este motivo, exige a existência de órgãos centrais e de uma grande quantidade de funcionários para exercer os papéis de fiscalização no cumprimento das normas. Esta forma de exercício político resultou em burocratização e clientelismo (troca de apoio e benefício político).

Acabou por predominar, no Brasil, a ideia de que estabelecer uma política educacional é legislar, fazer leis, organizar a educação, o que resulta com frequência em um reforço à interferência do Estado. O Estado assume, assim, não apenas o papel de responsabilidade pela garantia da educação para todos e gratuita, mas também o de

estabelecer os princípios e formas de educar.

1.7. Considerações Finais

Nesta unidade, pudemos compreender em que medida as práticas políticas patrimonialistas vêm, ao longo dos séculos, desde o período colônia, determinando às ações no campo educacional. Pode-se compreender o papel do clientelismo e autoritarismo na constituição do Estado brasileiro e verificar como essas práticas políticas têm impedido a construção de uma sociedade democrática. Além disso, pode-se estabelecer o papel das políticas públicas e da política educacional e compreender o significado do conceito de sistema educacional, de ordenamento jurídico e o papel da legislação na democracia e na educação.

Pode-se, concluir, de uma forma geral, que o patrimonialismo tem exercido importante papel na determinação das ações políticas brasileiras. As práticas patrimonialistas, que não distinguem o público do privado, impedem que se estabeleça uma verdadeira relação de igualdade entre os cidadãos e mantêm uma estrutura social baseada em privilégios e desigualdades.

Em uma estrutura política patrimonial autoritária, a população não participa das deliberações sobre a constituição das leis e de legislações a que estará submetida. Como se verificou, o autoritarismo sempre predominou nas relações políticas brasileiras, ficando a população na condição de minoridade e a mercê de governantes personalistas, populistas, ditatoriais ou as três coisas ao mesmo tempo. A educação tem um papel fundamental na mudança deste quadro político à medida que introduz, já nas escolas, práticas mais democráticas que mostrem, desde a infância, a importância do respeito ao outro e da participação de todos nas decisões.

As estruturas patrimonialistas têm impedido que se constitua um sistema educacional que seja merecedor desse título. Os diversos interesses locais e políticos, de natureza personalista, têm prevalecido e determinado as estruturas educacionais municipais e estaduais, sem estabelecer uma organicidade em relação ao que é praticado nacionalmente. A existência de um aparato legal nacional, que indica os princípios e a estrutura da educação, embora permita que se constitua uma rede nacional normatizada e fundamentada nos mesmos princípios, não consegue que o espírito da lei seja incorporado às práticas educativas. Princípios constitucionais, como o concurso para o exercício de funções e cargos públicos, estão longe de ser implementados e os cargos

dos sistemas escolares permanecem sendo usados como trunfo eleitoral ou de negociação entre partidos. Recursos públicos para construção e aquisição de edifícios e equipamentos ou de merenda escolar são, muitas vezes, desviados para fins privados. O princípio de gestão democrática na escola pública, previsto por dispositivo constitucional e reproduzido na lei maior da educação, a LDB, é interpretado das formas mais diferenciadas possíveis e, na prática, permanece pouco difundido na gestão escolar, principalmente no que se refere à participação da comunidade em conselhos de escola. E até mesmo a adoção de um piso salarial nacional para o magistério não é praticado nacionalmente.

A constituição de um sistema nacional de educação exige a constituição de um ordenamento nacional da educação, não apenas em termos de estabelecimento de leis e regulamentações complementares, mas exige, acima de tudo, a colaboração de todos os segmentos e níveis administrativos nacionais em prol de um projeto comum. E esta é, sem dúvida, e sempre será, uma difícil tarefa enquanto permanecerem os obstáculos impostos pelas relações patrimonialistas e clientelistas e pelo populismo e autoritarismo que têm caracterizado a política brasileira.

1.8. Saiba mais

Assista aos seguintes vídeos no YouTube:

O patrimonialismo em Faoro e Weber – Antonio Marcelo Jackson
http://www.youtube.com/watch?v=afIM8L-5_h0&NR=1&feature=endscreen

O patrimonialismo em Faoro e Weber 2 – Antonio Marcelo Jackson
<http://www.youtube.com/watch?v=rflaiLqJNms>

Marilena Chauí – Democracia e sociedade autoritária 1
<http://www.youtube.com/watch?v=5mZ4wBnox9Y>

Marilena Chauí – Democracia e sociedade autoritária 2
<http://www.youtube.com/watch?v=aBCrNG6A3Zw>

Marilena Chauí – Democracia e sociedade autoritária 3
<http://www.youtube.com/watch?v=zM51855ZjKw>

Marilena Chauí – Democracia e sociedade autoritária 4
<http://www.youtube.com/watch?v=-KPTkLMEcLY>

Marilena Chauí – Democracia e sociedade autoritária 5
<http://www.youtube.com/watch?v=MGyAdSf-UeA>

Marilena Chauí – Democracia e sociedade autoritária 6
<http://www.youtube.com/watch?v=XEMb3iVcCIg>

1.9. Referências

ALMEIDA JÚNIOR, A. *Anuário da Educação Paulista 1935-1936*. São Paulo: Diretoria de ensino, 1936.

BENDIX, R. *Max Weber: um perfil intelectual*. Tradutores: Elisabeth Hanna; José Viegas Filho. Brasília: UnB, 1986, 1ª ed. 270 p.

CARVALHO, J.M. A cidadania a porrete. In: CARVALHO, J.M.de. *Pontos e Bordados: Escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

_____. *A construção da ordem e o Teatro das Sombras*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

_____. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FAORO, R. *Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Pará: Globo, 1989.

_____. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, n. 17, março/abril/maio, 1993, p. 14-29.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) *Política educacional: impasses e alternativas*. 2a ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 85-122.

FRANCO, M. S. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: UNESP, 1998.

GANDINI, R.P.C; RISCAL, S.A. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D.; ROSAR, M.F.F. *Política e gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

LEAL, V.N. *Coronealismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Alfa e Ômega, 1975.

RISCAL, S. A., GANDINI, R.P.C., A constituição do sistema de ensino paulista: a implantação das diretorias regionais de ensino e do serviço de inspeção (1935/1936). In: Anais do Congresso Luso brasileiro de História da Educação. Universidade Federal de Uberlândia, 2006. Disponível em: <http://www.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/491SandraRiscal_e_RaquelPereira.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

URICOECHEA, F., *O Minotauro Imperial: A burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*, v. I. Brasília: UNB, 1994.

2. Aspectos históricos e políticos da administração educacional no Brasil

Nesta unidade trataremos dos diferentes aspectos apresentados pela política educacional brasileira desde o período colonial até o período da redemocratização no final da década de 1980.

2.1. Política e administração educacional no Brasil no período colonial

A política educacional no período colonial ficou, em suas origens, a cargo da Companhia de Jesus. O crescimento da Reforma, na Europa, levou a Igreja Católica a uma reforma interna como forma de combate ao protestantismo por meio da Contra Reforma. O mais importante ato da Contra Reforma foi o *Concílio de Trento (1545-1563)* no qual triunfou a posição dos jesuítas que propunham a primazia absoluta do Papa. Foi programado um violento contra ataque católico do qual os jesuítas eram a ponta de lança. O principal ato católico da Contra Reforma, em termos de projeto educacional, foi a *Ratio atque Institutio Studiorum* do ano de 1586 e aperfeiçoada em 1599. Estabelecia uma divisão do ensino em oito graus: cinco inferiores, divididos em três de gramática, um de humanidades e um de retórica; e três graus com um ano de lógica, um de ética e um de metafísica. A seguir vinham os graus de estudo teológicos com um curso de quatro anos em teologia. Organizada em um rígido disciplinamento, a *Ratio Studiorum* era voltada para a formação do católico, a disciplina da alma e a luta pela defesa da fé católica.

No Brasil, a educação jesuítica se apresentou como o primeiro instrumento de educação para índios e habitantes pobres.

A Companhia de Jesus foi fundada, no século XVI, por Inácio de Loyola, um espanhol que, ao ser ferido mortalmente em uma luta contra os sarracenos, teve uma visão da imagem de Jesus conclamando-o a lutar contra os inimigos da fé católica. Acreditando ter sobrevivido graças ao chamado de Jesus, Loyola fundou a Companhia de Jesus, uma espécie de exército cristão com a missão de levar a fé católica a todos os cantos do mundo, arregimentando novos cristãos ou punindo os hereges. Com o tempo, os jesuítas passam a controlar totalmente a cultura e a educação de Portugal e Espanha. Assumiram o controle da Universidade de Coimbra. Os membros da Companhia de Jesus procuraram recuperar a hegemonia católica por meio do trabalho de catequese, com a finalidade de conter o avanço da heresia protestante e aumentar o contingente de cristãos no mundo. Durante o início da Colonização do Brasil, a função original dos jesuítas era, de um lado, instruir a população colonial e reproduzir o contingente de sacerdotes e, de outro, catequizar e instruir os nativos. A forma final e definitiva da educação jesuítica foi a formação de elites e lideranças da sociedade colonial para manter sob controle católico as colônias da América. Aos portugueses não interessava o estabelecimento de instituições de ensino.

Os altos funcionários da Igreja e da Coroa e os filhos dos grandes latifundiários tinham que ir à Europa para obter formação superior, e o destino era principalmente Coimbra.

1532 – D. João III

Sistema de Capitanias hereditárias - adotado já anteriormente na colonização da Ilha da Madeira. As capitanias hereditárias constituíam *prebendas*, isto é, doações de privilégios públicos da coroa para benefício de pessoas privadas em troca de apoio político, cabendo aos donatários (recebedores das prebendas) explorá-las, embora as terras continuassem pertencendo ao rei.

As *capitanias* formavam unidades administrativas e tinham objetivos militares e econômicos, cuidando da defesa externa e procurando desenvolver atividades que favorecessem o comércio português. O território das capitanias era dividido por comarcas, estas eram formadas por vilas ou cidades que, por sua vez, eram compostas por freguesias subdivididas em bairros.

As *sesmarias* eram grandes propriedades concedidas pelos donatários ou pela coroa a fim de que fossem exploradas. Os sesmeiros mais ricos possuíam seus próprios engenhos, moendo cana de sua propriedade e daqueles com menores posses. Além dos sesmeiros havia, ainda, os agregados, pessoas mais pobres que trabalhavam para os proprietários. A convivência, a dependência econômica e a necessidade de se auxiliarem por razões de segurança, defendendo-os do assédio de estrangeiros e de índios, levaram à criação de laços envolvendo os mais pobres aos ricos e poderosos.

A partir do final do século XVIII - diminuição do tamanho das sesmarias, existência de posseiros e de pequenos agricultores e o fim do morgadio em 1835 (por morgadio todos os bens eram herdados pelo filho primogênito, com isso as grandes propriedades permaneciam sem serem subdivididas). A abolição do morgadio obedece, na verdade, ao interesse de impedir a existência de proprietários muito poderosos que, eventualmente, poderiam ser obstáculo à administração do reino (VIANA, 1973, p. 23). Levaram à multiplicação de propriedades, consequentemente, a uma maior dependência dos pequenos proprietários em relação aos grandes senhores de terras.

O *prebendalismo* atrasou a formação de um Estado moderno no Brasil, uma vez que a administração patrimonial demorou em chegar à burocracia, colaborando, também, para

“acelerar a transformação do latifúndio num trampolim de poder local” (VIANA, 1973, p. 23).

1549 - com o fracasso do sistema de capitanias foi instalado o governo geral. Vindas dos jesuítas até 1572 sucederam-se três governadores gerais: Tomé de Souza, Duarte da Costa e Mem de Sá. A partir desta data deu-se a divisão em dois governos gerais: o do norte e do sul, tendo Porto Seguro como linha divisória.

1577 a 1608 – tentativa de uma nova experiência com o governo geral.

1608 até 1808 – nova divisão em dois governos gerais. Com o governo geral possibilitou que cedesse, ainda que de forma incipiente, a administração patrimonial, sendo seu lugar ocupado pela administração burocrática.

Com a ascensão de Sebastião José de Carvalho e Melo, o marquês de Pombal, ao posto de secretário de estado do reino de Portugal no reinado de D. José I, os jesuítas são expulsos das colônias portuguesas (1759). É implementada uma reforma com o intuito de modernizar a educação portuguesa. No caso do Brasil, foi implantada a Reforma de Estudos baseada no sistema de “aulas régias”. Nesta forma de ensino a escolarização ocorre por meio de aulas avulsas, em salas isoladas, com um único professor, sem necessidade de articulação entre as pessoas. Denominava-se aula régia porque cada aula era criada pelo rei que nomeava o professor responsável pela sala. Essas aulas eram mantidas por um “subsídio literário” (cobrado para o custeio dos mestres-escolas, percebido sobre cada rês abatida, sobre a água ardente destilada ou sobre a carne seca, como no caso de Maranhão), imposto criado para este fim. Mal providas de mestres, somente havia em algumas escolas e vilas da colônia. Este sistema é considerado a primeira forma de ensino público no Brasil porque a nomeação do professor pelo rei era feita com base em um concurso público.

Os primórdios das escolas públicas: No século XVI começam a modelar os colégios e escolas de ensino médio, antecessoras do que, mais tarde, serão os *gimnasios* e *liceus*. Estes colégios começam a se espalhar por toda a Europa e se caracterizam por adotar, após o período das primeiras letras, um ensino fortemente humanista que passou a ser conhecido como clássico. Boa parte destes colégios era pública e frutos da intervenção programática e consciente dos governantes na educação. Muitas destas escolas eram municipais ou eram controladas pelo município. A formação dos estados nacionais e o fortalecimento da burguesia exigiram uma educação laica, mas o que vemos neste período é a secularização da educação que sai do domínio da Igreja, sendo, cada vez mais, tida como área de interesse do Estado. Gradualmente os mestres eclesiásticos eram substituídos por mestres laicos. O público, a quem estas escolas eram dirigidas, era a burguesia e a pequena nobreza e não o povo em geral, daí ser o seu objetivo formar as classes dirigentes e não produzir profissionais ou artesãos trabalhadores. Seus planos de estudo eram clássicos, como o predomínio do latim e do grego. Estas escolas crescem rapidamente nos locais onde a Reforma era mais forte. O espírito protestante, em diversas localidades, incentivou o estudo das matemáticas e ciências. Graças a estas escolas puderam surgir, mais tarde, as gerações de intelectuais que orientaram a cultura europeia para os princípios do racionalismo e iluminismo.

Com a vinda da família real e da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, foi necessário reorganizar administrativamente a colônia, estabelecendo instituições de defesa do território colonial e a implantação de uma administração mais eficiente. Neste período, estabeleceram-se as primeiras escolas de nível superior voltadas para a

formação de administradores e profissionais dedicados a defesa, como magistrados, engenheiros e médicos. Foram criados o Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia e uma cadeira de Anatomia no Hospital Militar do Rio de Janeiro. Em 1810, o Príncipe Regente assinou a carta de lei de 4 de dezembro, criando a Academia Real Militar da Corte que, anos mais tarde, se converteria na escola politécnica. Foram criadas, ainda, uma cadeira de Ciência Econômica e a Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil, depois convertida em Academia das Artes.

De uma forma geral, pode-se concluir que a política educacional colonial consistiu em ações isoladas orientadas para o benefício administrativo, político e econômico de Portugal, sem a preocupação de implantar um sistema educacional colonial.

2.2. Política e administração educacional no Império

O marco inicial das várias constituições brasileiras aconteceu com a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I, resgatando o compromisso que assumira quando dissolveu a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, em 12 de novembro de 1823.

Segundo Martins (2002), a primeira constituição brasileira, também chamada de Carta de lei de março de 1824, registrou a educação como *norma constitucional*.



Figura 1. D. Pedro I

Fonte: http://www.algosobre.com.br/images/stories/assuntos/biografias/Dom_Pedro_I.jpg

Constituição do Império de 25 de março de 1824

Título VIII - Das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros

Art. 179. 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, pela maneira seguinte:

XXXII- A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos. XXXIII- Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-artes e letras.

IMPÉRIO DO BRAZIL³. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Vossa Majestade Imperial, D. Pedro I.

No conjunto de seus artigos, tratava substancialmente dos princípios normativos e essenciais à forma de Estado, à organização e funções dos poderes públicos e aos direitos e deveres dos cidadãos. Não se encontra, em seu conteúdo, nenhuma exigência ao Estado e nem formas detalhadas e explícitas relacionadas à política educacional.

Na sua longa vigência, que completou 65 anos, a Constituição de 1824 foi emendada uma vez pela lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, denominada *Ato Adicional*, que, em essência, descentralizava o império, substituindo os Conselhos Gerais de Província pelas Assembleias Legislativas Provinciais e dando-lhes ampla expansão.

Em 1827 foi assinada a lei geral do ensino que regulamentava o que fora estabelecido na Constituição:

Lei de 15 de outubro de 1827

Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.

D. Pedro I, por Graça de Deus e unânime a aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil:

Fazemos saber a todos os nossos súditos que a Assembléia Geral decretou e nós queremos a lei seguinte:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléia Geral para final resolução.

Art. 3º Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembléia Geral para a aprovação.

Art. 4º As escolas serão do ensino mútuo nas capitais das províncias; e serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se.

Art. 5º Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arranjando-se com os utensílios necessários à custa da

³ Brasil está grafado aqui com “z” porque está respeitando a forma como era redigida a palavra na Constituição de 1824.

Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil.

Art. 7º Os que pretenderem ser providos nas cadeiras serão examinados publicamente perante os Presidentes, em Conselho; e estes proverão o que for julgado mais digno e darão parte ao Governo para sua legal nomeação.

Art. 8º Só serão admitidos à oposição e examinados os cidadãos brasileiros que estiverem no gozo de seus direitos civis e políticos, sem nota na regularidade de sua conduta.

Art. 9º Os Professores atuais não serão providos nas cadeiras que novamente se criarem, sem exame de aprovação, na forma do Art. 7º.

Art. 10. Os Presidentes, em Conselho, ficam autorizados a conceder uma gratificação anual que não exceda à terça parte do ordenado, àqueles Professores, que por mais de doze anos de exercício não interrompido se tiverem distinguido por sua prudência, desvelos, grande número e aproveitamento de discípulos.

Art. 11. Haverá escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas em que os Presidentes em Conselho julgarem necessário este estabelecimento.

Art. 12. As Mestras, além do declarado no Art. 6º, com exclusão das noções de geometria e limitado a instrução de aritmética só as suas quatro operações, ensinarão também as prendas que servem à economia doméstica; e serão nomeadas pelos Presidentes em Conselho, àquelas mulheres, que sendo brasileiras e de reconhecida honestidade, se mostrarem com mais conhecimento nos exames feitos na forma do Art. 7º.

Art. 13. As Mestras vencerão os mesmos ordenados e gratificações concedidas aos Mestres.

Art. 14. Os provimentos dos Professores e Mestres serão vitalícios; mas os Presidentes em Conselho, a quem pertence à fiscalização das escolas, os poderão suspender e só por sentenças serão demitidos, provendo interinamente quem substitua.

Art. 15. Estas escolas serão regidas pelos estatutos atuais se não se opuserem a presente lei; os castigos serão os praticados pelo método Lancaster.

Art. 16. Na província, onde estiver a Corte, pertence ao Ministro do Império, o que nas outras se incumbe aos Presidentes.

Art. 17. Ficam revogadas todas as leis, alvarás, regimentos, decretos e mais resoluções em contrário.

Mandamos, portanto a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir, e guardar tão inteiramente como nela se contém. O Secretário de Estado dos Negócios do Império a faça imprimir, publicar e correr. Dada no Palácio do Rio de Janeiro, aos 15 dias do mês de outubro de 1827, 6º da Independência e do Império.

Carta de Lei, pela qual Vossa Majestade Imperial manda executar o decreto da Assembléia Geral Legislativa, que houve por bem sancionar, sobre a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império, na forma acima declarada.

A qualidade do ensino era baixa, baixos também eram os salários, preocupação com em adotar o método *Lancaster*, ou ensino mútuo, no qual os alunos mais adiantados repassavam, como monitores, o que aprendiam para os demais alunos. As críticas a este

método levaram a novas reformas na educação. No final do século XIX, houve a criação de escolas normais, prevaleciam ainda as aulas régias pela inconveniência do professor lecionar em sua própria residência e ocorria o impedimento para o estudo dos negros e a permissão de castigos físicos que, em algumas províncias, são regulamentados.

1823 - Instituição da Assembleia Constituinte em maio e dissolvida em novembro. Segundo o projeto, era prevista a *criação de escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e Universidades nos mais apropriados locais*.

1824 - Comissão nomeada por D. Pedro I elabora a *nova Constituição* (outorgada, isto é, imposta) que conserva, em linhas gerais, o projeto anterior e estabelecia o que era comum às Constituições da época: era garantida "*a instrução primária gratuita para todos, além da criação de 'Colégios e universidades, nos quais serão ensinados os elementos de ciências, belas letras e artes'*". Conforme incisos XXXII e XXXIII do Art.179, respectivamente.

1827 - *Lei de 15 de Outubro*. Única lei geral relativa ao ensino elementar que se promulgaria até 1946. Determinou a criação de escolas em todas as cidades, vilas e lugarejos, embora na prática pouco se tenha realizado neste sentido.

1831- (7 de Abril). Abdicação de D. Pedro I. Período regencial. Inicialmente com a regência trina provisória, de 7 de abril de 1831 até 17 de junho de 1831, composta pelo Marques de Caravelas, Joaquim Carneiro de Campos Vergueiro e Brigadeiro Francisco de Lima e Silva. De junho de 1831 até outubro de 1835, a regência trina permanente passa a ser composta pelo futuro marquês de Monte Alegre, pelo deputado José da Costa Carvalho, pelo João Bráulio Muniz e pelo brigadeiro Francisco de Lima e Silva. Em 1837 é implantada a regência una permanente e 12 de outubro de 1835 a 18 de setembro de 1837, a qual esteve sob a direção do Padre Diogo Antonio Diogo Feijó, posteriormente, de 19 de setembro de 1837 até 23 de julho de 1840, esteve sob a direção de Pedro de Araújo Lima, quando é declarada a maioridade e o governo passa a D. Pedro II.

Durante o período regencial, as atribuições do imperador foram modificada, perdendo, dentre outros, o poder de dissolução das câmaras.

Ato adicional de 1834 - ampliou os poderes provinciais em detrimento do central e local. No campo educacional, ao governo central ficou reservado o direito de legislar e promover o ensino superior em todo o país e o ensino em todos os graus no município da corte, às províncias delegou o ensino primário e secundário.

Com o Ato Institucional de 1834, que atribuiu às Províncias a manutenção e desenvolvimento das redes escolares, deixando ao governo central o papel de manutenção e desenvolvimento do ensino superior nacional, esse enfoque fica mais evidente. O Ato conferiu às províncias o direito de legislar sobre a instrução primária e secundária e de criar estabelecimentos próprios. Deixava ao poder central o ensino superior.

ATO ADICIONAL DE 1834

Promulgado em 21 de agosto de 1834.

Determina a autonomia relativa das províncias, com a transformação dos conselhos provinciais em assembleias.

Art. 10, parágrafo 2º

[...] passa a ser atribuição das assembleias provinciais legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la. [...] não compreende as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, e cursos superiores.

Lei n. 16 DE 1834; Ato Adicional à Constituição de 1824.

Paiva (1990) observa a importância do Ato Adicional, cuja efetividade teria durado um século e cujo efeito teria sido a debilidade do ensino primário no império.

Um dos instrumentos legais mais importantes na nossa história educacional foi o Ato Adicional de 1834, que atribuiu as Assembleias Legislativas Provinciais a competência para legislar "sobre a instrução pública e os estabelecimentos próprios para promovê-la". O governo central se fez cargo do ensino superior e do "ensino-padrão" ao nível secundário, descentralizando o ensino primário. A interpretação recebida pela lei foi no sentido de entender que ela proibia qualquer intervenção do governo central no âmbito do ensino elementar, até mesmo a ajuda financeira. Este dado é importante para entender o incipiente desenvolvimento do sistema de ensino elementar ao longo do Império, fazendo com que a República herdasse um quadro educacional caracterizado pela extrema precariedade dos serviços provinciais de educação (PAIVA, 1990,18).

Um dos resultados do Ato Adicional foi a redução do orçamento para a educação primária, já que o governo central não se responsabilizava por este nível de ensino. Apenas as províncias com recursos, como São Paulo e Minas Gerais, que cresciam economicamente e tinham condições e interesse de investir em educação.

Em 1874 - As províncias aplicaram 20% de seu orçamento em educação. Já o governo Central investiu pouco mais de 1% da renda total do império, mas somente nos cursos superiores.

A partir do Ato Adicional e da interpretação de que estaria vedado ao poder central interferir no ensino primário, os municípios e províncias (estados) passaram a se encarregar das atividades da educação de primeiras letras, da instrução primária e da secundária. O ensino secundário destinava-se, principalmente, ao preparo de candidatos para as escolas superiores do Império. Com poucas diferenças em cada região, reproduzia, em seu currículo, o conjunto das disciplinas fixadas pelo governo central para os exames de ingresso nas academias superiores. O governo central jamais abdicou da tarefa de avaliar os alunos, por exemplo, junto aos próprios cursos superiores por meio de exames gerais. Indiretamente, o Estado manteve o controle sobre todo o ensino do

Império.

O governo central se interessava, prioritariamente, pelo ensino superior porque era exatamente este nível que garantia a formação da elite política daqueles que formariam a futura classe dirigente e administrativa do país. Era necessária a formação de uma elite homogênea e coesa.

A política educacional nacional, neste caso, estava voltada para a criação de um sistema de formação de quadros sob o encargo do poder central. Considerada de menor importância a educação da população que, em geral, foi deixada às províncias. A manutenção da ordem dependia da conservação do regime e da estabilidade das instituições, e isto leva a necessidade de controle do ensino superior destinado à preparar as elites políticas e governantes.

Por isso, o governo adotou uma política centralizadora por meio de mecanismos administrativos e econômicos que concentravam as atividades educativas voltadas para a formação de uma elite que iria compor o quadro administrativo nacional. Esse quadro constituiria a burocracia, marcada pela crença inabalável no poder da legislação e apegada ao sistema de privilégios que a estabeleceu.

Até o final do Império, com a maioria de D. Pedro II, foram realizadas algumas mudanças políticas importantes, com caráter descentralizador e democratizante, como o Decreto de 1870 que ampliava a esfera política de ação dos municípios, a Lei Saraiva, ao estabelecer as eleições diretas para cargos legislativos e instituir a Lei Áurea que aboliu a escravidão.

Lei de 3 de dezembro de 1841- Criação do Conselho de Estado.

Decreto 4644 de 24 de dezembro de 1870 - Amplia o poder provincial.

Lei Saraiva de 9 de janeiro de 1881- Estabelece eleições diretas.

Um aspecto importante, e que demonstra as condições elitizantes do ensino no final de período imperial e início do período republicano, foi a aprovação da lei Saraiva que instituía a eleição direta. O efeito mais impressionante dessa lei foi a redução do número de eleitores. A lei Saraiva foi o resultado de disputas e tensões entre as diferentes posições políticas da época, em particular entre os liberais que eram defensores de eleições diretas e se posicionavam como conservadores. Além da defesa de eleições diretas, os liberais lutavam pela implementação de reformas institucionais que ampliassem o processo de laicização do Estado, contra a vitaliciedade da ocupação de vaga no senado e a favor de reduzir o controle que o poder central exercia. A

mudança para eleições diretas exigiria uma mudança constitucional. O artigo 90 da Carta Magna, Constituição de 1822, determinava que “as nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléia Geral, e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias serão feitas por Eleições indiretas” (IMPERIO DO BRAZIL, Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824).

Boa parte da resistência, a ampliação do voto estava ligada a permanência de concepções tradicionais, de caráter patrimonialista e clientelista, mas também a crença na incapacidade e ignorância da população não instruída.

[...] na realidade, o problema não está no voto em si, mas no povo. Ou melhor, o problema não está propriamente na forma indireta ou direta do voto, mas nos riscos que as elites vêm no eventual alargamento da participação do povo no processo político. O voto direto nas mãos do povo é que se constitui no verdadeiro problema para os membros da elite brasileira, independentemente da etiqueta que os identifique como liberais ou conservadores (RAVANELLO, 2010, p. 228).

Antônio Saraiva conseguiu, por meio de manobras legislativas, apresentar um projeto de lei que tornava o artigo 90 sem valor. O projeto foi redigido por Rui Barbosa e o resultado foi que o processo que antes era indireto, disputado em duas fases, passou a ser direto e com a participação de uma fração da população que correspondia a menos de 1% do total. Segundo a Lei Saraiva, era necessário para ser eleitor: 1º) ter uma renda média anual de 200\$000 réis; 2º) fazer a comprovação desta renda; 3º) ser alfabetizado. Segundo Souza (s/d), criou-se um triplo corte que excluía a maioria da população: o pecuniário, constituído pela renda; o literário, formado pela necessidade de alfabetização; e o burocrático, composto pela comprovação de renda, já que não existia registro de trabalho e de renda e poucos eram aqueles que conseguiam demonstrá-la da forma como era exigida. Os funcionários públicos, cuja contratação era feita diretamente pelo Estado, não precisavam comprovar a renda. Por isso, depois de 1881, o funcionalismo público passou a compor a maioria do eleitorado brasileiro em razão do privilégio de não precisar comprovar renda no alistamento eleitoral. A queda do número de eleitores foi drástica e, segundo Souza (s/d), abriu-se um abismo no corpo eleitoral brasileiro: a cifra de votantes, que em 1873 chegava a 1100008 cidadãos, reduziu-se, em 1882, para 142856 eleitores. Na primeira eleição, sob o império da lei Saraiva, em 31 de outubro de 1881, compareceram 96411 eleitores para um eleitorado de 145296, menos de 1,5% da população .

O brusco corte, que seguia na contramão da tendência mundial, foi justificado pelos parlamentares como uma medida para qualificar o eleitorado, que, segundo a visão de grande parte da elite política, era composto majoritariamente por uma população “sem independência e sem civilização”, que acabava por comprometer a eficácia do sistema eleitoral (SOUZA, s/d).

De uma forma geral, embora tenham ocorrido reformas descentralizantes, o Segundo Reinado pode ser definido com um período de regime conservador, economicamente baseado na aristocracia dos cultivadores de açúcar e café. O desmoronamento desse sistema, o crescente abolicionismo e o aumento de adeptos do ideário precipitou o movimento republicano.

2.3. Política e administração educacional na primeira República

A República foi proclamada em 15 de novembro de 1889, e no Decreto n. 1 da mesma data, foi estabelecido o regime federativo.

Regime Federativo: é o sistema político em que vários Estados autônomos se reúnem para formar uma federação, ou Estado Federal, conservando, cada um, a sua autonomia, isto é, suas competências, jurisdição legal e prerrogativas específicas garantidas por uma Constituição Federal.

Pelo Decreto n. 29, de 3 de dezembro de 1889, que nomeou Marechal Deodoro da Fonseca chefe do Governo Provisório, e Rui Barbosa vice chefe, nomeou uma comissão de cinco membros para apresentar um projeto que servisse de exame à futura Assembleia Constituinte.

Constituição de 1891- federativa, baseada no sistema parlamentar britânico e federativo americano, mantém a dualidade do sistema de ensino, reservando à União o direito de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a construção primária e na prática também a educação profissional”. REPÚBLICA FEDERATIVA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 24 de fevereiro de 1891.

Com forte influência positivista e liberal, a Constituição promulgada em 24 de fevereiro 1891, era um misto de modelo federalista americano com parlamentarismo inglês. Em relação à educação, pouco foi modificado. Foi implantada a forma republicana de governo, o modelo federalista de Estado e o regime presidencial. Foi ainda estabelecida a separação de poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - como órgãos

autônomos e independentes. Esta forma de governo mantinha os privilégios das oligarquias estaduais, cujo poder era de natureza patrimonialista e provinha do controle dos votos e de relações de mandonismo e clientelismo com as oligarquias municipais.

O regime federalista manteve a descentralização da educação, iniciada com o Ato Adicional de 1834, atribuindo poderes à comunidade local de organizar e gerir suas escolas primárias e secundárias, com taxas específicas para a manutenção. Estabeleceu competência privativa ao Congresso Nacional de legislar sobre o ensino superior.



Figura 2 D. Marechal Deodoro da Fonseca.

Fonte: www.colegiosaofrancisco.com.br

No caso americano, a organização era comunitária e não foi imposta pelo Estado por meio de lei ou decretos porque era o resultado de uma tradição que remontava aos pioneiros calvinistas da Nova Inglaterra.

No Brasil, a tradição é fortemente centralizadora e patrimonialista, contrária a norte americana herdada dos ingleses. Na Colônia, um professor régio quando precisava obter licença para tratamento de saúde era obrigado a pedir ao Conselho Ultramarino. Seguindo a tradição romana e ibérica, a lei é obra de grandes legisladores e não do costume. No Brasil republicando, o modelo de legislação educacional é o código napoleônico.

Código napoleônico: Durante o período em que governou a França, Napoleão formulou, em 1808, um sistema de leis formadas pelo código civil, penal, processual e comercial que ficou conhecido como Código Napoleônico, baseado no princípio da Revolução Francesa de 1789. O Código foi à concretização de uma dupla expectativa do Iluminismo: fazer com que as leis fossem submetidas a uma ordenação determinada pela razão, eliminando os resquícios feudais, acabando definitivamente com os privilégios de nascimento, estabelecendo o direito de divisão igual dos bens entre os herdeiros e separando a Igreja do Estado; e estabelecer o direito privado e o direito à propriedade privada. A partir do código napolônico, ficou estabelecida a necessidade de escolarizar toda a população para levar o conhecimento das leis e dos ideais republicanos que constituíam a cidadania francesa.

A concepção de educação introduzida no período napoleônico identificava o processo de educação com o progresso do conhecimento científico. A razão era considerada a única via capaz de libertar o homem dos preconceitos, superstições e credulidades. O progresso industrial e tecnológico era visto como o caminho para a libertação da humanidade da pobreza intelectual e material, das doenças e da miséria. A criação da escola como local de ensino das ciências era acompanhada da ideia de que o processo de escolarização deveria ser pensado cientificamente, com conteúdos adequados a cada idade. Além disso, o processo de escolarização possibilitaria aos homens conhecerem seus direitos de cidadãos, possibilitando sua participação na vida política democrática.

A universalização da escolarização vem sendo uma das tarefas fundamentais do Estado Moderno desde o Código Napoleônico, quando o Estado francês tomou em suas mãos a tarefa de educar, encampando o ideal iluminista da universalização da cidadania e dos direitos humanos. Ir à escola foi transformado em direito, e a condição de cidadania passou a ser um processo de identificação, nomeação, organização, ordenamento, padronização e, finalmente, sistematização e controle. Classificar, nomear, sistematizar, são tarefas necessárias para que os planejadores conheçam sua matéria, permitindo a perfeita administração da *res publica* (RISCAL, 2010).

O sistema republicano é baseado na estrutura política representativa que exige a participação de leitores por meio do voto. O povo precisaria, portanto, ser educado para a vida democrática. Na escola eram depositadas as esperanças de preparar a sociedade para o exercício dos direitos políticos. Os republicanos concebiam-se como agentes de propagação das luzes da razão. No Brasil, acreditava-se que bastava seguir os passos das reformas educacionais de países mais desenvolvidos para se alcançar o progresso. O modelo francês da escola graduada foi adotado como forma de introduzir um ensino voltado para as ciências e para o progresso. A escola graduada retirava seu nome da classificação que ela introduziu, e que permanece até hoje, de classificar os alunos de

acordo com a idade. Em cada sala, alunos da mesma idade que recebem o mesmo conteúdo, ao final do ano letivo, é aplicada uma avaliação que permite ao aluno demonstrar sucesso para passar para uma classe do nível seguinte. Tratou-se de uma mudança radical na estrutura educacional que até então era realizada em salas com alunos de várias idades.

A escola graduada fundamentava-se essencialmente na classificação dos alunos pelo nível de conhecimento em agrupamentos supostamente homogêneos, implicando a constituição das classes. Pressupunha, também, a adoção do ensino simultâneo, a racionalização curricular, controle e distribuição ordenada dos conteúdos e do tempo (graduação dos programas e estabelecimento de horários), a introdução de um sistema de avaliação, a divisão do trabalho docente e um edifício escolar compreendendo várias salas de aula e vários professores. O modelo colocava em correspondência a distribuição do espaço com os elementos da racionalização pedagógica – em cada sala de aula uma classe referente a uma série; para cada classe, um professor (SOUZA, 2004, p. 114).

O agrupamento de salas e escolas isoladas em um único prédio deu origem aos Grupos Escolares que foram criados em São Paulo em 1893 e depois se difundiu por todo o Brasil: Rio de Janeiro em 1897, Pará em 1899, Paraná em 1903, Minas Gerais em 1906, Rio Grande do Norte e Espírito Santo em 1908, Mato Grosso em 1910, Santa Catarina e Sergipe em 1911, Paraíba em 1916, Piauí em 1920 etc.

No bojo desse processo, a escola primária foi “(re) inventada”: novas finalidades, uma outra concepção educacional e uma outra organização do ensino. O método individual cedeu lugar ao ensino simultâneo; a escola unitária foi, paulatinamente, substituída pela escola de várias classes e vários professores, o método tradicional cedeu lugar ao método intuitivo, a mulher encontrou no magistério primário uma profissão, os professores e professoras tornaram-se profissionais da educação (SOUZA, 2004, p. 35).

Na nova estrutura, os trabalhos escolares passaram a ser organizados em calendários escolares, possibilitando a racionalização administrativa e pedagógica. A preocupação da escola republicana era formar o cidadão, por isso preocupava-se em inculcar práticas morais e cívicas:

[...] reportava a uma clara concepção de ensino; educar pressupunha um compromisso com a formação integral da criança que ia muito além da simples transmissão de conhecimentos úteis dados pela instrução e implicava essencialmente a formação do caráter mediante a aprendizagem da disciplina social – obediência, asseio, ordem, pontualidade, amor ao trabalho, honestidade, respeito às autoridades, virtudes morais e valores cívicos – patrióticos necessários à formação do espírito de nacionalidade (SOUZA, 2004, p. 127).

No início do período republicano prevaleceu o caráter elitista da educação brasileira, a questão educacional tornou-se apenas um “problema” a partir da década de 1920, com o início do processo de industrialização. Os acontecimentos políticos, econômicos e sociais da década de 1930 imprimiram um novo perfil à sociedade brasileira. A queda da bolsa de Nova Iorque, nos Estados Unidos, em 1929, mergulhou o Brasil na crise do café e abriu uma nova perspectiva política e econômica baseada na concepção de nacional-desenvolvimentismo industrial.

Um aspecto importante da primeira República é a propagação de ideia da necessidade de um sistema escolar institucionalizado. A profissionalização de professores, diretores, supervisores, inspetores e demais membros da estrutura escolar levou a constituição de um grupo social vinculado ao sistema escolar que passou a discutir os efetivos aspectos de constituição desses sistemas. Muitos intelectuais da época encamparam o debate e se engajaram em uma luta pela melhoria do sistema escolar.

Levando adiante os ideais iluministas, segundo os quais a educação e a razão eram à saída da condição de minoridade e dependência e de que a escola era o caminho para o desenvolvimento científico econômico, os intelectuais e profissionais da educação passaram a defender ardorosamente a ideia de que a escola primária regeneraria o povo brasileiro. Esse movimento ficou conhecido, pelo o que Jorge Nagle (1974) denominou, por “otimismo pedagógico”.

O entusiasmo pela Educação e o otimismo pedagógico:

O entusiasmo pela educação, que caracterizou principalmente a década de 1920, no Brasil, seria, segundo Nagle (1974), o estado de espírito dos profissionais da educação desse período que acreditavam ser possível incorporar, por meio da educação escolar, as grandes camadas da população ao caminho do progresso nacional, o que colocaria o Brasil entre as grandes nações do mundo. Esse entusiasmo tem como base o “otimismo pedagógico” (idem) que resulta da concepção que a escola primária é capaz de regenerar o homem brasileiro e, por esse caminho, “regenerar a própria sociedade” (NAGLE, 1974, p. 114). Esta fé na educação estava apoiada na recém criada estrutura que passou a representar a grande obra do progresso nacional: “considerar a escolarização como o problema vital, pois da solução dele dependeria o encaminhamento adequado dos demais problemas da nacionalidade. Nesta perspectiva, a “escolarização é o instrumento do progresso histórico, eis a afirmação tornada princípio inquestionável” (idem). Isso não significa que não se considerassem muito outros problemas, porém a crença na educação era tão forte que se acreditava que seria a solução para todos os males da sociedade (NAGLE, 1974, p. 109).

Este momento corresponde à profissionalização da educação, com a constituição das escolas e das redes escolares. A formação de educadores profissionais era impulsionada pela ideia de que a escolarização era a mais eficaz alavanca do progresso brasileiro. Os problemas da educação passaram, assim, a ser concebidos como questões técnicas a serem tratadas pelos profissionais da educação que se constituíram, assim, como um domínio de especialistas. Entretanto, ignorou-se que a educação por si só não pode atingir as bases sociais, econômicas e políticas da sociedade. O entusiasmo não durou muito porque logo se viu que a educação não poderia ser separada da vida social. Entretanto, sua influência pode ser percebida nas ações educacionais posteriores, principalmente no Manifesto dos Pioneiros da educação nova em 1932 (NAGLE, 1974, p. 109).

Segundo Paiva (1990), o entusiasmo pedagógico teve como consequência a ampliação da oferta escolar e a constituição de uma organização que, embora frágil, poderia constituir um futuro sistema de ensino.

O reformismo renovador significou, na realidade, uma verdadeira montagem de sistemas de educação primária com correspondente à formação de professores para esse nível. Sua orientação é visível nas várias reformas que atravessavam os estados brasileiros nos anos 1920, cristalizando-se na reforma de 1928 no Distrito Federal. Esse movimento a nível primário e, de certa maneira, complementado pela atuação legislativa de Francisco Campos nas décadas subsequentes é que dará especial atenção a estruturação do ensino de nível secundário. O trabalho de estruturação legal, de normatização pelo Estado, não impede, no entanto, que a política concreta em relação ao ensino secundário permita uma ampliação do setor privado confessional, refletindo a aproximação entre Vargas e a Igreja Católica sob a liderança de D. Lemme (PAIVA, 1990, p. 11).

Paiva (1990) observa que fatores ligados a cultura política brasileira tiveram impacto sobre as possibilidades de propagação da educação elementar, “fazendo com que o Brasil chegasse a condição de 8º produtor industrial no mundo

capitalista sem ter universalizado o acesso ao ensino básico” (idem, p. 09). Segundo Paiva (idem, p. 9), a cultura política que conduz a esse resultado forja-se no escravismo, sem a contrapartida verdadeiramente liberal encontrada entre os norte-americanos, e pode bem ser observada na interpretação recebida pelo Ato Adicional de 1834 exatamente ao longo de um século.

As práticas patrimonialistas e clientelistas constituem boa parte dessa cultura política que afasta o país do liberalismo corrente existente em outros países e permitem que apenas a elite tenha acesso à educação e aos demais aspectos culturais. Entretanto, o entusiasmo pela educação aliado a crescente institucionalização do sistema escolar e ao avanço de estruturas econômicas capitalistas, que incentivam a urbanização, levam a um evidente crescimento nas matrículas escolares. O otimismo pedagógico levou a educação a ser concebida como um dos principais elementos de progressão social. Segundo Paiva (1990), no ano de 1900, a população era de 14 milhões de habitantes e eram 250 mil os alunos matriculados no ensino primário, um aluno para cada 56 habitantes. Em 1930, a população cresceu para 30 milhões, mais do que duplica em relação a 1900. As matrículas, entretanto, cresceram de 250 mil para 1 milhão, quadruplicando o número do ano de 1900 e indicando que para cada 30 habitantes um era aluno, uma impressionante elevação na taxa matrículas.

Você sabe qual a é diferença entre: Constituição Promulgada e Constituição Outorgada?

A *Constituição Promulgada* é aquela que passa por um processo constituinte, isto é, são eleitos pela população os deputados, que representam o conjunto do povo brasileiro para realizar os estudos e propostas constitucionais que são aprovadas por estes deputados em uma Assembleia Nacional Constituinte. A primeira assembleia constituinte brasileira, instituída em 1823, foi fechada por D. Pedro I que tomou para si a tarefa de elaborar a primeira Constituição brasileira.

Constituição Outorgada é a Constituição elaborada sem a participação popular e sem a aprovação do Congresso ou de uma Assembleia Constituinte eleita para este fim. Em geral, é realizada em períodos de governos autoritários e ditatoriais, como no caso da primeira Constituição de D. Pedro I, da Constituição de 1937, do período de Getúlio Vargas e em diversas alterações à Constituição de 1946 realizadas pelo governo militar após 1964. No caso dos governantes militares, foram usados os instrumentos de Ato Institucional que reformulavam a Constituição em pontos específicos. Os AI, como ficaram conhecidos, estabeleceram normas de caráter punitivo e de controle da população brasileira. Em 1967, o governo militar estabeleceu o AI nº 4 que transformou o Congresso Nacional em Assembleias Constituintes. Esse Congresso contava apenas com aliados do regime militar, já que toda a oposição foi cassada ou expurgada. A Nova Constituição, considerada semi-outorgada, foi estabelecida com a intenção de legalizar e institucionalizar o regime militar no governo brasileiro. Em 1969, uma junta militar reformulou a Constituição, por meio de uma emenda constitucional, com apenas dois artigos. No primeiro artigo foi estabelecido o seguinte: *A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação*. Isto significa que, na verdade, uma constituição inteira estava contida neste artigo. No segundo artigo, foi estabelecido o seguinte: “a presente emenda entrará em vigor no dia 30 de outubro de 1969”.

Constituições Promulgadas e Outorgadas do Brasil:

Projeto Constitucional de 1822 – elaborado por Assembleia Constituinte que foi fechada por D. Pedro I;

Constituição brasileira de 1824 e Ato Adicional – outorgada;

Constituição brasileira de 1891 – promulgada;

Constituição brasileira de 1934- promulgada;

Constituição brasileira de 1937 – outorgada;

Constituição brasileira de 1946 – promulgada;

Constituição brasileira de 1967 – outorgada;

Constituição brasileira de 1969 – semi-outorgada;

Constituição brasileira de 1988 – promulgada.

Qual é a diferença entre Decreto lei e lei?

O decreto lei é um ato do poder executivo, já a Lei é a norma jurídica aprovada pelo poder legislativo.

VOCÊ SABE O QUE É PEC?

As PEC são Projetos de Emenda à Constituição. Eles mudam ou acrescentam itens à Constituição e devem ser aprovados por pelo menos 3/5 (três quintos) dos membros do Congresso Nacional e votados duas vezes para sua efetivação. Alguns itens da Constituição não podem receber emendas ou serem modificados: a forma federativa do Estado Brasileiro, a forma e critérios da votação eleitoral, a separação e autonomia dos Poderes legislativo, Executivo e Judiciário e os direitos e garantias individuais.

E O QUE É SEGURANÇA JURÍDICA?

Segurança Jurídica é um conceito do campo do direito que garante que um único e mesmo procedimento legal seja utilizado em todos os casos da mesma espécie. Essa característica do direito moderno está fundada na concepção de impessoalidade das leis, ou seja, as leis valem da mesma forma para todos, sem distinção de classes sociais, condições econômicas, religião ou raça. A segurança jurídica significa que não se pode fazer o que bem se entende em matéria legal, isto é, ninguém pode mudar um procedimento ou agir como bem entende em contrariedade à lei sem punição.

Impunidade

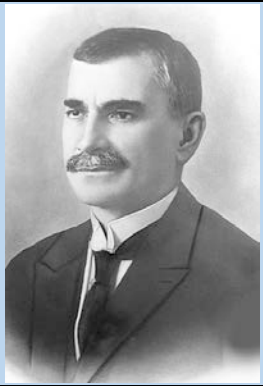
É um dos mais significativos princípios que asseguram a obediência à lei, pois todo o delito deve ter uma pena correspondente de acordo com a gravidade do ato praticado ou não praticado. Segundo esse princípio, o cumprimento da pena é necessário para inibir as práticas de delitos. A não punição por um delito ou a pena muito aquém do grau de gravidade do delito pode levar ao crescimento da sua prática, já que não decorre disto nenhuma punição.

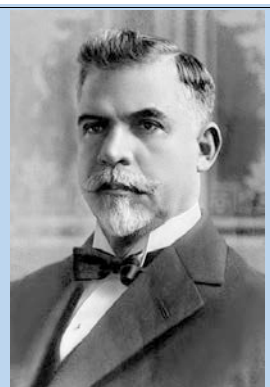
O que são as leis e como são estabelecidas no Brasil?

A lei é uma regra imposta pelo Estado sobre todos os cidadãos, que devem obedecer aos seus preceitos.

Você Sabia?						
Quem foram os presidentes no período da Primeira República? (1889-1930)						
Nº	Presidente		Início do mandato	Fim do mandato	Partido	Vice presidente(s)
1	Deodoro da Fonseca		15 de novembro de 1889	23 de novembro de 1891	Nenhum (militar)	Floriano Peixoto
2	Floriano Peixoto		23 de novembro de 1891	15 de novembro de 1894		<i>nenhum</i>
3	Prudente de Moraes		15 de novembro de 1894	15 de novembro de 1898	Partido Republicano Federal PR Federal	Manuel Vitorino

						
4	Campos Sales		15 de novembro de 1898	15 de novembro de 1902		Rosa e Silva
					Partido Republicano Paulista PRP	
						
5	Rodrigues Alves		15 de novembro de 1902	15 de novembro de 1906		Silviano Brandão · Afonso Pena
					Partido Republicano Mineiro PRM	
6	Afonso Pena		15 de novembro de 1906	14 de junho de 1909		Nilo Peçanha
					Partido Republicano Fluminense PRF	
7	Nilo Peçanha		14 de junho de 1909	15 de novembro de 1910		<i>nenhum</i>

8	Hermes da Fonseca		15 de novembro de 1910	15 de novembro de 1914	Partido Republicano Conservador PRC	Venceslau Brás
9	Venceslau Brás		15 de novembro de 1914	15 de novembro de 1918	Partido Republicano Mineiro PRM	Urbano Santos
	Rodrigues Alves		Não assumiu por ter falecido antes		Partido Republicano Paulista PRP	Delfim Moreira
10	Delfim Moreira (interino)		15 de novembro de 1918	28 de julho de 1919	Partido Republicano Mineiro PRM	<i>nenhum</i>

11	Epitácio Pessoa		28 de julho de 1919	15 de novembro de 1922		Delfim Moreira · Bueno de Paiva
12	Artur Bernardes		15 de novembro de 1922	15 de novembro de 1926		Estácio Coimbra
13	Washington Luís		15 de novembro de 1926	24 de outubro de 1930	Partido Republicano Paulista PRP	Fernando de Mello Vianna
—	Júlio Prestes		Não assumiu por causa da Revolução de 1930			Vital Soares

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista de presidentes do Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_presidentes_do_Brasil)

2.4. Política e organização educacional brasileira na era Vargas

2.4.1. A era Vargas

Com a ascensão de Getúlio Vargas, em 1930, o regime adotado passou a ser centralizado, acabando com o federalismo que caracterizou a primeira República e reduzindo o poder das oligarquias estaduais. A educação ganhou importância em razão do crescente processo de industrialização. Com a criação do Ministério da Educação Pública (MESP), assume a pasta Francisco Campos, ministro que atuou diretamente na educação escolar, estabelecendo-se, assim, uma estrutura mais orgânica dos ensinos secundários, comercial e superior.

A Era Vargas

A crise da Velha República ocorreu após as eleições que colocaram em confronto as oligarquias cafeeiras, lideradas pelo presidente da República, o paulista Washington Luís, e os representantes das oligarquias do sul e nordeste, liderados por Getúlio Vargas. Após o resultado da eleição presidencial, que elegeu o representante da oligarquia paulista, Júlio Prestes, e do assassinato do candidato a vice-presidente da chapa de Getúlio Vargas, João Pessoa, um golpe militar governou provisoriamente e designou como presidente Getúlio Vargas. Getúlio gozava de poderes ditatoriais, o que lhe permitiu sufocar as revoltas de apoio à República Velha e nomear interventores nos Estados, os quais perderam sua autonomia política. Em 16 de julho de 1934, Getúlio Vargas promulgou uma nova Constituição em uma Assembleia Constituinte que instituiu a sua eleição, como presidente, de forma indireta. A nova Constituição estabelecia, ainda, o voto secreto, a obrigatoriedade do ensino primário em todo o país, o voto feminino e as leis trabalhistas. Em seu governo, Getúlio deu início à política denominada de nacional desenvolvimentismo voltada para a modernização e industrialização. Criou o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio e o Ministério da Educação e Saúde. A política getulista tinha caráter populista e aproximava-se das concepções fascistas europeias pela sua concepção autoritária. Uma das ações que conquistaram o apoio da população foi a criação da legislação trabalhista brasileira, conhecida como Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), cujas principais determinações, citadas acima, vigoram até os dias de hoje. Em 1937, foi divulgada a existência de um suposto Plano Revolucionário comunista que ficou conhecido como *Plano Cohen*. O suposto plano serviu de desculpa para a ampliação de poderes e para o fortalecimento do governo getulista. Com apoio militar e popular, resultantes de sua política populista, Getúlio Vargas declarou o Estado Novo com todos os poderes de Estado centralizados em suas mãos. A Constituição de 1934 foi substituída pela Constituição de 1937 que suprimiu a liberdade partidária e o federalismo existente. O Congresso Nacional foi fechado, os governadores passaram a ser nomeados por Getúlio e criou-se o Tribunal de Segurança Nacional. Os governadores passaram a ser nomeados por Getúlio, e esses, por sua vez, nomeavam os prefeitos, tornando a centralização política ainda maior. Para a ampliação da política populista foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão

que propagava a imagem de Getúlio Vargas como “Pai dos Pobres”, “Salvador da Pátria”, “o herói de toda a nação”.

Populismo

O populismo é um estilo de ação política, que pode ser encontrado nas mais diferentes posições ou ideologias políticas, à direita e à esquerda, entre capitalistas, comunistas, conservadores, revolucionários etc. O populismo é fundado na figura de um líder carismático que cultiva uma imagem pública e o coloca em uma posição de conhecedor e realizador dos desejos da população. Sua relação com a população não é política ou ideológica, mas afetiva. É estabelecida por uma relação de empatia. Frequentemente, elabora ações voltadas para a grande massa da população, às quais promete a salvação e realiza parte dos objetivos proclamados. Deve-se notar que esta forma de ação não pretende, jamais, eliminar toda a miséria, uma vez que tal fato faria com que o líder desse tipo de governo perdesse todo o apoio obtido, isto é, as camadas carentes da população mantêm o líder populista no poder porque acreditam que este as retirará da situação de pobreza. Portanto, se a população é retirada da miséria não verá motivos para manter o seu até então salvador. Assim, as ações, colocadas pelo líder populista, constituem apenas em aparências de solução aos percalços, sendo exaltadas por constantes propagandas e pela elevação do líder à condição de herói, salvador ou pai da nação. A aproximação do líder a figura do pai é uma das frequentes estratégias populistas, apresentando-o, assim, como alguém que protege, provê e cuida de seu povo, como um pai cuidaria dos filhos. Em razão dos fortes laços afetivos que esse tipo de governante estabelece com a população é frequente a sua eleição. Por meio de votos diretos da população, chegam aos mais elevados cargos públicos.

Durante o governo getulista, foi gradualmente se estabelecendo um processo de burocratização da administração pública. A adoção de sistemas mais impessoais de acesso aos cargos públicos e o estabelecimento de normas e procedimentos de funcionamento das repartições públicas levaram a constituição de uma burocracia de Estado.

A criação do DASP e a nova burocracia pública

A burocracia estatal pública era, desde o período colonial, responsável pela ocupação dos cargos administrativos no Brasil. A formação majoritária no curso de direito na universidade de Coimbra, em Portugal, já que a coroa portuguesa não tinha interesse na criação de universidades nas colônias, garantiu a formação comum e a homogeneidade deste grupo político. Sua constituição era patrimonialista, já que a ocupação dos cargos era realizada por meio de indicação e não por concursos de mérito. Formava-se, assim, no período colonial e posteriormente no período imperial, uma elite política e administrativa constituída, essencialmente, por magistrados que contrastava com a maioria analfabeta da população. O processo de institucionalização da burocracia estatal, com a instauração dos preenchimentos de cargos públicos por concurso, ocorreu apenas no período getulista. Neste período, o processo de industrialização e o projeto nacional desenvolvimentista de Getúlio Vargas foram apoiados pela reestruturação do Estado e pela profissionalização do serviço público, criando uma estrutura hierárquica de cargos preenchidos por concursos públicos. Este processo levou à constituição de uma nova burocracia estatal, criando um novo arcabouço político-institucional. Permitiu, ainda,

aumentar o poder interventor do Estado e expandir a capacidade de incorporar novos setores sociais que surgiam na ordem industrial, reduzindo o poder político e econômico das oligarquias tradicionais. A constituição dessa nova burocracia permitiu a centralização e concentração do poder no Estado. Um complexo sistema de interventorias nos governos estaduais minava o poder das elites locais desarticulando os mecanismos clientelistas locais. A ampliação da ação política do Estado na esfera local só ocorreu com o deslocamento das decisões políticas, sociais e econômicas para o governo central. Era a função dos interventores e a burocracia que começaram a se enraizar nas estruturas burocráticas. Em 1934, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e em 1939 foi instituído o concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira. A carreira pública foi estabelecida com base no sistema de mérito e competência técnica e no desempenho das funções. A reforma administrativa aproximou o serviço público dos padrões legais racionais burocráticos, entretanto, não eliminou totalmente o caráter clientelista da política brasileira, uma vez que a maioria dos mais elevados cargos ainda eram ocupados mediante o processo de indicação política. A introdução de padrões racionais de administração também foi importante na esfera educacional. Os concursos públicos, baseados no mérito, para preenchimento de cargos para docentes, diretores de escola e supervisores foram adotados por muitas redes estaduais, o que levou ao estabelecimento de uma burocracia educacional.

2.4.2. A reforma Francisco Campos

Francisco Campos realizou, em 1930, a primeira organização e ordenação do ensino, em termos nacionais. A reorganização atingiu toda a educação escolar nacional, especialmente nos níveis secundário e universitário. O processo de industrialização e de urbanização fez crescer o setor comercial, por isso, nas reformas de Francisco Campos, foi dada relevância ao ensino profissionalizante nas modalidades industrial e comercial, sob competência do governo federal. A Reforma Francisco Campos procurou imprimir maior organicidade nos ensinos secundário, comercial e superior. Pela primeira vez, uma reforma atingiu profundamente a estrutura do ensino e, o que é importante, pela primeira vez, foi *imposta* a todo o território nacional. Tem-se, aqui, uma clara e definida ação do Estado em relação à educação. A reforma se caracterizou pela falta de flexibilidade, com fiscalização e controle excessivos. Em relação ao ensino secundário, a reforma teve o mérito de dar organicidade ao ensino.

Com a reforma foram estabelecidas normas oficiais, vigentes em todo o território nacional, para admissão do corpo docente e o seu registro junto ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Foram estabelecidas normas para a inspeção federal, criando a carreira de inspetor, organizando a carreira de inspeção, permitindo, por meio da ação inspetora, a equiparação das escolas. Foi fixado o currículo e estabelecidas as normas únicas e nacionais para avaliação dos alunos com detalhes, válidas para as escolas oficiais e para as particulares que desejassem ser reconhecidas.

A Reforma Francisco Campos

DECRETO n. 19.890 - DE 18 DE ABRIL DE 1931

- Estabeleceu definitivamente o currículo seriado e a frequência obrigatória;
- Estabeleceu que em todo o território nacional existissem dois ciclos;
- Exigiu a habilitação nestes dois ciclos para o ingresso no ensino superior;
- Equiparou todos os Colégios secundários oficiais ao Pedro II, mediante a inspeção federal;
- Também, as escolas particulares tiveram a oportunidade de se organizar, segundo o decreto que as submetessem à mesma inspeção;
- Estabeleceu normas para admissão do corpo docente e seu registro junto ao Ministério da Educação e Saúde Pública;
- Estabeleceu normas para a realização da inspeção federal, criou a carreira de inspetor e organizou a estrutura do sistema de inspeção e equiparação das escolas;
- Fixou o currículo e as normas para a avaliação com detalhes.



Figura 19. Anísio Teixeira.

Fonte: www.fundaj.gov.br.

O documento conhecido como “*Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*” de 1932 constituiu a primeira tentativa de se estabelecer um projeto de educação nacional.

O Manifesto dos Pioneiros foi redigido por Fernando de Azevedo em 1932 e foi assinado por 26 intelectuais, entre os quais: Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meirelles.

O manifesto apresentava as seguintes propostas para a educação nacional:.

- Estabelecimento de um sistema completo de ensino com estrutura orgânica, conforme as necessidades brasileiras e as novas diretrizes econômicas e sociais da civilização atual;
- Concepção de educação pública: a educação deveria ser considerada, em todos os seus graus, como uma função social e um serviço essencialmente político, estando sob responsabilidade do Estado e contando com a cooperação de todas as instituições sociais;
- Educação integral, comum para os dois sexos, única para todos e leiga;
- A educação primária (7 a 12 anos) deve ser gratuita e obrigatória e o ensino deve tender progressivamente à obrigatoriedade até os 18 anos e à gratuidade em todos os graus;
- Educação de finalidade social destinada, pela sua estrutura democrática, a ser acessível e proporcionar as mesmas oportunidades para todos;
- Desenvolvimento da escola técnica profissional, de nível secundário e superior, como base da economia nacional;
- Criação de universidades com a tríplice função de elaborar e criar ciência e transmiti-la em: ensino/pesquisa/extensão.
- A pesquisa científica e a produção cultural devem ser livres e desinteressadas;
- Deve ser destinada uma porcentagem das rendas arrecadadas pela União, pelos Estados e pelos municípios à manutenção e desenvolvimento da educação em todos os graus;
- Fiscalização de todas as instituições particulares de ensino que devem obedecer às normas básicas estabelecidas em leis ordinárias;
- Desenvolvimento das instituições de educação e de assistência física e psíquica à crianças na idade pré-escolar;
- Defesa da saúde dos escolares com serviços médicos e dentários escolares (com a função preventiva, educativa ou formadora de hábitos sanitários e clínicas escolares) e prática de educação física (criação de praças de jogos para crianças, praças de esportes, piscinas e estádios);
- Reconstrução do sistema educacional em bases que possam contribuir para a interpenetração das classes sociais e a formação de uma sociedade humana mais justa que tenha por objetivo a organização da escola unificada, desde o Jardim da Infância até a Universidade.

Fonte: AZEVEDO, F. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. Disponível em http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf

A proposta do Manifesto dos Pioneiros tinha cunho liberal e sua principal proposição era ter uma *escola pública, única, laica, obrigatória e gratuita*. Esta proposta foi contemplada, em sua maior parte, na Constituição Federal de 1934, o que foi fortemente criticado pela Igreja Católica que ainda tinha grande influência na oferta de ensino.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1934

Artigo 150, alínea a, é competência da União: “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”.

Define como propósito constitucional a educação primária integral, dispõe a gratuidade e a obrigatoriedade da frequência até o início da idade adulta (das 5 séries iniciais).

Artigo 152 cria o Conselho Nacional de Educação, com a função de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE).

O PNE elaborado foi um minucioso texto com 504 artigos denominado “código da educação nacional”. Com o Estado Novo, em 1937, esse texto foi abandonado.

Em 1934, passa a funcionar o Conselho Nacional de Educação (CNE) e os Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Em 1935, o Secretário de Educação do Distrito Federal, Anísio Teixeira, cria a Universidade do Distrito Federal, com uma Faculdade de Educação, na qual se situava o Instituto de Educação.

Em função da instabilidade política deste período, Getúlio Vargas, num golpe de Estado em 1937, instala o Estado Novo e proclama uma nova Constituição, também conhecida como “Polaca”.

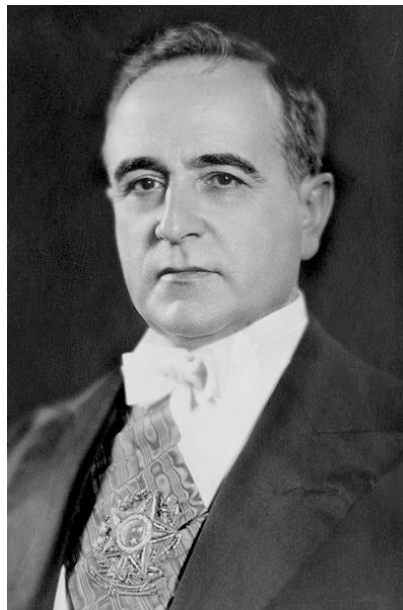


Figura 3. Getúlio Vargas

Fonte: <http://ntesbrasil.blogspot.com>

Foi adotado um regime ditatorial de orientação autoritária e fascista. Esse período caracterizou-se como centralizador, do ponto de vista da organização da educação. Foi enfatizado o caráter de dualismo da educação: *ensino secundário para as elites e ensino profissionalizante para as classes populares*.

Por meio de exames rígidos e seletivos, o acesso à educação tornou-se antidemocrático devido a dificuldade de acesso das classes populares não só ao ensino propedêutico, de nível médio, mas também ao ensino superior.

Durante o período do Estado Novo, o ministro Gustavo Capanema adotou uma política para a educação que se aproximou de um Plano de Educação como operacionalização da política educacional ao elaborar as leis orgânicas do ensino.

2.4.3. As leis orgânicas do ensino

As leis orgânicas editadas entre 1942 e 1946, chamadas de *Reforma Capanema* devido ao nome do então ministro da educação, reafirmavam a centralização da década de 1930. Gustavo Capanema sucedeu Francisco Campos no Ministério da Educação do governo Getúlio Vargas e permaneceu no período 1934 a 1945. Reformou o ensino secundário criando o ensino técnico voltado para a indústria e o comércio. Neste período, o Estado manteve desobrigado com a manutenção e expansão do ensino público. Capanema foi responsável pela sistematização de uma política que integrou educação e trabalho como base da concepção nacionalista getulista. Sob a denominação de Leis Orgânicas do Ensino, deu início ao Sistema S com a criação, em 1942, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, posteriormente, em 1943, do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC).

Leis orgânicas do ensino de 1942 e 1946

- Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial;
- Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o SENAI;
- Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginásial, com quatro anos, e o colegial, com três anos;
- Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial;
- Decreto-lei nº 8.529, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino primário a nível nacional e o manteve sob a responsabilidade dos Estados e organizou o ensino primário supletivo, com duração de dois anos, destinado à adolescentes a partir dos 13 anos e à adultos;
- Decreto-lei nº 8.530, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino normal;
- Decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, que criaram o SENAC;
- Decreto-lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946, que organizou o ensino agrícola.

2.4.4. O Brasil após a Segunda Guerra

Com o final da Segunda Guerra Mundial, uma nova ordem internacional começou a ser desenhada. Estados com governos centralizados que se aproximavam das concepções fascistas, como o governo de Getúlio Vargas, começaram a sofrer pressões internas e externas para a reabertura à democracia.

Em outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto por um golpe militar. No mesmo ano, foram realizadas eleições diretas para presidente, que elegeu Eurico Gaspar Dutra, além de deputados e senadores. Graças às suas ações populistas na época de seu governo, Getúlio recebeu a maior votação das eleições e foi eleito senador. Em 1951, Getúlio foi eleito presidente pelo voto popular. Neste novo governo, criou a Eletrobras e Petrobras, nacionalizando a produção de energia elétrica e a produção e distribuição de petróleo. Pressões políticas e uma grave crise econômica abalaram profundamente o governo de Getúlio. Em agosto de 1954, Getúlio Vargas suicidou-se, com um tiro no peito, no antigo Palácio presidencial do Catete. Deixou uma carta testamento com a frase "Deixo a vida para entrar na História".

Uma nova ordem internacional estava em gestação. Os países aliados começaram a se preocupar com o futuro da economia mundial, em tempos de paz, depois da devastação da Europa durante o período de guerra. Os Estados Unidos, por sua vez, tinham desenvolvido, durante o período da guerra, um novo processo de administração e industrialização, o que tinha tornado a produção mais eficiente e eficaz, principalmente na produção de armamento, tanques, mísseis, embarcações e aeronaves. Com o fim da guerra, os processos de administração desenvolvidos passaram a ser usados no desenvolvimento de um novo processo de produção capitalista: internacionalizado, mais eficiente e eficaz.

Os Acordos Bretton Woods

No final da Segunda Guerra Mundial, em julho de 1944, setecentos e trinta delegados das quarenta e quatro nações aliadas reuniram-se em Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, para uma conferência monetária e financeira com o objetivo de estabelecer um acordo internacional e uma ordem econômica após o final da guerra que devastara muitos países e enriquecera outros. Os acordos de Bretton Woods (*Bretton Woods Agreement*) definiram um sistema econômico internacional que regularia as relações comerciais e financeiras entre os diferentes países do mundo. Ao final deste acordo foi criado o Banco Mundial.

Na nova ordem mundial, os Estados Unidos passaram a assumir o papel de líderes do mundo ocidental, enquanto a União Soviética colocava sob seu controle as nações do leste europeu. Embora inimigos, os Estados Unidos e a União Soviética nunca entraram em confronto direto, preferindo travar suas batalhas por meio do controle de

espaços políticos e econômicos internacionais. Essa situação, que tornava-se mais tensa quanto maior se tornava o poderio nuclear de ambos os lados, passou a ser denominada de Guerra Fria.



Figura 4. Churchill, Roosevelt e Stalin durante uma das Conferências de Yalta

Fonte:

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d2/Yalta_summit_1945_with_Churchill%2C Roosevelt%2C Stalin.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d2/Yalta_summit_1945_with_Churchill%2C_Roosevelt%2C_Stalin.jpg)

As Conferências de Yalta foram reuniões secretas realizadas entre 4 e 11 de fevereiro de 1945 na cidade de Yalta, na antiga União Soviética, entre os governantes e chefes de Estado das principais nações aliadas: Franklin D. Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, Josef Stalin, premier da União Soviética) e o primeiro-ministro do Reino Unido, Winston Churchill. O objetivo era assegurar a ordem internacional e a estabilidade do mundo após a vitória ao final da Segunda Guerra. A assinatura dos acordos de Yalta levou a repartição do globo em zonas de influência do oeste ou ocidente capitalista, lideradas pelos Estados Unidos, e o leste socialista, liderado pela União Soviética.

2.5. O restabelecimento da democracia e a primeira LDB

Com o fim do período do governo autoritário getulista, iniciou-se um período de democratização política e social. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 retomou a linha democrática anterior a Constituição de 1934. É um texto que se distingue pelo caráter conciliador das soluções adotadas, refletindo as tensões que prevaleceram nas deliberações da Assembleia Nacional Constituinte e mantendo, em

suas linhas, o regime federativo republicano.

No processo constituinte, procurou-se estabelecer um projeto nacional de educação por meio de instrumentos mais democráticos. A Constituição de 1946 tratou a educação como direito de todos e podia ser ministrada no lar e na escola, deixando livre o direito da iniciativa particular atuar na educação. Responsabilizou não apenas o Estado, mas também a família pela educação, embora essas normas não fossem autoaplicáveis e dependessem de legislações infraconstitucionais a serem editadas. Foi estabelecida, ainda, a gratuidade do ensino primário oficial, reservando o ensino nas fases posteriores em estabelecimento público e gratuito, isso apenas para aqueles que provassem insuficiência de recursos.

A Constituição de 1946 apresentou, pela primeira vez, a expressão “diretrizes e bases” associada à educação nacional.

Constituição de 1946: Artigo 5º, em seu inciso XV, alínea d, define como competência da União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”.

É nesse período que surge a concepção de estruturar a educação em todo território nacional por meio de determinações denominadas diretrizes e bases da educação. Santiago Dantas, membro da Constituinte, salientou a necessidade de um projeto de lei com intenção de criar as condições de construir um sistema de ensino voltado para a realidade e as necessidades do desenvolvimento brasileiro. Entretanto, prevaleceu a tendência que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que desejava para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo. Em decorrência dessa orientação, a LDB não pode se constituir como um Plano de Educação e a primeira LDB ficou reduzida a um instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. De fato, se pretendia garantir o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação.

Você Sabia?

O Brasil, em 1946, tinha uma percentagem de 39,7% de analfabetos. Em 1955 a percentagem era ainda em torno de 50%.

No Congresso Nacional, responsável por estabelecer a nova política educacional, teve início, em 1946, uma série de debates sobre a concepção de diretrizes e bases da educação, sobre seu caráter público ou privado, sobre a abrangência e cobertura do ensino público e sobre o significado da expressão *sistema de ensino*. É

criada, pelo Congresso, uma comissão de leis complementares para elaboração da LDB.

O primeiro dos debates sobre o destino da educação foi travado sobre a concepção de um sistema educacional e sobre a centralização ou descentralização do ensino.

Elaboração da primeira LDB

- Comissão Mariani: constituída pelo Ministro da Educação, Clemente Mariani, e formada por educadores que elaboraram o anteprojeto, quais sejam: na presidência Manoel Lourenço Filho, na direção do departamento nacional de ensino do Ministério da Educação e Saúde, na função de relator geral o professor Antônio de Almeida Júnior da Universidade de São Paulo (USP);
- 29 de abril de 1947 – Início dos trabalhos da comissão que o concluíram em outubro de 1948;
- 29 de outubro de 1948 – Mensagem presidencial nº 605 que encaminhou o anteprojeto ao Congresso Nacional;
- Em 20 de dezembro de 1961 – (treze anos depois) a lei foi promulgada.

A proposta da comissão, presidida por Lourenço Filho e cujo relator foi Almeida Júnior, dois dos mentores e signatários do Manifesto da Educação Nova, tinha caráter descentralizador, buscando adaptar a legislação educacional às concepções democráticas e liberais. Esta concepção foi fortemente atacada por Gustavo Capanema, ex-ministro da educação de Getúlio Vargas e autor das concepções centralizadoras na esfera educacional daquele período. A concepção de política educacional de Capanema era um prosseguimento do conceito centralizador de Estado Novo que tinha como base o pensamento autoritário, segundo o qual a unidade nacional era assegurada por um Estado centralizado e forte. Em defesa do parecer da comissão, pensadores liberais da educação, como o Anísio Teixeira, atacavam os excessos centralizadores e antifederalistas das propostas de cunho autoritário, as quais impossibilitavam a dinâmica democrática que deveria articular a unidade nacional, para criar, em contrapartida, submissão e aceitação.

Debate sobre o significado de diretrizes e Bases e sistema de ensino: relatório geral da Comissão Mariani na Comissão de leis complementares do Congresso Nacional.

Parecer de Almeida Júnior, concepção liberal de sistema, descentralizado onde cada parte é autônoma.

Diretriz: direção geral, orientação.

Base: alicerce, apoio sobre o qual será construído o sistema.

Logo, Lei de Diretrizes e Bases deve conter apenas preceitos genéricos e fundamentais (sentido genérico).

Sistema de Ensino:

Haverá um todo orgânico formado pela totalidade dos seus sistemas de ensino, supersistema, coordenado e vitalizado pelas diretrizes e bases nacionais e, mais ainda, pelo que de comum já existe, de norte a sul, nas tradições, nos sentimentos e nos ideais de nacionalidade.

O sistema de ensino de cada Estado será “individual”, terá estrutura e vida próprias, em harmonia com peculiaridades econômicas e sociais culturais do ambiente que o produzir.

Descentralização administrativa: autonomia dos órgãos de direção do ensino.

Parecer de Gustavo Capanema: interpreta o significado da expressão *diretrizes e bases* de forma mais centralizada e fechada.

Diretriz: conceitos normativos destinados a regular a estruturação, atividade de um serviço ou estabelecimento. Teria um significado voltado para a legislação do ensino, incluindo as leis, os regulamentos, os programas, os planos de ação e as orientações;

Base: acréscimo que reafirma a competência federal em matéria de ensino (sentido universalizante); concepção centralizadora da organização da educação nacional.

Sistema de ensino: significaria sistema administrativo, entendido como organização do serviço público. Cada unidade da federação funcionaria de acordo com as exigências locais de educação e cultura, mas sob a gestão, controle e assistência do governo.

Debate entre Almeida Júnior, Lourenço Filho e Gustavo Capanema:

Gustavo Capanema:

Diretrizes: conceitos normativos destinados a regular a estruturação, atividade de um serviço ou estabelecimento.

Bases: acréscimo que reafirma a competência federal em matéria de ensino (sentido universalizante).

Gustavo Capanema e Lourenço Filho

Gustavo Capanema e Lourenço Filho concordam que: “Diretrizes e Bases” significam fins e meios.

Capanema: A lei de Diretrizes e Bases deve versar sobre os termos da organização e sobre o seu funcionamento, ou seja, sua concepção de *diretrizes e bases* estava pautada no caráter estrutural e na organização do ensino nacional e do funcionamento escolar.

Lourenço Filho: Diretrizes e Bases referem-se à organização, funcionamento e administração escolar.

RESULTADO DOS DEBATES:

A lei ao final acabou por não esclarecer os significados dos termos *diretrizes e bases* ou do termo *sistema*. A opção adotada foi pelo critério administrativo: ficam estabelecidos dois tipos de sistema: federal e estadual.



Figura 5. Gustavo Capanema

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Capanema

Outro ponto de tensão foi provocado pela concepção liberal e laica do projeto da Comissão Mariani. Muitos intelectuais católicos, entre eles jornalistas que publicavam diariamente artigos em periódicos como Tristão de Ataíde e Gustavo Corção, criticavam a proposta por defenderem a escola pública e única, por seu esvaziamento espiritual, e combatiam a padronização do ensino que retirava o direito da família escolher a orientação religiosa ou laica do ensino. Em 1958, o deputado carioca Carlos Lacerda, líder da União Democrática Nacional (UDN)⁴, na câmara dos deputados encaminhou um substitutivo para aprovação dos deputados. Lacerda substituiu o título III o art. 6º, que tratava da liberdade de ensino, por um novo texto que visava assegurar os direitos de escolha do tipo de escola pela família e a garantia legal para as instituições privadas exercerem livremente o ensino e, inclusive, o direito a receberem incentivos do Estado:

É vedado ao Estado exercer ou de qualquer modo favorecer o monopólio do ensino, assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta a educação dos filhos e o dos particulares comunicarem aos outros os seus conhecimentos (BRASIL, 1958).

A defesa da democracia era associada pelos udenistas à liberdade de ensino privado religioso e, por isso, criticavam as propostas que propunham um modelo de

⁴ Partido político de conservadores fundado em 1945 em oposição à política getulista. Era a segunda maior bancada do Congresso Nacional até o golpe militar de 1964 que o extinguiu. Apoiou Jânio Quadros na vitória ao cargo de presidência da república.

escola única, provida exclusivamente pelo Estado. Afirmavam que o monopólio da educação pelo Estado era resquício do autoritarismo getulista, dos *tempos de Capanema*, e, por isso, deveria ser eliminado. Pela proposta de Lacerda, o Estado deveria ter papel supletivo quanto à educação, dedicando-se a inclusão em sua rede, prioritariamente, aos de alunos carentes, deixando a tarefa da educação em geral ao setor privado. A participação do Estado era prevista, também, na forma de concessão de bolsas para alunos sem recursos que desejassem ingressar nas escolas particulares. O debate entre os defensores da liberdade de ensino privado e os defensores da educação disciplinada pelo Estado prosseguiu até a promulgação final da LDB em 1961. A reação ao anteprojeto foi imediata. Intelectuais e educadores conduziram uma campanha nacional em defesa da educação pública e produziram, em 1959, um Manifesto dos Educadores em defesa da educação pública.

Debate escola pública X escola privada

Defensores das escolas privadas

- Escolas privadas eram, em sua maioria, religiosas, principalmente católicas;
- Expansão do país e, conseqüente, expansão da escola pública vistas como perigo para a manutenção dos antigos privilégios da Igreja Católica;
- Igreja Católica acusa a escola pública de desenvolver somente a inteligência e não apresentar uma moral filosófica. Segundo a concepção religiosa, é preciso formar almas, levar ao homem o problema de sua origem e de seu destino. Afinal, para os católicos, somente por meio da educação religiosa o homem se desenvolve integralmente;
- Igreja Católica relaciona o aumento da criminalidade com a propagação da escola pública;
- Acusava os defensores da escola pública de serem comunistas e socialistas, inimigos de Deus, da pátria e da família porque a escola substituí a família e não educava a criança para a tradição;
- Defendiam que o Estado, ao invés de criar escolas, deveria financiar as escolas particulares já existentes para que estas, futuramente, se tornassem gratuitas e os pais tivessem direito à escolha da escola para seus filhos;
- Defensores da escola pública: apoiam-se nos argumentos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova;
- Afirmam que não cabe nem ao Estado nem à família determinar o tipo de formação do indivíduo, mas aos grupos sociais proporcionar, a partir do livre acesso às informações, as condições para que cada um fosse responsável pela própria formação. Só a escola pública garantiria a livre escolha;
- O problema dos pais brasileiros não é escolher entre as escolas já existentes, como querem os intelectuais católicos, mas arranjar escolas para os seus filhos porque elas não são suficientes para toda a população. Apenas a elite, minoria, pode pagar pelo privilégio de escolher o tipo de escola a que seu filho pode frequentar;
- As bolsas para estudo em escola particular não solucionaria o problema, pois representaria uma descapitalização do Estado em favor de interesses privados: não possibilitaria o aumento da quantidade de escolas e não solucionaria o problema das famílias pobres que não colocavam os filhos na escola porque precisavam da contribuição de seu trabalho no orçamento familiar;
- Solução mais lógica seria o Estado construir escolas com currículos e horários adaptados às necessidades públicas.

Os debates em torno da LDB atravessaram vários governos e parlamentos. Durante esses mais de dez anos, tensões eram evidentes entre os defensores da educação pública e o setor a favor da privatização do ensino. Partidos conservadores, democratas-cristãos e liberais disputavam a cena pública com os defensores da internacionalização da economia e da aceleração no processo de industrialização. O período que ficou conhecido como Anos JK se caracterizou pela busca da modernização por meio da entrada não apenas de capital estrangeiro, mas da implantação de indústrias oriundas de países mais desenvolvidos com o intuito de modernizar a sociedade juntamente com a economia. Acreditava-se que a internacionalização da economia levaria o país ao progresso. Não se atentava ao fato de que a implantação dessas indústrias não significava a transferência de tecnologia para ser usada em indústrias nacionais, mas apenas a transferência do capital aqui produzido para as sedes no exterior. Ao final, o desenvolvimentismo acabou por tornar o país ainda mais dependente tecnologicamente e com dívidas com as agências de desenvolvimento internacionais.

OS ANOS JK

Juscelino Kubitschek (JK), presidente da República de 1955 a 1960, adotou a política desenvolvimentista que deslocava o debate sobre os problemas brasileiros da área política para a economia e para o processo de industrialização. Para JK, o Brasil só iria diminuir a desigualdade social gerando riquezas e se desenvolvendo por meio da industrialização. O desenvolvimento econômico industrial seria capaz de diminuir as diferenças de classes e levar o Brasil para a posição de igualdade com as potências mundiais. A concepção desenvolvimentista era idealizada como um projeto, no qual o Estado, por meio da instauração de uma racionalidade econômica modernizante, garante a eficiência e a produtividade de um sistema econômico.



Figura 6. Juscelino Kubitschek

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Juscelino.jpg>.

Com base nesta nova racionalidade econômica, JK apresentou o Plano de Metas (31 metas) que tinha como principal objetivo o desenvolvimento econômico do Brasil. Priorizou o investimento nos setores de transportes e energia na indústria de base. Com o Plano afirmava que “o Brasil desenvolveria 50 anos em 5”. O Plano era voltado para o desenvolvimento das áreas de energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação e incluía a construção de uma nova capital, Brasília. Os setores de energia e transporte eram considerados vitais para o desenvolvimentismo econômico, por isso JK procurou aumentar a produção do setor energético, construindo as usinas Hidrelétricas de Paulo Afonso no rio São Francisco e as barragens de Furnas e Três Marias, e trazer o investimento de indústrias estrangeiras automobilísticas. JK julgava que para atingir os objetivos do Plano de Metas era necessária uma forte intervenção do Estado na economia. Seria necessário o investimento de capitais estrangeiros na indústria para seu fortalecimento. JK promoveu a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília em um ousado projeto que visava levar o desenvolvimento para o interior do país. Dentro da mesma concepção desenvolvimentista estava o projeto denominado Operação Pan-americana (OPA) que tinha como finalidade possibilitar maior autonomia para o Brasil no sistema internacional, assumindo a liderança da América latina no diálogo com os Estados Unidos. Por meio dessa operação, seria incentivada a aplicação do capital privado de países industrializados nas regiões subdesenvolvidas ou semidesenvolvidas para favorecer o crescimento econômico dessas regiões. A OPA visava facilitar as condições de empréstimos e créditos internacionais para financiamento do desenvolvimento interamericano.

A Educação nos Anos JK: O plano de metas reservou para a educação apenas 3,4% dos investimentos previstos e uma única meta relativa ao ensino técnico. A concepção desenvolvimentista levou a ênfase no ensino médio técnico-profissional para a formação de empregados qualificados para a indústria nascente. A educação teria como finalidade promover a inserção do homem na era industrial, por isso o ensino técnico foi privilegiado já que oferecia condições mais rápidas e melhores opções do que o ensino superior para a formação de trabalhadores da indústria, do comércio e da agricultura. Foi incentivada também a formação de professores para o magistério primário.

O Brasil teve sua primeira LDB da educação nacional, n. 4.024, promulgada em 20 de dezembro de 1961, treze anos após o início dos trabalhos da Comissão Mariani. Essa lei foi conduzida à câmara federal em 29 de outubro de 1948, mas, por causa de interesses políticos, somente teve sua primeira discussão no parlamento em 29 de maio de 1957. Seus trâmites foram retidos pelo Parecer de Capanema que a submeteu a diversas emendas, substitutivos e inúmeros embates político-partidários, devido à expressão de interesses da Igreja e das escolas particulares.

Quando aprovada e publicada, do projeto original restava apenas a estrutura formal. Seu conteúdo tinha sido totalmente desfigurado com as emendas e exclusões de texto realizadas pelos parlamentares. O texto final da lei 1961 manteve boa parte do substitutivo Lacerda, mas reduziu o caráter supletivo que o Estado tinha neste dispositivo. O texto aprovado não correspondeu às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo e muitos a consideraram uma lei inócua. Como a define espirituosamente

Álvaro Pinto (apud SAVIANI, 2000, p. 20): “É uma lei com a qual, ou sem a qual tudo continua tal e qual”.

Quando entrou em vigor, o então presidente, João Goulart, governava sob a forma de um regime democrático com a abertura para o capital estrangeiro.



Figura 7. João Goulart

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Jango.jpg>

A primeira lei de diretrizes e bases da educação passou a ser conhecida como lei 4024/61. O sistema de ensino ficou organizado federal e estadual, sendo privativos da União a organização do ensino nacional, o reconhecimento e a inspeção do ensino particular. Foi criado o Conselho Federal de educação, órgão com a finalidade legislar complementarmente e supervisionar o ensino. A organização do ensino foi estabelecida pela lei, com a divisão do sistema escolar em: primário, com o 1º, 2º, 3º e 4º anos; um ano de preparação para o exame de admissão para passar para o ginásio; ginásio, compondo o 5º, 6º, 7º, 8º anos; colégio, com ênfase para o ensino comercial, científico, clássico e normal; e superior.

Lei 4024/61

Titulo V - Dos Sistemas de Ensino

A união, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com a observância da presente lei. Atribui à União ainda a tarefa de organizar o ensino nos Territórios (art.13) e de reconhecer e inspecionar o ensino particular.

Art. 35 - Conselho Federal de Educação - compete indicar para todos os sistemas de ensino médio, até cinco disciplinas obrigatórias (sistema único de ensino).

A LDB fez referência a um Plano de Educação, em seu parágrafo segundo do artigo 92. A educação foi direcionada para o desenvolvimento e o Plano Nacional de Educação resumiu-se em distribuição de recursos para diferentes níveis de ensino. Ficou estabelecido que com nove décimos dos recursos federais destinados à educação seriam constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. Assim, o conceito de “plano” assumiu o significado de distribuição de recursos financeiros.

A lei 4024/61 estabeleceu três níveis de ensino: primário, ginásial e colegial. Além disso, era previsto o ensino técnico, de caráter profissionalizante. O curso colegial poderia ser cursado na modalidade clássico, voltado para o ensino de humanidades e tinha disciplinas obrigatórias de línguas clássicas. A segunda modalidade era o científico, voltado para a formação em ciências naturais e técnicas. Era comum, neste período, os exames de admissão entre os níveis. Para o ingresso no nível colegial o aluno concluinte deveria prestar um exame na escola pretendida, ocorrendo o mesmo processo para os concluintes do ginásio e aspirantes do nível colegial.

Estrutura do Ensino

- 1- Ensino primário = 4 anos
- 2- Ginásial = 4 anos, subdividido em: comum, técnico e comercial/industrial/agrícola
- 3- Colegial = 3 anos, subdividido em: comum, clássico e técnico (normal/comercial/científico/industrial/agrícola)

LDB - 4024 /61

Ensino Primário

Idade mínima de ingresso: 7 anos; 180 dias letivos; e duração de quatro anos

Ensino Médio

Duração: 7 anos; dividido em dois níveis: *ginasial* (4 anos) e *colegial* (3 anos);

O aluno pode optar no nível colegial pela modalidade clássico ou pela modalidade científico;

Existiam ainda cursos de formação técnica e normal (formação de professores)

Currículos do ensino médio: nas duas primeiras séries será comum a todos os cursos no que se refere às matérias obrigatórias: 5 disciplinas (indicadas pelo Conselho Federal de Educação – CFE) e 2 disciplinas (indicadas pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) ou pelos estabelecimentos).

LDB – 4024/61

Ensino Superior

- 1- Finalidade: ensino, pesquisa, formação de profissionais;
- 2- Estabelecimentos isolados e universidades - com autonomia (organização em Autarquias, fundações, associações);
- 3- CFE poderia suspender a autonomia;
- 4- Cursos: graduação, pós-graduação e especialização;
- 5- Frequência obrigatória para professores e alunos (abono de cargo);
- 6- Nas instituições oficiais: diretores (catedráticos), nomeados pelo presidente da República;
- 7- Alunos têm representação de acordo com os estatutos das Universidades (artigo 78);
- 8- Alunos podem se inscrever em disciplinas de diferentes cursos (equivalência);
- 9- Ensino gratuito para quantos provarem insuficiência de recursos;
- 10- Calendário de 180 dias.

De uma forma geral, a lei 4024/61 expressava a própria prática de conciliação política que caracterizava a política conservadora e que caracterizou os anos de 1945 a 1964. Com inspiração humanista tradicional e com a predominância da influência católica, o texto final da lei revelou a tendência conservadora da maioria do parlamento. O predomínio da concepção conservadora é clara na ausência de qualquer restrição ao ensino privado. Por sua vez, a expansão da escola pública era vista como instrumento para obter e elevar o prestígio eleitoral junto às classes mais pobres para quem a educação era vista como forma de ascensão social e, por isso, era apoiada por muitos parlamentares. Ao final, a lei 4024/61 não atacou os problemas sérios de analfabetismo do país e manteve o perfil elitista da educação nacional. Até a sua substituição, em 1996, a lei 4024 sofreu inúmeras emendas que acabaram por descaracterizar totalmente a sua forma inicial.

Os debates sobre a LDB ocorreram em pleno período de democratização da sociedade que procurava novas formas de expressão em diversos campos. Os anos de 1950, com o desenvolvimento proporcionado pela entrada de indústria e capital estrangeiro, criaram espaço para uma nova sociedade mais aberta e crítica. Os anos 1960 nasceram com uma série de movimentos sociais críticos ao capitalismo e aos resultados da internacionalização da economia. Entre estes movimentos destacam-se os movimentos de educação popular que se estenderam até a década de 1970.

Movimentos de Educação Popular (década de 1960)

- Influência de um pensamento de esquerda marxista cristão, Paulo Freire;

Os Movimentos da Educação de Base (MEB), vinculados às juventudes cristãs operárias, deram origem, na década de 1970, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e a Teologia da Libertação, Leonardo Boff e Frei Beto, são os principais expoentes desse movimento;

Movimento de Educação de Base de 1961, ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), defendia um movimento de conscientização engajado em transformar as mentalidades e estruturas políticas. O objetivo desse movimento é ampliar a participação política da população adulta.

Centros Populares de Cultura (CPC), ligados à União Nacional dos Estudantes (UNE), é um movimento político de universitários que visava a politização da população por meio da realização de teatros de rua, peças com mensagens políticas em praças públicas e constituição de sindicatos, ciclos de debates e cinemas, artes plásticas etc.

O método Paulo Freire, contra a educação bancária, estava baseado no diálogo e na formação do pensamento crítico e criticizador, na escolha de palavras do universo vocabular dos grupos sociais que seria aplicado, na criação de situações existenciais típicas da vida do grupo; em fichas com decomposição das palavras nos grupos de fonemas, as chamadas palavras geradoras.

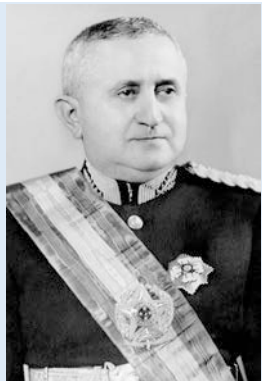
O sucesso do método Paulo Freire proporcionou a possibilidade de alfabetização em 40 horas com a criação do PNA (Plano Nacional de Alfabetização), em 21 de janeiro de 1964, visando alfabetizar 5 milhões de brasileiros até 1965.

Centro Popular de Cultura (CPC) da União Nacional dos Estudantes (UNE)

O CPC foi fundado em 1961 no prédio da UNE, no Rio de Janeiro, e tinha como objetivo a conscientização das classes trabalhadoras por meio de ações culturais populares de propaganda política. Seus ideólogos apresentavam as atividades culturais como um instrumento de conscientização dos operários e trabalhadores rurais. Estudantes, intelectuais e artistas se organizavam em todo o país com a ideia de apresentar a arte como instrumento de ação política por meio de uma arte popular revolucionária, que deveria abandonar os teatros e edifícios burgueses, para se apresentarem a população excluída da elite cultural. O CPC foi impulsionado pelo crescimento do sindicalismo, pelo movimento dos trabalhadores rurais, pela discussão da Reforma Agrária, e da educação conscientizadora de Paulo Freire. Os CPCs aos poucos se espalharam por todo o Brasil. Em sua diretoria estavam Oduvaldo Vianna Filho, cujo projeto era apresentar de forma didática para o povo a teoria marxista, o cineasta Leon Hirszman autor de **Cinco Vezes Favela** e o sociólogo Carlos Estevam Martins autor de **A Vez da Recusa**. Um dos maiores sucessos da época foi a peça produzida pelo CPC **Eles Não Usam Black-Tie**, de Gianfrancesco Guarnieri. Os espetáculos produzidos pelos CPCs eram apresentados em portas de fábricas, favelas, sindicatos, escolas, associações de bairro etc. Os CPCs foram extintos com Golpe Militar de 1964.

Fonte: Enciclopédia Itaú Cultural: Teatro. Disponível em http://www.itaucultural.org.br/aplicexternas/enciclopedia_teatro/index.cfm?fuseaction=cias_biografia&cd_verbete=459

Você Sabia? Quais foram os presidentes do Brasil de 1930 até 1964?

Nº	Presidente		Início do mandato	Fim do mandato	Partido	Vice presidente
	Augusto Tasso Fragoso · Isaías de Noronha · João Mena Barreto		24 de outubro de 1930	3 de novembro de 1930	<i>Nenhum (militares)</i>	Nenhum
14	Getúlio Vargas		3 de novembro de 1930	29 de outubro de 1945	Aliança Liberal AL	
15	José Linhares (interino)		29 de outubro de 1945	31 de janeiro de 1946	Nenhum	
Segunda República Brasileira (1945-1964)						
16	Eurico Gaspar Dutra		31 de janeiro de 1946	31 de janeiro de 1951	Partido Social Democrático PSD	Nereu Ramos

17	Getúlio Vargas		31 de janeiro de 1951	24 de agosto de 1954	Partido Trabalhista Brasileiro PTB	Café Filho
18	Café Filho		24 de agosto de 1954	8 de novembro de 1955	Partido Social Progressista PSP	Nenhum
19	Carlos Luz (interino)		8 de novembro de 1955	11 de novembro de 1955	Partido Social Democrático PSD	Nenhum
20	Nereu Ramos (interino)		11 de novembro de 1955	31 de janeiro de 1956		

21	Juscelino Kubitschek		31 de janeiro de 1956	31 de janeiro de 1961	Partido Social Democrático PSD	João Goulart
22	Jânio Quadros		31 de janeiro de 1961	25 de agosto de 1961	Partido Trabalhista Nacional PTN	
23	Ranieri Mazzilli (interino)		25 de agosto de 1961	7 de setembro de 1961	Partido Social Democrático PSD	Nenhum
24	João Goulart		7 de setembro de 1961	1 de abril de 1964	Partido Trabalhista Brasileiro PTB	Nenhum

2.6. A política e administração da educação no período da Ditadura Militar

Em 1964, o processo de democratização brasileira foi interrompido por um golpe militar que retirou do poder o presidente João Goulart e, em seu lugar, instalou uma junta militar. Este período é considerado um dos mais obscuros da história do Brasil. Sob esse regime prevaleceu o fechamento das instituições democráticas, a centralização do poder nas mãos da junta militar e o aprofundamento da dependência brasileira das potências estrangeiras em especial dos Estados Unidos, nação que apoiou o golpe militar no Brasil da mesma forma que apoiou outros golpes militares em outros países da América latina, como Chile e Argentina. A manutenção política do regime militar foi possível graças às prisões dos opositores. Muitos membros da oposição foram obrigados a exilarem-se para não irem presos e as pessoas que discordavam ou se manifestavam contra as posições políticas do regime eram presas ou desapareciam.

O Golpe Militar de 1964

Causa: perigo para os EUA por conta do crescimento da influência da esquerda e dos adeptos ao socialismo e comunismo no governo de João Goulart. Golpe sob a tutela norte americana, depôs o presidente e colocou o governo sob o controle de uma Junta Militar. Assumiu o governo de 1964 a 1967 o marechal Castelo Branco, em 1967 a 1969 o marechal Costa e Silva e, mais tarde, assumiram os generais Emílio Garrastazul Médici, Ernesto Geisel e J. Batista Figueiredo. O período militar estendeu-se de 1964 a 1984 com a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente.

As prisões e perseguições começaram no início no dia seguinte ao golpe. Ao final de 1964 haviam cerca de 50.000 presos políticos. Uso de tortura como instrumento de obtenção de confissões e delações. Mortes e desaparecimentos de pessoas que discordavam do regime.

Órgãos de segurança como o Serviço Nacional de Informações (SNI) chefiados pelo principal arquiteto do governo militar, Golbery do Couto e Silva, infiltram-se em todos os meios e espalham espiões em escolas, universidades etc. Instalação de inquéritos político-militares e criação de políticas especiais de repressão ligadas à polícia militar e às forças armadas.

Governo Militar

Junta militar: Constituição de 1946 recebe vetos, artigos são excluídos e são acrescentados os Atos Institucionais (AI).

AI 1 (10 de abril de 1964): dava direito ao governo de cassar mandatos e suspender direitos políticos sem julgamento ou defesa;

AI 2 (27 de novembro de 1964): acabou com as eleições diretas para presidente e governador, como para os partidos políticos, e impõem um bipartidarismo: um partido do governo, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e um de oposição, desde que mantido dentro dos limites previstos, Movimento Democrático Nacional (MDB);

AI 3 (05 de fevereiro de 1966): estabeleceu as normas e o controle para as eleições federais, estaduais e municipais.

AI 4 (06 de dezembro de 1966): estabeleceu as condições em que o Congresso Nacional aprovaria o projeto de Constituição elaborado pelo executivo. O projeto foi aprovado em

22 de dezembro de 1966 e assinado em 24 de janeiro de 1966.

AI 5 (13 de dezembro de 1968): retirou do cidadão brasileiro todas as garantias individuais, quer públicas, quer privadas, bem como concede ao presidente da República plenos poderes.

Decreto lei 477 (26 de fevereiro de 1969): proibia exclusivamente ao corpo docente, discente e administrativo das escolas toda e qualquer manifestação ou protesto político, sob pena de prisão e cassação dos direitos civis.

Essa nova situação política exigia adequações no campo educacional, o que implicou mudanças na legislação. Como se tratava de garantir a ordem econômica e não de alterar as diretrizes, o governo militar fez ajustes na lei 4.024/61 por meio da lei nº 5.540/68, reformulando a educação superior.

O governo militar reformou a Constituição de 1946, conservou o Congresso Nacional, em caráter meramente departamental, reuniu normas editadas a partir de abril de 1964, fazendo as necessárias adaptações, e promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Esta foi mais sintética que a precedente e manteve a federação com maior expansão da própria União, exigindo maior simetria constitucional dos Estados-membros.

Tratava-se de uma Constituição concedida por um governo não democrático, pois o Congresso não tinha função de constituinte e era tido como poder constituído por delegação, por isso a discutível legitimidade da carta constitucional de 1967, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

Essa Constituição impôs a eleição indireta para presidente da República, formando um colégio eleitoral com membros do Congresso e delegados indicados pelas assembleias legislativas, eliminando a eleição popular adotada nas constituições federais anteriores.

Ela foi modificada por sucessivas expedições de Atos Institucionais, a começar pelo AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Motivado por uma nova crise político-militar, no mesmo modelo do AI n. 1, seguido pelo ato complementar nº 38, também de 13 de dezembro de 1968, pelo qual se decretou o recesso do congresso nacional e substituiu o regime presidencial pela ditadura presidencial. Durante sua vigência de 21 anos, até a promulgação da Constituição de 1988, a carta recebeu 27 emendas.

O aprofundamento da dependência econômica:

- Fim do limite de remessas de lucros para o exterior (antes era de 10%);
- Assinatura de acordos com o governo de Washington e abertura para a ampliação da participação da indústria americana no mercado interno;
- Elevação de impostos, proibição de greves e fim da estabilidade no emprego com a criação legal do Fundo de Garantia por tempo de Serviço;
- Restrição do crédito bancário e opção monetarista de combate à inflação;
- Arrocho salarial: baixa reposição dos índices inflacionários.

Consequências:

- Multinacionais tinham garantias de lucro superiores ao seu país de origem;
- Falência das empresas nacionais que levou a muitos de seus proprietários tornarem-se gerentes de empresas multinacionais;
- Elevação de administradores e dirigentes brasileiros para empresas estrangeiras e agências internacionais;
- Elevação rápida da taxa de desemprego;
- Grande parte do orçamento nacional era passado para os Ministérios Militares;
- Plano de propaganda baseado no fervor nacionalista ("Brasil ame-o ou deixe-o") e na ideia de que o Brasil seria uma potência nascente. Uso do futebol como forma de amaciar o terror político e econômico.
- Mega-empresendimentos financiados pelo capital internacional (exemplo: construção da Transamazônica, do Perimetral Norte, da Usina de Itaipú, da Usina Nuclear de Angra dos Reis etc.), o que gerou dívida externa.
- Ilusão de estabilidade provocada pelo crescimento da classe média e pressão sobre a classe trabalhadora. Consolidação da dependência econômica dos EUA (centro de Produção), fornecimento de mão de obra mais barata e consumo dos produtos industrializados e até alimentares dos países de primeiro mundo.
- Projeto de transição de uma sociedade tradicional com predominância do setor oligárquico agrário exportador para uma sociedade moderna e industrializada segundo os moldes norte-americanos;
- Redefinição do modelo econômico e da estrutura produtiva;
- Implantação de multinacionais seguida de preparo de mão de obra e recursos humanos nos diversos níveis de qualificação capazes de implementar a política de dependência técnica.

No texto modificado da Constituição, foi mantida a estrutura organizacional da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos estados. Todavia, podem-se perceber retrocessos no enfoque de matérias relevantes como: o fortalecimento do ensino particular, inclusive mediante a previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; a implantação de uma política de "bom desempenho" para garantia da gratuidade do ensino médio e do superior aos que comprovassem insuficiência de recursos; a imposição e limitação da liberdade acadêmica pela fobia à subversão; e a redução do percentual de receitas vinculadas para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apesar de tudo, em matéria educacional, abrigou vários princípios da Constituição democrática de 1946, mantendo a maior parte dos dispositivos da anterior,

entre os quais se destacam a “extensão do ensino primário dos sete aos 14 anos nos estabelecimentos oficiais e a gratuidade do ensino oficial posterior ao primário” para os que não tivessem recursos e demonstrassem aproveitamento.

A nova estrutura política tinha como base o fortalecimento do executivo e adotou um modelo que visava o desenvolvimento nacional com base no desenvolvimento econômico. Por esse motivo, a política educacional adotada atrelou a educação ao mercado de trabalho e ao modelo tecnicista implementado na esfera econômica.

Concepção tecnicista da educação: baseada na racionalidade técnica e econômica e voltada para a eficiência, eficácia e produtividade econômica. Neste caso, a concepção de educação estava baseada na teoria do capital humano. Segundo essa teoria, o “fator humano” pode elevar a produtividade. Assim, o trabalho humano deveria ser qualificado por meio da educação. A ideia de capital humano estava vinculada à concepção da educação como uma das bases do desenvolvimento econômico e, também, do desenvolvimento individual porque valorizava o próprio indivíduo ao qualificá-lo profissionalmente.

2.6.1. A ajuda internacional à educação brasileira

A crise da educação, em meados da década de 1960, levou ajuda à educação por agências internacionais que procuravam proteger o capital investido por meio de incentivo a adoção do modelo educacional desenvolvimentista. As agências promoveram o investimento na construção de escolas, o treinamento de pessoal e o fornecimento de material. A concepção tecnicista da educação, baseada na teoria do capital humano, supervalorizava as áreas técnicas e tecnológicas e determinaram a perda de espaço e prestígio das disciplinas humanas e sociais. Tratava-se de expandir, da esfera produtiva para a esfera escolar, o modelo de produção capitalista americano. Os principais instrumentos de introdução de reformas educacionais, segundo o padrão tecnicista, foram os acordos MEC/US-AID (United State-Agency for International Developement) entre os anos de 1964 e 1971. Por meio desses acordos, técnicos norte-americanos realizavam treinamento de pessoal no Brasil, visando elevar a eficiência e a adaptação do ensino ao novo modelo produtivo. Dentre as ações promovidas pelos Acordos MEC-USAID estava a produção de material didático adaptado ao novo sistema.

A CRISE DA EDUCAÇÃO na década de 1960
Causas: Crescente crítica estudantil ao regime;

- Crescimento da classe média e do sistema escolar secundário e vagas insuficientes para o ensino superior;
- Greves de estudantes e crescimento da influência da União Nacional dos Estudantes (UNE);
- Necessidade de adaptar a LDB às mudanças do sistema produtivo.

Consequências – Reformas Educacionais:

Reforma Universitária – Lei 5540 de 28 de novembro de 1968

- Grupo de Trabalho formado em sua maioria por militares e presidido pelo General Meira Mattos que seguiu quase totalmente as sugestões dos técnicos da US-AID;
- Uso do decreto lei 477 para acabar com greves estudantis;
- Jubilação para alunos que se dedicassem mais à política do que ao estudo;
- Implantação do sistema de créditos;
- Criação de cursos técnicos semi-universitários (tecnólogos) e das licenciaturas. Incentivo à criação de faculdades privadas e facilitação do seu reconhecimento: elitização do ensino superior;
- Fim dos centros acadêmicos: Diretórios Centrais de Estudantes (DCE), UNE e União Estadual de Estudantes (UEE). Aceitação de representação estudantil apenas vinculada à instituição;
- Orientação de racionalização, entendida como esforço para combater o desperdício e a improdutividade com a “plena utilização dos recursos materiais e humanos, sem duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes”;
- *Caput* do art. 2, Reforma Universitária. 5540, não é compatível com a flexibilização. Foram produzidos manuais de elaboração de grade curricular e o regimento que objetivaria o plano individualizado de cada escola. Em São Paulo, por exemplo, o currículo foi baixado por decreto, em 1977, pelo então governador Paulo Egídio Martins. É claro, o decreto previa que as escolas que optassem poderiam elaborar seu próprio regimento, respeitada a legislação em vigor e os fatores de ordem administrativa e financeira (Decreto 1623);
- Distância entre quem legislava e quem executava.

Relatório do Grupo de Trabalho 5692/71

- Comissão que, apoiada por assessores norte-americanos, elaborou o anteprojeto de lei. A Comissão propôs a necessidade de uma legislação que permitisse às escolas e aos sistemas atualizarem-se constantemente. Apontou, ainda, a necessidade de implantação de uma estrutura flexível que permitisse ao aluno formar conjuntos individuais (escolas de 2º grau) e as escolas elaborariam planos escolares individualizados;

Essa comissão gerou um relatório que:

- Relativizava a porcentagem de frequência ao estabelecer que os aspectos qualitativos deveriam prevalecer sobre os quantitativos. Previa os períodos de recuperação;

O art. 54, parágrafo 1, refere-se à necessidade de remuneração condigna dos professores, condição de reconhecimento e concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do distrito federal;

- Apresentava dualismo do ensino médio (profissional/propedêutico): técnico, gargalo do sistema escolar, articulação do fundamental com o técnico. Ensino médio: um dos grandes problemas, pois era responsável pelo gargalo: era ele quem facilitava ou impedia o ingresso no nível superior;

O movimento estudantil e o regime militar

Os estudantes universitários brasileiros constituíram um foco de resistência durante o período militar nas décadas de 1960 e 1970. Por longos períodos, as organizações estudantis livres, Diretórios Centrais de Estudantes das Universidades (DCE), União Estadual dos Estudantes (UEE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), mobilizaram grandes massas de alunos em passeatas públicas contra o regime militar. Os agentes da

repressão da ditadura militar perseguiram, prenderam e torturaram estudantes vinculados à partidos clandestinos de oposição ao poder. A UNE foi tornada ilegal pelo regime militar e os estudantes passaram a se reunir na clandestinidade. Mesmo com a ilegalidade da UNE não foi impedido as passeatas estudantis. Em 1968, ocorreu a passeata dos Cem Mil, no Rio de Janeiro, e contou com o apoio de intelectuais e artistas. Muitos estudantes foram perseguidos e assassinados e a invasão do congresso clandestino da UNE, em Ibiúna em São Paulo, levou à prisão de cerca de mil estudantes. A UNE só voltou a legalidade no final dos anos 1970 e em 1979, no final do período militar.



Figura 8. O movimento estudantil e o regime militar
Cena de repressão aos estudantes
Fonte: www.midiaindependente.org

Um dos maiores problemas da reforma educacional promovida pela lei n. 5692 foi o vínculo que estabelecia entre o ensino médio e o mercado de trabalho, levando a uma tecnicização excessiva do segundo grau e a exclusão da formação humanística. Foram reduzidas as cargas horárias das disciplinas de ciências humanas, consideradas esquerdizantes, e substituídas por uma nova disciplina de educação moral e cívica e estudos de problemas brasileiros, ambas de caráter cívico e nacionalista conservador.

Lei 5540

Ensino Superior

- 1-Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
- 2- Reorganização das instituições de ensino superior mediante a reunião de estabelecimentos isolados na forma de Universidades. Em São Paulo inúmeras Faculdades públicas isoladas do interior do estado foram reunidas e passaram formar a UNESP (Universidade do Estado de São Paulo). As Faculdades estaduais de odontologia de Piracicaba, de engenharia civil de Limeira e de medicina de Campinas foram unificadas e passaram a formar a Universidade Estadual de Campinas, a UNICAMP;
- 3-Modalidades de ensino: graduação, pós-graduação, especialização e extensão;
- 4- Frequência obrigatória;
- 5- Reitores e diretores indicados em lista, escolha e nomeação pelo governo;
- 6-Extinção da cátedra e criação do Regime de Dedicção Exclusiva de docência e pesquisa;
- 7 – Aposentadoria Compulsória;

- 8 - Representação estudantil de até 1/5 dos membros do colegiado (art. 38). Organização da representação estudantil em diretórios de alunos;
- 9- Implantação do sistema de créditos e de dependência: o aluno só reprova na disciplina e não todo o semestre;
- 10- Instituição de monitoria remunerada na graduação;
- 11- Autonomia didática científica, disciplinar e administrativa;
- 12- Organização em departamentos (art. 11): evitar duplicação de meios para um mesmo fim;
- 13- Introduções do vestibular unificado (art. 21);
- 14- Criação de cursos de curta duração e de aproveitamento de estudos básicos e para professores.

Lei 5692/71

Ensino de primeiro grau

Idade mínima: 7 anos

180 dias letivos: 720 horas

Ensino primário: 8 anos

Ensino de segundo grau

3 anos: 2.200 h ou

4 anos: 2900 h

Profissionalizante, técnico e magistério para formação de professores;

Habilitação profissional;

Racionalização dos recursos;

Núcleo comum do currículo, estabelecido pelo Conselho Federal de Educação (CFE), para o 1º e o 2º graus;

Parte diversificada, parte geral e formação especial estabelecida pelo Conselho Estadual de Educação CEE.

Novidades:

Matrícula, art. 8:

Organização semestral (1º e 2º graus) e matrícula por disciplina (2º grau);

Dependência no primeiro grau (art. 15) e estudos de recuperação.

O incentivo à profissionalização na escola média, a fim de barrar as aspirações ao ensino superior, fortaleceu a racionalidade tecnocrática na educação e a introdução de disciplinas voltadas para a área econômica, como a contabilidade. A tarefa administrativa de planejamento e administração do sistema foi transferida de educadores para a burocracia tecnocrática. Em termos de política educacional, expressou a subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, cujos dirigentes e técnicos eram provenientes da área de administração e ciências econômicas.

No Brasil, embora se reconheça a importância da educação como fator de mudança social o direito a ela, sobretudo no que se refere aos instrumentos de exiguidade, recebeu pouca atenção das constituições até 1988. O 3º grau, antigo ensino superior, era considerado um dos pontos nevrálgicos da educação e, por isso, foi

incentivada a criação de licenciaturas curtas e cursos de curta duração ou de formação de tecnólogos de nível superior para atender a grande demanda que pressionava as autoridades educacionais. A estrutura das universidades públicas foi totalmente reformulada e racionalizada. Foi dada maior ênfase à pós-graduação que passou por um processo de institucionalização com clara ênfase na pesquisa científica. A tradicional estrutura de cátedra, a posição mais elevada da docência universitária, foi substituída pelo sistema de concursos e regime de dedicação integral e exclusiva de docência e pesquisa. As universidades foram reorganizadas em departamentos que reúnem docentes pesquisadores de áreas afins e foi proibida a criação de áreas similares em departamentos distintos.

A organização do ensino foi estabelecida pela lei 5692 com a divisão do sistema escolar em: 1º grau, de 1ª a 8ª série, extinguindo a divisão entre primário e ginásio, e consequentemente, o exame de admissão; e o 2º grau, substituindo o antigo colegial, passou, obrigatoriamente, a habilitar os estudantes em alguma profissão. O elevado índice de analfabetismo no país (33,7%) levou a uma campanha nacional de ensino para os analfabetos, por meio do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), cujo método era vagamente inspirado no de Paulo Freire.

A LDB 5692/71 prescreveu a passagem gradativa do ensino fundamental para os municípios, ampliou a escolaridade mínima para oito anos e tornou o ensino profissionalizante obrigatório para o ensino de segundo grau. A ampliação das vagas deu-se pela redução da jornada escolar, pelo aumento do número de turnos, pela multiplicação de *classes multisseriadas* e *unidocentes*, pelo achatamento dos salários dos professores e pela absorção de professores leigos.

A exceção da obrigatoriedade de matrícula e a regulamentação da garantia do direito à educação têm sido relegadas às leis ordinárias. Essa tendência se explicita na reforma do ensino traduzida pela LDB 5692/71 cujo artigo 53 define que “o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação”. Nesse contexto, os planos para a área de educação decorriam diretamente dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento* (PND) recebendo, por isso mesmo, a denominação de *Planos Setoriais de Educação e Cultura* (PSEC).

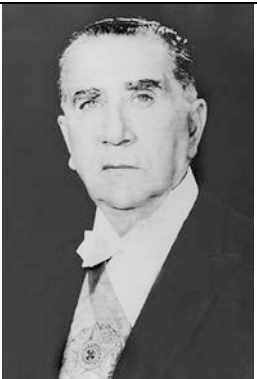
Quando a lei n. 5692/71 entrou em vigor o presidente, General Emílio Médici, governava o Brasil sob a forma de regime militar com uma forte política de censura. A perspectiva do milagre econômico e do Brasil como nação em desenvolvimento era reforçada por campanhas nacionalistas e governistas, vinculando o amor a pátria e a

defesa do regime militar (o amor à pátria deveria ser compreendido também como amor ao regime militar). Frases como “Brasil: ame-o ou deixe-o” e “o Brasil é feito por nós” ou ainda o tratamento dado a copa do mundo de futebol como uma luta em que o Brasil vencia a todos e mostrava sua potencialidade ao mundo, acompanhados do desenvolvimento econômico, levavam a uma aceitação das condições impostas pela Ditadura. Entretanto, o milagre econômico era financiado com uma política de salários restritiva, endividamento internacional para financiamento de grandes obras, e um controle econômico mantido sob tutela do Estado.

Um dos maiores problemas enfrentados pelos governantes da época era justificar publicamente a ditadura militar por meio de indicadores sociais positivos. A expectativa de desenvolvimento econômico era acompanhada de uma expectativa pelo desenvolvimento educacional. Por isso, era comum, na época, entre as ditaduras e mesmo entre outros Estados latino americanos, a maquiagem dos dados relativos à cobertura e ao acesso a escola para alegar que havia sido garantido o direito a educação à população. Entretanto, na verdade, as salas de aulas estavam lotadas e milhões de crianças não tinham onde estudar.

Ao longo da década de 1970, o regime militar começou a perder fôlego. O crescente endividamento e a constante crise social impunham a necessidade de um controle cada vez mais rígido sobre a população. Com o tempo, o processo inflacionário demonstrou o descontrole econômico do governo. No âmbito educacional, as escolas secundárias não estavam preparadas para ministrar o ensino técnico e a crescente classe média pressionava por novas oportunidades de educação e emprego.

Você Sabia? Presidentes Militares do Brasil (1964-1985)						
	Presidente		Início do Mandato	Fim do Mandato	Partido	Vice-presidente(s)
1	Ranieri Mazzilli (interino)		2 de abril de 1964	15 de abril de 1964	Partido Social Democrático PSD	Nenhum
2	Castelo Branco		15 de abril de 1964	15 de março de 1967	Aliança Renovadora Nacional ARENA	José Maria Alkmin
3	Costa e Silva		15 de março de 1967	31 de agosto de 1969		Pedro Aleixo
	Junta Governativa Provisória de 1969		31 de agosto de 1969	30 de outubro de 1969	Nenhum (militar)	Nenhum

4	Emílio Garrastazu Médici		30 de outubro de 1969	15 de março de 1974	Aliança Renovadora Nacional ARENA	Augusto Rademaker
5	Ernesto Geisel		15 de março de 1974	15 de março de 1979		Adalberto dos Santos
6	João Figueiredo		15 de março de 1979	15 de março de 1985	Partido Social Democrático PSD	Aureliano Chaves

2.7. Considerações finais

O percurso da política educacional brasileira, ao longo dos últimos quinhentos anos, revelou a persistência de práticas políticas centralizadas na figura do Estado. No período colonial, a educação foi tratada como instrumento de realização dos interesses externos, seja dos jesuítas ou da coroa portuguesa. De forma diferente do que ocorreu na América colonizada pelos espanhóis, as regiões submetidas ao controle português não conheceram instituições de ensino autônomas e toda a formação escolar era voltada para a cultura europeia. A rudimentar técnica agrícola utilizada na lavoura canavieira cuja economia estava baseada em técnicas precárias, não exigia a alfabetização para a

realização dos objetivos econômicos e para a dominação política dos portugueses. Como consequência, os alfabetizados da colônia eram os agentes administrativos e jurídicos que passaram a compor a elite colonial: sofisticada e letrada. O contraste era gritante: de um lado um grupo de homens letrados, magistrados formados na tradicional Universidade Portuguesa de Coimbra, os quais ocupavam os principais postos administrativos e, de outro, uma população submissa e analfabeta. Enquanto os espanhóis tinham fundado universidades em todos os seus potestados coloniais, para a expansão da fé católica, os portugueses optaram por administrar suas colônias brasileiras por meio de uma elite homogênea de magistrados formados em Coimbra que contrastava com a ignorância e indigência educacional em que era mantida a população colônia. Essa situação não mudou substantivamente o período imperial. A emancipação política não significou autonomia intelectual. O privilégio da formação superior permaneceu e, na constituinte de 1923, as preocupações com a educação de primeiras letras era quase nula, enquanto os representantes de províncias lutavam entre si para estabelecer cursos superiores, principalmente de direito, em seus territórios. As disputas entre setores liberais e conservadores na constituinte, com a possível vitória dos primeiros, levou D. Pedro I a mandar o exército invadir o plenário em doze de novembro de 1823, prendendo e exilando diversos deputados. Esse episódio, conhecido como "noite da agonia". Com o fechamento da assembleia constituinte, D. Pedro I convocou políticos de confiança para redigir a primeira constituição do Brasil que foi outorgada em 1824. A constituição de 1824 foi outorgada e, em seus dois únicos incisos sobre a educação, estabeleceu como compromisso do Império assegurar a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos. Em 1827 foi estabelecida a primeira lei geral do ensino no Brasil, esta lei vigorou até 1930 e foi a única lei geral até a LDB de 1961. Durante o primeiro império, a política e a educação permaneceram como na colônia, centralizadas sob forte controle do governo central. Com a renúncia de D. Pedro I, durante a regência de Feijó, o ato adicional à Constituição em 1834 mudou o processo de centralização que vinha caracterizando a política, instituindo a descentralização política e educacional. A descentralização do ensino primário, estabelecida a partir de 1834, determinou a organização da educação por quase cem anos. Embora o ato adicional não impedisse o governo central de investir na educação básica, ao estabelecer a descentralização e a função dos municípios e províncias de cuidar da educação inicial, acabou por levar ao abandono deste nível pela administração imperial. No final do século XIX, o enriquecimento com o café e a mudança no caráter econômico do Brasil, que começou a

iniciar um processo de comercialização, urbanização, industrialização e economia de mercado, foram adotadas como novas formas culturais resultantes das influências inglesa, francesa e norte americana e começaram a se desenvolver sistemas de ensino nas províncias com escolas institucionalizadas, agrupamento de classes seriadas e grupos escolares. Estas escolas, fundadas pelo código napoleônico, seguiam o modelo francês que visava a expansão do ensino e da cidadania. Com a proclamação da República, os novos governos de Estados adotaram, paulatinamente, a escola graduada como a forma oficial de ensino. A influência norte-americana refletiu-se na constituição da primeira República e a educação passou a assumir o caráter de única força transformadora e emancipatória capaz de tirar o povo da ignorância e de levar o país para o caminho do desenvolvimento, permitindo, assim, que o Brasil ocupasse o lugar merecido entre as grandes nações da época. Esse otimismo foi denominado de “entusiasmo pedagógico” e contagiou professores, cientistas e intelectuais logo perceberam a ilusão da qual foram vítimas. Não tardou até que todos percebessem que, por maior boa vontade que se tivesse, a educação sozinha não seria capaz de mudar a estrutura econômica, social, política e cultural do Brasil. Apenas uma mudança mais estrutural e abrangente que alterasse as relações econômicas, sociais e políticas poderia levar à emancipação. Esse entusiasmo foi o responsável por boa parte dos movimentos em favor da educação que caracterizaram as décadas de 1920 e 1930. Um dos mais importantes foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Influenciados pelos ideais liberais, os intelectuais e educadores signatários do Manifesto propunham uma mudança radical nos caminhos da educação. Com a ascensão de Getúlio Vargas, seus ministros da educação, o primeiro Francisco Campos e, posteriormente, Gustavo Capanema, estabeleceram uma nova organização do ensino nacional, mantendo, pela primeira vez, regras a serem cumpridas nacionalmente para certificação, aplicação de exames de ingresso, seleção de corpo docentes etc. Capanema procurou vincular o processo educacional ao processo de trabalho e introduziu o ensino técnico e profissionalizante vinculados a indústria e ao comércio, o chamado “Sistema S”. A democratização que caracterizou a política brasileira nas décadas de 1950 e 1960 possibilitou o nascimento de muitos movimentos sociais em favor da alfabetização em geral, da alfabetização de adultos, da valorização da cultura popular e das críticas às estruturas sociais e econômicas dominantes. Por outro lado, também foi recrudescida a posição à direita da política brasileira com setores conservadores defendendo a educação privada e religiosa. Além disso, antigos setores getulistas defendiam uma estrutura educacional centralizada

nas mãos do Estado. Essas posições dominaram os debates em torno da primeira LDB que, ao ser concluída ao final de quase dez anos, não agradou nenhuma das partes, ficando o texto final como uma colcha de retalhos resultante das diferentes emendas apresentadas pelos parlamentares. A primeira LDB, conhecida como lei 4024/61, apesar das ambiguidades e da abordagem superficial de aspectos importantes da educação nacional teve o mérito de ter sido o resultado de um debate democrático que mobilizou a comunidade de educadores e políticos nacionais. Seu texto, entretanto, sofreu sérias mudanças por leis seguintes estabelecidas durante o período de ditadura militar e que alteraram completamente sua concepção original. A lei 5692/71 é considerada, por muitos, como uma nova LDB. Entretanto, ela não pode ser considerada uma LDB de fato, uma vez que não apresentou um texto completamente novo e sim alterou apenas o texto da lei antiga. Foram introduzidas mudanças significativas no texto original, como uma nova estrutura de ensino e mudanças de significados. Os antigos primário e ginásio foram agrupados em um único ciclo. As antigas divisões, entre clássico e científico do ensino secundário, foram eliminadas e todo o nível médio passou a ter caráter profissionalizante. Essa última mudança não obteve sucesso e logo foi abandonada. Um dos aspectos fundamentais das mudanças promovidas foi a incorporação de uma concepção de educação voltada para a profissionalização que tinha como base a concepção de capital humano. Tratava-se de aprofundar o caráter capitalista da sociedade brasileira, introduzindo condições de formação profissional que aproximassem a produção nacional dos interesses das potências capitalistas internacionais. Dessa forma, a educação foi colocada à serviço do crescimento econômico e da dependência econômica e política. Estas condições podem ser confirmadas pelos acordos MEC-USAID, de ajuda norte-americana, que tinham como finalidade ajustar a educação brasileira ao padrão de produção internacional. Com o fim do regime militar novos ventos sopraram sobre a educação, mas, como veremos, permanecerá o caráter dependente da educação, que continua sendo programada para formar profissionais que fomentem a acumulação de capital.

Em todo este período, que vai da colonização ao fim do período militar, pode-se encontrar relações de natureza patrimonialista que persistem juntamente com o clientelismo na vida pública brasileira como uma constância no campo da política, seja no modelo colonial, imperial ou republicano, seja nas democracias ou ditaduras. A ausência de distinção entre o patrimônio pessoal e o privado que caracteriza o patrimonialismo persiste nas relações mais simples e cotidianas e, como prática social,

está profundamente entranhada no modo de agir e de se fazer política. Seja na compra de votos, nas licitações fraudulentas, na compra de cargos públicos, na apropriação de bens, recursos ou dinheiro públicos, não importa o grau ou a tamanho da apropriação, o patrimonialismo resiste em escolas e instituições políticas. Muitas vezes não disfarçado e invisível em outras. O patrimonialismo encontra-se na apropriação de uma mera caneta da escola ou na compra de votos, nas tentativas de fugir da aplicação da lei por meio da interferência de conhecidos ou na destruição de propriedade pública, como uma mera lixeira. Em todos esses fatos, o que se pode reconhecer é a ausência de distinção entre o que é privado e o que é público. É a permanência desta concepção que torna a educação um espaço afetivo, no qual todos acreditam que podem fazer o que bem entendem, em desprezo aos direitos dos demais, sejam autoridades, pais, professores, alunos ou comunidade em geral. A democracia somente pode brotar em um território que a todos pertença e onde ninguém se julgue no direito de se apropriar do direito do outro a ter a sua própria opinião sobre o mundo.

2.8. Saiba Mais

Assista aos seguintes vídeos no YouTube:

Breve História da Educação no Brasil - HISTEDBR

<http://www.youtube.com/watch?v=eTYWvbW8XPw&list=PL63C2757D3EEB897F>

Regime Militar - Boris Fausto

<http://www.youtube.com/watch?v=dXSQowA9khc>

Depoimento de Antonio Candido no ato de abertura da conferência "O manifesto dos pioneiros da educação nova e o sistema nacional de educação"

<http://www.youtube.com/watch?v=7mpR8sEA4SM>

A era vargas – Boria Fausto

<http://www.youtube.com/watch?v=-lZ0VmTsIFE>

República Velha - Boris Fausto

<http://www.youtube.com/watch?v=NxsWmQQHTLY>

República Populista (1945-1964)

<http://www.youtube.com/watch?v=Jzgje3rRI54>

Entrevista de Ferreira Gullar sobre CPC da UNE

http://www.youtube.com/watch?v=215NC6E4_9Q

Constituições brasileiras de 1824 a 1946:

Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Império do Brasil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiais. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

Lei n. 16 DE 1834; Ato Adicional à Constituição de 1824. Lei n. 16, de 12 de Agosto de 1834 - Palácio do Rio de Janeiro, aos 12 de agosto de 1834, 11º da Independência do Império. Acessível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso em: 30 jun. 2013.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Sala das Sessões da Assembleia Nacional Constituinte, na cidade do Rio de Janeiro, em dezesseis de julho de mil novecentos e trinta e quatro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Constituição de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao67.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Constituição de 1969 – Emenda Constitucional n. 1 de outubro de 1969. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Leis Educacionais Nacionais:

Lei Geral da Educação de 11 de Agosto de 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_63/Lei_1827.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Lei Francisco Campos. Decreto n. 19.890 de 18 de abril de 1931. Acessível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/5_Gov_Vargas/decreto%2019.890-%201931%20reforma%20francisco%20campos.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Lei n. 4.024, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1961 - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm

Decreto-lei 5692/71. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Lei 5540/68. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 30 de jun. 2013.

Outros Documentos Importantes:

O manifesto dos pioneiros da educação nova

<http://www.nt5.net.br/aulas/Manifesto%20de%201932%20e%201959.pdf>

Acordos MEC-USAID

Arquivo Acordos MEC/USAID -PROEDES

<http://www.fe.ufrj.br/proedes/arquivo/acordos.htm>

2.9. Referências

DAVIES, N. *A educação nas constituições federais e em suas emendas de 1824 a 2010*.

Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/37/doc01-37.pdf>.

Acesso em: 13 jun. 2013.

FAVERO, O. (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileira 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 2005. 3. ed. Disponível em:

http://books.google.com.br/books/about/A_educac%C3%A7%C3%A3o_nas_constitu%C3%92ntes_brasileir.html?hl=pt-br&id=E1vsk1dkLQ0C. Acesso em: 30 jun. 2013.

LIRA, A.T. Reflexões sobre a legislação de educação durante a ditadura militar (1964-1985). *Histórica Revista online do Arquivo Público do Estado de São Paulo*. Disponível em:

<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao36/materia01/>.

Acesso em: 15 jun. 2013.

NAGLE, J. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU/EDUSP, 1974, p.109.

PAIVA, V. *Um século de educação republicana: pro-posições*. Campinas, UNICAMP: Cortez, n. 2, jul 1990, p. 7-18.

_____. *Educação popular e educação de adultos: contribuição à história da educação brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, 1973.

RIBEIRO, M.L. *História da Educação Brasileira: A Organização Escolar*. Campinas: Autores Associados, 2003.

RISCAL, S.A. A realidade social e os desafios para a pesquisa em educação. In: *Psicologia Educacional*, n. 3, São Paulo: 2010a. p. 45-52.

ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil 1930-73*. Petrópolis: Vozes, 1978.

SAVIANI, D. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 3. ed. Campinas, Autores Associados, 2010b.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H.M.B.; COSTA, V.M. *Tempos de Capanema*, São Paulo: Paz e Terra; Edusp, 1984.

SOUZA, R.F.de. *Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)*. São Paulo: UNESP, 1998.

_____. Espaço da educação e da civilização: origens dos grupos escolares no Brasil. In: SAVIANI, D.; ALMEIDA, J.S.; SOUZA, R.F.de; VALDEMARIN, V.T. *O legado educacional do século XIX*. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 35-84.

_____. Inovação educacional no século XIX: A construção do currículo da escola primária no Brasil. *Cadernos Cedes*, n. 51, 2000. p. 09-28

SOUZA, R.F.de. Lições da escola primária. In: SAVIANI, D.; ALMEIDA, J.O. *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.

SOUZA, R.F.de; VALDEMARIN, V.T. *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 109-151.

ZOTTI, S.A. Ensino Secundário nas reformas Francisco Campos e Gustavo Capanema: um olhar sobre a organização do currículo escolar. ZOTTI, S. A. *Revista HISTEDBR*, n. 36, 2009, v. 09. Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/individuais-coautorais/eixo01/Solange%20Aparecida%20Zotti%20-%20Texto.pdfAMP>. Acesso em: 17 jun. 2013.

3. Política e organização educacional brasileira: da redemocratização até os dias de hoje

3.1 A Constituição democrática do Brasil

Por volta da metade década de 1980 o regime militar começa a perder fôlego e abre espaço para a reconstrução democrática. As políticas educacionais estavam falidas, especialmente a profissionalizante, e, assim, com a lei 7044/82 extinguiu-se a profissionalização compulsória em nível de segundo grau.

A partir da segunda metade dos anos 1980, teve início um movimento, no Brasil, que instalou os princípios de igualdade de condições para o acesso e a permanência dos alunos na escola por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Essa Constituição acompanhada mais tarde pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n. 8069/90, e pela LDB da Educação Nacional, lei n. 9394/96, imprimiram uma nova dimensão à educação nacional porque definiram o direito à educação como um direito social, isto é, como um dos aspectos do direito humano. Por isso, definido na constituição como direito público subjetivo.

As normas legais podem ser concebidas de duas formas como *direito objetivo* e como *direito subjetivo*. O *direito objetivo* é constituído pelas leis, normas e regras estabelecidas e em vigor no país, estados e municípios, as quais devem ser respeitadas e cumpridas por todos. O descumprimento do direito objetivo resulta em sanções e punições que já estão estabelecidas em forma de lei. Já o *direito subjetivo* é o direito do ponto de vista do sujeito que, após a definição do ordenamento jurídico, passa a ser possuidor de direitos individuais e pessoais e pode utilizá-los para atender a seus interesses e vontades particulares. O sujeito pode invocar as normas legais para sua proteção e segurança ou para garantir o acesso a um serviço que obrigatoriamente o Estado deve, por lei, resguardar. Esse é o caso da educação. A garantia, na Constituição, da educação como um direito subjetivo assegura a todos o direito à educação fundamental. Isto significa que cada cidadão brasileiro tem direito a frequentar à escola nesta etapa educacional e o Estado é obrigado cumprir com esse direito.



Figura 9. Promulgação da Constituição de 1988

Fonte: www.apoioescola.com.br

Ao contrário das constituições anteriores, a Constituição de 1988 não se limitou à consolidação e ao aprimoramento das instituições escolares. Foram estabelecidas cláusulas com o objetivo de alterar a própria concepção de educação que passou a ser compreendida como um dos mais importantes elementos da constituição do cidadão e da própria sociedade brasileira. Se não foi uma constituição socialista, como era o desejo de muitos intelectuais, também não foi uma constituição conservadora, como insistiam os setores mais tradicionais. Em seu texto foram incluídos muitos dispositivos que incutiram em um aspecto decididamente democratizante com uma clara preocupação com a inclusão na cidadania dos setores sociais que tinham sido alijados da esfera política até então. A expectativa com os efeitos dos dispositivos democratizantes da constituição foi muito grande e a constituição foi apelidada de “Constituição Cidadã”.



Figura 10. Constituição Cidadã
Fonte: <http://depositomaia.blogspot.com>

Já no texto introdutório, no Título II da Constituição de 1988, foi adotada a expressão “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, acompanhando o constitucionalismo europeu. O destaque especial ao tema, significa sua precedência sobre os demais, inclusive sobre a organização do Estado e dos poderes, invertendo a técnica formal dos textos anteriores.

Foi concebida uma nova repartição de competências entre União, Estados, municípios e distrito federal, reconhecendo os municípios como entes federados e conferindo-lhes poder de auto-organização. O Congresso Nacional recebeu amplas atribuições compatíveis com sua função de órgão ativo na elaboração legislativa e no controle do executivo e da administração federal. Na Constituição de 1988 foi destinada uma seção somente à educação no Capítulo III, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, compreendendo 10 artigos: do nº 205 ao nº 214. No artigo 205 é estabelecido o papel compartilhado da educação entre Estado, família e sociedade. Outro aspecto importante desse artigo é apresentar a finalidade da educação como preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho:

Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto

Seção I - Da Educação

Art. 205 “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

No artigo 206 são estabelecidos os princípios norteadores da educação nacional:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
- II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, garantida na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (redação alterada pela Emenda Constitucional n. 19 de 04/06/98);
- V - gestão democrática do ensino público na forma da lei;
- VI - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1998).

A educação começa a ser entendida como fator de realização da cidadania e um dos principais instrumentos de luta pela superação das desigualdades sociais e da exclusão social. O ECA, *Estatuto da Criança e Adolescente*, não apenas confirma, mas também materializa a garantia do direito público subjetivo à educação, determinando a eliminação de toda e qualquer forma de discriminação para a matrícula ou permanência na escola. Isso significou garantir ao estudante brasileiro o direito de aprender e de prosseguir em seus estudos com um ensino de qualidade.

As principais alterações propiciadas pela Constituição de 1988 tiveram como meta a *descentralização da administração*, com formas de *gestão democrática da escola*, com participação de professores, de funcionários, de alunos e seus pais e, também, com eleições diretas de diretores. Outro importante ponto para a inclusão da população na escola foi a suspensão de taxas escolares, a criação de escolas em tempo integral e a reorganização e reconhecimento dos sindicatos dos professores.

No artigo 208, entre outras coisas, é afirmado o dever do Estado no oferecimento do ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurando que mesmo aqueles que ingressarem nesta etapa do ensino fora da idade para ele indicada tenha direito ao ensino gratuito. Se a universalização gratuita do ensino fundamental é assegurada pela lei, para o ensino médio gratuito é apontada a universalização gradual que deverá depender das metas estabelecidas nos planos nacionais de educação. É garantido, ainda, pela constituição, o atendimento escolar especializado, de preferência na rede regular, aos portadores de deficiências.

No artigo 208, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 1988).

Além da Constituição Federal de 1988, posteriormente, outras duas leis regulamentaram e complementaram o direito à educação: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996. Tomadas em conjunto, estas duas leis estabeleceram como direito da criança e adolescente ter acesso à escola pública gratuita próxima de sua residência e ter igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, ao menos no nível fundamental. Isto obrigou o Estado a garantir uma escola pública fundamental a todos os brasileiros, já que nenhuma criança, jovem ou adulto pode deixar de estudar por falta de vaga.

A Constituição estabeleceu um caminho a ser seguido que deveria ser regulamentado pelas normatizações dela derivadas. Esperava-se uma democratização social do espaço público e da palavra de ordem em todos os espaços sociais.

O espírito democratizante de 1988 trazia esperanças de uma participação maior da sociedade nas deliberações não apenas no plano educacional, mas no plano social, econômico e político. A década de 1980 e a de 1990 foram marcadas por uma crise econômica internacional. No Brasil, as políticas populistas e internacionalizantes das décadas anteriores tinham levado a uma espiral inflacionária incontrolável e a um processo de estagnação econômica. Este panorama de declínio econômico foi agravado pela crise internacional que atingiu toda a esfera produtiva do capitalismo. A crise e a busca de novas alternativas para a acumulação de capital levaram a um reordenamento da política econômica mundial.

A reorganização da política econômica mundial

A crise econômica das décadas de 1970 e 1980 levou a uma recessão e consequente redução da capacidade produtiva capitalista em todo o globo. Com o fim da guerra-fria e da ameaça comunista, as empresas e os defensores do capitalismo voltaram sua atenção para o desenvolvimento de condições que pudessem levar à superação da crise e retomassem o crescimento capitalista globalmente. A crise conduziu as empresas, corporações e o acúmulo de capacidade excedente inutilizável. Muitas fábricas e equipamentos tiveram elevados custos e o retorno do investimento era limitado e demorado. Essa situação determinou a necessidade de reorganizar as bases do capitalismo e a solução adotada foi a racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho para evitar o acúmulo de excedentes e ociosidade do sistema. As estratégias adotadas introduziam um novo processo que privilegiava a adoção de tecnologias, de automação, a busca de novas linhas de produtos e nichos de mercado e a dispersão geográfica para zonas de controle de trabalho mais barato e fácil. Fusões foram utilizadas como forma de acelerar o tempo de giro do capital. A década de 1980 consistiu em um período de reestruturação econômica e reajustamento social e político internacional. A busca de alternativas econômicas produziram uma acelerada mudança nas estruturas produtivas e de acumulação de capital. A nova concepção determinou a flexibilização dos processos de produção e do mercado de trabalho, apoiada em novas tecnologias e em agressivas estratégias de *marketing*. Buscava-se elevar os padrões de consumo por meio da diversificação que provocou o surgimento de novos setores produtivos, novos serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A marca dessa reorganização é a acumulação flexível e envolvia rápidas mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual, tanto em setores como entre regiões geográficas. O setor de serviços passa a assumir importância vital no sistema e suas taxas são elevadas, segundo um padrão flexível, substituindo as antigas taxas fixas e padronizadas. Os processos produtivos e serviços tendiam a ser, cada vez mais, individualizados e adaptáveis às mobilidades e contingências. As mudanças vertiginosas exigiam profissionais capazes de se adaptarem rapidamente às novas tarefas e capazes de não ficarem presos a um paradigma e sim de serem maleáveis. A nova estrutura tem como centro a concepção de gestão porque colocou no conceito de administração do sistema a função de se reestruturar segundo as necessidades e oportunidades. A importância central dos processos de gestão aparece claramente no modelo japonês conhecido como toyotismo ou nas proposições de Deming conhecidas como qualidade total. A eficiência e alta lucratividade da nova proposição levou a sua expansão por todo o sistema capitalista, determinando um novo processo de interação internacional da economia por meio de novas tecnologias de informação e gestão.

A crise fiscal, iniciada na década de 1970, se propagou pela década de 1980, levando a crise do Estado de Bem Estar Social. No início dos anos de 1990, uma concepção de relações de poder que tinha sido cunhada na década de 1940, no final da segunda grande guerra, começou a ganhar espaço: o neoliberalismo. O declínio dos Estados considerados comunistas e a crise econômica mundial levaram a um arrefecimento do conservadorismo e muitas das teses liberais que tinham sido

abandonadas em nome do Estado de Bem Estar Social foram resgatadas.

Estado de Bem Estar Social ou Estado-providência é a concepção segundo a qual o Estado é entendido como o organizador da sociedade, economia e política em função do bem estar de toda a sociedade de forma a garantir os serviços públicos de atendimento às necessidades sociais, econômicas, de saúde, de educação e de proteção da população. O Estado de Bem Estar tomava como base a concepção de que existiam direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Todo o indivíduo teria o direito, que deveria ser garantido pelo Estado, a uma série de bens e serviços desde seu nascimento até a sua morte. O Estado era, assim, direta ou indiretamente, o responsável pela realização destes direitos, os quais incluíam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, os recursos para a ajuda na criação de filhos etc. O Estado torna-se, assim, o organizador de todas as estruturas sociais e econômicas, regulando o atendimento à saúde, educação, empregos, cultura etc. A política de bem estar social teve início na década de 1930, após a crise econômica de 1929 que levou à ressecação e condenou grandes parcelas das populações norteamericanas e européias à miséria, sem condições de sobrevivência. A intervenção do Estado foi necessária para regular a ação da economia capitalista de forma a impedir que as relações capitalistas canibalizassem o tecido social. Nos Estados Unidos o economista Keynes introduziu a ideia de inserção de uma parcela, cada vez maior, de pessoas no mercado de consumo para poder salvar a economia. Assim, cabia ao Estado garantir emprego e condições básicas de sobrevivência da população, de modo que todos pudessem ter acesso a uma condição de vida satisfatória. A ideia básica era a inserção de camadas, cada vez maiores, da população na economia, como consumidores, como forma de dinamizar o capitalismo industrial que passaria a ter, cada vez mais, capacidade de produção e venda. O Estado de Bem Estar foi adotado pela maioria das nações ocidentais entre as décadas de 1960 e 1980. No início da década de 1980, com a crise internacional de energia e com a elevação do preço do petróleo, pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), reduziu-se a capacidade dos Estados capitalistas controlarem a política fiscal, o que levou ao grande endividamento ou à redução da capacidade de pagamentos da dívida dos Estados. Os princípios do Estado de Bem Estar foram adotados pelos governos social-democratas e tiveram maior repercussão nos países escandinavos, como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia e nos países europeus, durante o período da guerra-fria. Neste período denominado guerra-fria (guerra velada entre países capitalistas, liderados pelos EUA, e por países comunistas, liderados pela União Soviética e China, durante as décadas de 1950 a 1990) os países europeus adotaram o Estado de Bem Estar Social como forma de impedir o avanço das doutrinas socialistas e comunistas em seu território. Acreditava-se que a prosperidade social e econômica constituíam antídoto à sedução socialista, daí o forte intervencionismo do Estado que propiciava um clima de desenvolvimento e prosperidade. Com a desgregação dos Estados comunistas no leste europeu e o fim das ameaças comunistas, recuperou-se a condição capitalista plena, permitindo o retorno das concepções que se contrapunham à intervenção do Estado na economia e vida social.

A crise do Estado de Bem Estar Social determinou uma mudança radical na concepção do papel do Estado. Em particular, na área econômica foi muito criticada a intervenção estatal porque se acreditava que impedia o livre desenvolvimento da economia. Um dos pilares do liberalismo econômico clássico era a economia de mercado baseada na livre concorrência dos agentes sociais. Intelectuais, economistas, políticos liberais e conservadores atribuíam o fracasso econômico ao Estado de Bem Estar e sua política de intervenção na economia.

Economia de Mercado

Princípio da economia clássica de Adam Smith, segundo o qual os mercados deveriam ser livres do controle do Estado para que a livre concorrência pudesse se estabelecer entre os produtores, garantindo-lhes o equilíbrio entre oferta, procura, preços e satisfação do consumidor. O sistema seria regulado pelo que Adam Smith denominou de “mão invisível”, uma lei natural do mercado que fazia com que todos os agentes, em busca da melhor condição de lucro, concorressem e atendessem aos interesses dos consumidores. Na economia de mercado, os agentes podem exercer a livre iniciativa à propriedade privada e lhes são assegurados os empregos, os quais se regulam pela lei da oferta e da procura porque os trabalhadores são considerados livres para escolher onde trabalhar e os donos dos meios de produção são livres para pagar o que acharem conveniente. Assim, a maior procura de empregos tende a reduzir o valor do salário. Quanto maior a especialização da mão de obra, menor é a quantidade de trabalhadores disponíveis e maior tende a ser o salário. Inversamente, a menor qualificação tende a reduzir o valor do salário até chegar ao nível de subsistência. O Estado teria o papel de regulação, fiscalização e de proporcionador de condições básicas para o desenvolvimento econômico como energia elétrica, segurança etc. O mercado livre e a livre iniciativa era um dos princípios defendidos pelos adeptos ao liberalismo econômico. Mais recentemente, a partir da metade da década de 1940, passou a constituir um dos pilares da concepção econômica denominada neoliberalismo.

No campo político, a crise do modelo do “Estado de Bem Estar Social”, provocado pelo elevado *déficit* das economias europeias abriu espaço para a expansão de um modelo econômico e político que já vinha sendo gestado desde o final da segunda grande guerra: o neoliberalismo. O Estado retira-se gradualmente de sua condição de garantidor de direitos, os quais, agora, passaram para a esfera do mercado. Saúde, educação e previdência passaram a ser geridos pelo setor privado e os direitos trabalhistas foram reduzidos em nome da livre negociação entre patrões e empregados e da flexibilização do trabalho imposta pelas mudanças na esfera produtiva.

O neoliberalismo

O pensamento neoliberal surge ao final da II Guerra Mundial e consiste em uma reação teórica e política veemente contra o Estado de Bem Estar Social considerado, pelos defensores do neoliberalismo, intervencionista porque interferia na economia e organização social. O livro que definiu inicialmente os princípios hoje denominados de neoliberais foi "O Caminho da Servidão", de 1944. Nele seu autor, Friedrich Hayek, atacava as concepções de Estado de Bem Estar Social e o controle do Estado sobre a economia que impediria o livre mercado. A interferência do Estado no mercado, por meio de mecanismos de controle, era denunciada como uma ameaça letal às liberdades econômica e política. Em 1947, Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros, fundam a Sociedade de Mont Pèlerin com o propósito de combater o keynesianismo e o Estado do Bem estar Social. Com a crise econômica de 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. Segundo os neoliberais, a origem da crise estava no poder excessivo do movimento operário que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse, cada vez mais, os gastos sociais. Esses dois processos teriam destruído os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam em processos inflacionários que teriam levado a uma crise generalizada das economias de mercado. A saída neoliberal seria reduzir o papel dos sindicatos e dos gastos sociais e garantir a estabilidade monetária por meio de uma disciplina orçamentária com a contenção dos gastos e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Um dos principais princípios do neoliberalismo é a implantação do Estado mínimo. Esta ação política retira do Estado todas as ações sociais e econômicas, restando apenas o mínimo necessário para a regulação e fiscalização da ordem econômica e social.

Programa da ação neoliberal e Estado mínimo

- Enxugamento monetário: para frear a demanda global leva-se a recessão. O projeto não prevê estratégias anti-recessivas nem redistributivas;
- Redistribuição em favor dos detentores de capital, necessidade de recuperar a condição de desigualdade social própria ao capitalismo;
- Redução das políticas sociais e redistributivas e limitação do gasto público para reduzir o *déficit* fiscal;
- Ajuste monetário: nos países de terceiro mundo ocorre a desvalorização da moeda, restrição dos gastos público e arrocho fiscal;
- Eliminação dos controles de mercado: liberação e desoneração dos serviços de capitais, contas correntes e preços;
- Redução da demanda global para evitar distorção nos preços;
- Redução do nível de emprego: restauração da taxa de desemprego;
- Eliminação da obrigação do Estado com o seguro social e com as aposentadorias;
- Restauração da capacidade de competitividade;
- Privatização das empresas públicas, redução do papel do Estado como administrador das relações;
- Modelo neoliberal não pressupõe a democracia, a exemplo do Chile onde o neoliberalismo foi implementado durante a ditadura de Pinochet.

Os efeitos das políticas neoliberais:

- Implementação de um modelo de capitalismo competitivo voltado para o mercado;

- Elevação do desemprego e das desigualdades sociais;
- Reprodução da pobreza e desemprego permanente acompanhados de elevados graus de desesperança e violência;
- Competitividade: tendência autodestrutiva dos mercados que gera novos mecanismos de exclusão social;
- Fragmentação e individualização da capacidade de reivindicação: cada vez mais regionalizada e voltada para os problemas localizados;
- Elevado investimento e financiamento de instituições internacionais;
- O atendimento de demandas específicas são encaminhadas para as Organizações sociais não governamentais (ONGs) tais como: questões indígenas, minorias étnicas, ecologia, direitos civis, violência rural, violência urbana etc.;
- Monitoramento e disciplinamento dos países pobres e emergentes pelas agências de financiamento internacional, como Banco Mundial ou Bird (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), em troca de apoio financeiro;
- Implementação de sistemas de certificação internacional para qualificação de produtos, serviços, incluindo a educação que passa a ser concebida como serviço.

No caso brasileiro, a adoção dos princípios neoliberais ocorreu após a participação de representantes brasileiros na reunião conhecida como “Consenso de Washington” que tinha como finalidade estabelecer uma nova ordem econômica para a América Latina.

Consenso de Washington

Reunião realizada em Washington, em 1989, promovida pelo Institute for International Economics (Instituto para a Economia Internacional) que congregou economistas liberais latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano para avaliar e estabelecer metas para as reformas econômicas da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, alinhavou os dez pontos consensuais que passaram a nortear as políticas de ajuste e cunhou a expressão *Consenso de Washington*:

- 1- Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
- 2- Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
- 3- Liberalização financeira com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
- 4- Taxa de câmbio competitiva;
- 5- Liberalização do comércio exterior com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia;
- 6- Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto e estrangeiro;

- 7- Privatização com a venda de empresas estatais;
- 8- Desregulação com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
- 9- Propriedade intelectual;
- 10- Disciplina fiscal por meio da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação.

Fonte: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>

Com a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, foram adotados, no Brasil, os projetos de ajuste neoliberal e de Estado mínimo. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os princípios neoliberais introduzidos pelo “Consenso de Washington” passaram a dar a tônica das políticas públicas.



Figura 10. Fernando Henrique Cardoso.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/14/Fhc->

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso surge um movimento contrário aos ideais da Constituição de 1988 que pregava a modernização educativa e a qualidade do ensino. Essa concepção era uma adaptação dos ideais neoliberais para o campo educacional e visava uma reorganização completa da estrutura educacional brasileira. O ponto central era uma educação voltada à formação do trabalhador como requisito para entrar no competitivo mercado de trabalho. Sob a denominação de busca de qualidade na educação, se pretendia, na verdade, qualificar o trabalhador não para a vida social, mas para a sua inserção em uma nova estrutura produtiva. As novas tecnologias e a exigência de formação de um trabalhador capaz de se adaptar à flexibilidade exigida pelo mercado globalizado levaram a reformulação da concepção de processo educativo.

Foi levada adiante uma reforma do Estado que transformou a ação estatal sem ferir os princípios constitucionais. Dagnino (2004)⁵ sugere que teria ocorrido uma

⁵ Dagnino (2004) denomina de confluência perversa um fenômeno de ressignificação conceitual que atribui a um termo um significado distinto daquele que tinha originalmente. Um dos exemplos

confluência perversa entre os dois projetos que apontariam para direções antagônicas: o projeto político democrático de origem popular com a perspectiva participativa da gestão democrática e o projeto neoliberal com perspectiva privatizante. Há uma resignificação da concepção de participação que é acompanhada de uma reconfiguração da sociedade civil. O princípio adotado passa a ser a integração individual ao mercado como trabalhador, consumidor ou produtor. Conceitos como liderança, inovação e iniciativa, passam a frequentar o vocabulário da gestão da escola como incentivo a uma nova forma de participação que faria da escola uma unidade de produção. Assim, tornar-se cidadão deixa de significar ser sujeito de direitos para ser alguém que se qualifica para o emprego, para o mercado de trabalho ou para se tornar empreendedor capitalista.

Paulo Renato Costa Souza, ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso, implementou uma reforma de caráter gerencial. Essa reforma visava, além de aumentar a eficiência do sistema, implementar mudanças que dariam a educação uma administração de natureza gerencial, baseada na concepção de gestão empresarial. Essa reforma teve início com um elenco amplo de ações, porém não obteve aumento de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Houve uma contenção do setor público, o que permitiu o sucesso do setor privado, principalmente devido à deterioração da gestão das redes públicas com: o rebaixamento salarial dos professores e a elevação das despesas escolares pela ampliação da escolaridade, sem aumento de recursos ou, ainda, com problemas de desvios destes.

Em 1993 foi editado o Plano Decenal de Educação (PDE) para todos, cuja elaboração foi coordenada pelo Ministério da Educação (MEC). Na elaboração do PDE foi considerada como prioridade a educação fundamental e, por isso, o PDE foi dedicado a essa fase do ensino. Foi traçado um diagnóstico da situação desse nível de ensino e delineadas perspectivas e estratégias com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos pela Constituição de 1988 a “universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo”, trecho contido na emenda constitucional de n. 14 de 12 de setembro de 1996. Foram definidos cinco pontos de ações para o ensino fundamental: aporte de *kits* eletrônicos para as escolas, melhoria dos livros didáticos e antecipação de

é o de participação que passa de participação nas decisões públicas a significar redistribuição dos deveres sociais do Estado com parceiros privados da sociedade. Ver DAGNINO, Evelina ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. pp. 95-110. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>

sua distribuição, avaliação externa, currículo nacional e recursos financeiros enviados diretamente às instituições escolares. Esse período caracterizou-se pela racionalização dos recursos da esfera educacional, predominando as análises de custo-benefício, eficácia na execução e excelência do produto, preocupações provenientes do ambiente empresarial.

Políticas públicas, e particularmente as políticas educacionais, foram articuladas com as propostas de organismos multilaterais internacionais de caráter neoliberal. Orientadas pela concepção de Estado mínimo, essas propostas tinham como meta reduzir drasticamente os gastos do Estado com serviços sociais para reduzir custos, encargos e investimentos públicos, transferindo-os ou recebendo colaboração de parcerias com a iniciativa privada.

Organismos multilaterais internacionais

Organismos multilaterais internacionais ou organizações multilaterais são entidades constituídas por diversas nações com o objetivo de estabelecer planos, projetos, ações ou ajuda para o desenvolvimento e capacitação dos diferentes países nos campos dos direitos humanos, da educação, da política, da economia, da saúde, da segurança etc.

Dentre as mais conhecidas estão a Organização das Nações Unidas (ONU); *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) ou Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento da educação, ciência e cultura; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Mundial, Organização Internacional do Trabalho (OIT) etc.

O Banco Mundial e a educação brasileira

Criado durante a Conferência de *Bretton Woods*, na cidade norte-americana homônima, em 1944, no processo de construção da hegemonia internacional norte-americana após a Segunda Guerra Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ficou conhecido, genericamente, como Banco Mundial. Abrange uma série de outras instituições (o próprio BIRD, a Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA, a Corporação Financeira Internacional – IFC, o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos – ICSID, a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais – MIGA e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente – GEF). Diferentemente de seu objetivo inicial, ainda no final dos anos 1960, a linha de atuação do Banco Mundial passou a ter como um de seus focos principais a área educacional, sobretudo nos países latino-americanos, o que se intensificou sobremaneira entre os anos 1980 e 1990. Desde então, as diretrizes do Banco Mundial vêm sendo utilizadas como fundamento principal para as políticas educacionais brasileiras, no contexto da reforma do Estado e da educação. Em síntese, são elas: 1) focalização do gasto público no ensino básico com ênfase no ensino fundamental; 2) descentralização do ensino fundamental, o que vem sendo operacionalizado por meio do processo de municipalização do ensino; 3) estímulo à privatização dos serviços educacionais e à criação de verdadeiras indústrias em torno das atividades educacionais; e 4) ajuste da legislação educacional no sentido da desregulamentação dos métodos de gestão e das instituições educacionais, garantido ao governo central maior controle e poder de intervenção sobre os níveis de ensino (via

sistemas nacionais de avaliação e fixação de parâmetros curriculares nacionais, por exemplo), mas sem que ele mesmo participe diretamente da execução de tais serviços. Em linhas gerais, a interferência do Banco Mundial na educação tem como objetivo promover os ajustes de interesse do grande capital internacional (sobretudo o financeiro) com relação ao Estado brasileiro. Busca adequar o conjunto das políticas educacionais num plano mais amplo que é o da atuação do Estado, como um todo, frente aos desígnios do processo de acumulação mundial de capital. A tal processo chamou-se de Reforma do Estado.

Fonte:

http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_banco_mundial_%20e_educacao%20.htm

A Emenda Constitucional n. 14 de 1996 estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este fundo mudou completamente a estrutura de financiamento do ensino fundamental no país pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), estabelecido pela Emenda Constitucional n.14 de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela lei n. 9.424 de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto n. 2.264 de 27 de junho de 1997, foi implantado em 1º de janeiro de 1998. Trata-se de um fundo de natureza contábil formado por recursos provenientes da transferência de impostos federais, estaduais e municipais com a finalidade de elevar a capacidade de financiamento da educação pública fundamental. Em 2007, foi transformado em **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)**, passando a financiar toda a educação básica. O FUNDEF era instituído em cada Estado da federação e no Distrito Federal e seus recursos deviam ser aplicados, exclusivamente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério. O FUNDEF era constituído por 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. Os recursos do FUNDEF são redistribuídos, automaticamente, aos Estados e municípios proporcionalmente ao número de matrículas do ensino fundamental das respectivas redes de ensino, constantes do Censo MEC do ano anterior. Os recursos deviam ser usados para remuneração de docentes e demais profissionais que atuassem diretamente junto ao magistério como diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais, investimento na formação e especialização dos professores, elaboração de planos de carreira e melhoria da qualidade do ensino público.

3.2. A nova LDB: a lei 9394/1996

A Constituição de 1988 apresentou importantes dispositivos democratizantes na esfera educacional. Estes dispositivos, entretanto, dependiam da sua regulamentação na forma de leis suplementares como exigia a Constituição no artigo 22, inciso XXIV que definiu como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Era necessária a elaboração de uma nova LDB que permitisse a criação de instrumentos democratizantes na estrutura escolar e educacional como um todo. No campo educacional foram inúmeras as propostas apresentadas por entidades da sociedade. Universidades e estudantes em uma ampla mobilização levaram à organização dos mais amplos e diversos setores da sociedade brasileira, em prol da democratização da educação.

O debate sobre a nova LDB teve início durante o governo Sarney, em meados de 1987 continuando até 1990, período em que o processo de redemocratização possibilitava debates e a implementação de relações políticas democratizantes. O debate prosseguiu durante o governo de Fernando Collor de Mello em 1990, passando pelo seu impedimento em 1992 e pela posse de Itamar Franco. Este período, com a constituição mais conservadora do Congresso, os debates eram desviados dos princípios mais democratizantes e passavam a ser influenciados pelas concepções neoliberais. Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2002, a educação passou a ser constituída segundo os padrões neoliberais, concepção que acabou por delinear a forma final da LDB. A sanção da nova LDB ocorreu em 20 de dezembro de 1996. Muitos dos princípios presentes na LDB foram implantados na educação pelo então ministro Paulo Renato Costa Souza, como o FUNDEF e com o PDE.

3.2.1 O debate sobre a nova LDB

Após a promulgação da Constituição 1988 iniciou-se um amplo processo de discussão, proposição e negociação da LDB a partir de grupos de trabalho, audiências públicas, seminários temáticos, debates e encontros que mobilizaram toda a comunidade educacional do país. Ainda em 1988, o deputado Octávio Elísio do Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMDB iniciou no Congresso o projeto de lei 1258/88, o qual era baseado nos princípios básicos para a elaboração da LDB. Esses princípios eram os resultados dos debates que foram travados desde o período da assembleia constituinte

de 1988, os quais apresentavam a posição das diferentes associações representativas dos setores da educação como a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de pós-graduação em educação a (ANPED), União Nacional dos Estudantes (UNE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) etc., debates esses representados principalmente pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A proposta do Fórum era defender uma educação pública, democrática e popular e de uma gestão democrática da educação. Foi indicado para relatoria do projeto o deputado Jorge Hage do Partido Democrático Trabalhista (PDT) que, em agosto de 1989, apresentou um primeiro substitutivo incorporando 13 projetos de parlamentares e propostas provenientes de audiências públicas. O aprofundamento da discussão prosseguiu com a realização de vários simpósios temáticos que culminou com o 2º Substitutivo de Jorge Hage, o qual incorporou outras 978 emendas e mais de 2.000 propostas provenientes dos debates. Durante o trâmite no Plenário da Câmara, o substitutivo Jorge Hage recebeu mais 1.263 emendas, retornando para as Comissões de Educação, a Constituição e Justiça e as Finanças da Câmara para nova apreciação das propostas.

Os substitutivos de Jorge Hage tinham incorporado propostas para a formação de professores e uma carreira na área de educação, mas, também, propostas que pretendiam acabar com o monopólio estatal na gestão política educacional do país e nas propostas de natureza privatizante. Segundo essas últimas propostas, o setor público deveria ser concebido como área de bens e serviços produzidos, geridos e mantidos pelo Estado e a escola pública era entendida como equipamento coletivo estatal destinado à instrução e à formação de cidadãos. Na proposta do Fórum, entretanto, a concepção de público encontrava-se ligada à estrutura material escolar, equipamentos e professores que são pagos com verba do Estado, originada dos impostos. Daí a necessidade de fiscalizar e democratizar a gestão pedagógica e dos recursos educacionais.

Além da gestão democrática dos recursos, a gestão da educação também era objeto de reivindicação e isto implicaria na democratização da gestão das atividades cotidianas escolares, bem como na democratização das decisões e formulações de planos e políticas educacionais nacionais. Era postulada a participação coordenada da sociedade civil na gestão da política educacional, retirando, assim, o monopólio dos órgãos estatais.

Com as eleições de 1989, entretanto, foi alterada a conjuntura política e a composição de forças no Congresso. A posse de Fernando Collor em 1990 foi

acompanhada de uma reação e ascensão de setores políticos mais conservadores. Os defensores de uma reforma de educação mais democrática perderam boa parte de sua base partidária, a qual constituía a maioria de apoio às suas propostas e, por isso, sofria pressões contrárias por parte do governo federal e de seus aliados, visto que estes procuravam arquivar o substitutivo de Jorge Hage. Parlamentares ligados ao governo Collor de Melo, com apoio do Ministério da Educação, obstruíram a tramitação dessa reforma na Câmara Federal. Paralelamente, os senadores Darcy Ribeiro (PDT), Marco Maciel (Partido de Frente Liberal – PFL) e Maurício Correia (PDT) deram entrada no senado federal em um novo projeto de LDB. A alteração da correlação de forças no Congresso Nacional possibilitou a tramitação paralela no senado de outro projeto de LDB, o qual teve como relator o senador Darcy Ribeiro.

Com o impedimento de Fernando Collor, em setembro de 1992, assumiu a presidência da República Itamar Franco que indicou para ministro da educação o professor Murilo Hingel. O novo ministro manifestou apoio ao projeto original de Jorge Hage.

No ano de 1993 tramitavam no senado dois projetos: o de Jorge Hage, o qual recebera um número incontável de emendas e revisões, e o projeto do senador Darcy Ribeiro que possuía o apoio velado do poder executivo. A nova relatora do projeto da Câmara, a deputada Ângela Amin (PFL), encaminhou a proposta consolidada para aprovação em 13 de maio de 1993, a qual foi, em seguida, encaminhada ao senado.

O relator do projeto no senado foi Cid Sabóia. Seu parecer de n. 250 foi aprovado na Comissão de Educação, em novembro de 1994, no final do governo Itamar Franco.

Em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso tomou posse na presidência e nomeou o ministro Paulo Renato Costa Souza, economista cujo grupo político realizava reformas gerenciais em São Paulo durante o governo de Mário Covas.

Por manobras regimentais o substitutivo ao projeto da Câmara, do relator do Senado, Cid Sabóia, foi obstruído, permitindo que o projeto de Darcy Ribeiro fosse o único a tramitar no senado. Esse substitutivo recebeu outras inúmeras emendas: mais de 20 leis e mais de 30 alterações ao texto. O substitutivo de Darcy Ribeiro recebia apoio do poder executivo porque deixava esse poder livre para formular a política educacional segundo suas conveniências, sem que fosse estabelecido nenhum controle da sociedade organizada. O projeto tinha por base uma concepção de democracia representativa, segundo a qual a participação da sociedade se limitava a escolha dos governantes, isto

é, no momento do voto. Uma vez escolhidos, os governantes se encontram legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade, não sendo necessário consultá-la sob qualquer aspecto.

Com a proximidade da revisão constitucional prevista pelo artigo terceiro do ato das disposições transitórias de 1995, muitos parlamentares escolheram aguardar a revisão e somente retomar a tramitação quando fosse discutido o projeto da nova LDB. Alguns senadores chegaram a defender a limitação da lei de diretrizes e bases da educação nacional ao que já fora estabelecido na Constituição e as possíveis alterações decorrentes da revisão constitucional. Esta posição estava articulada com a concepção de política educacional que foi desenvolvida pelo poder executivo. Esta política tendia a concentrar as normas e a implementação das medidas educacionais no âmbito do executivo por meio da regulamentação de aspectos vitais à educação e por organismos do governo, como o Ministério da Educação.

O projeto Darcy Ribeiro foi reformulado, por meio de inúmeras emendas, nos pontos dedicados ao controle político e à administração do sistema educacional, seguindo a política educacional do governo. Em fevereiro de 1996, o projeto foi aprovado em sessão plenária do senado, seguindo para a Câmara dos Deputados quando foi aprovado em dezembro de 1996. A nova LDB foi sancionada pelo presidente em 20 de dezembro de 1996, sob a designação de lei 9394/96.

3.2.2. A nova LDB: lei 9394/96 e a reforma gerencial da educação

A reforma educacional versou, principalmente, sobre aspectos pontuais e tópicos que correspondiam a interesses, especificamente, administrativos e operacionais da política educacional. A sua grande intervenção foi na introdução de aspectos gerências de gestão e de um processo de abertura da educação ao setor privado, principalmente no ensino superior.

Esta reforma, que teve início antes da própria aprovação da LDB, se traduziu nas emendas constitucionais, como a emenda 14 de 12 de setembro de 1996 (emenda 14/96), a qual alterou alguns artigos do corpo constitucional permanente e o artigo 60 das disposições constitucionais transitórias, estabelecendo, entre outras medidas, o *FUNDEF*.

Coube ao Ministério da Educação a elaboração e execução destas e de outras medidas de impacto, como os *Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)*, e o estabelecimento de mecanismos de avaliação do ensino fundamental, médio e o ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) nas universidades, conhecido como “provão”.

Em termos gerais, a aprovação e promulgação da LDB da educação nacional n. 9394/96 estava em consonância com a orientação política encaminhada pelo ministro Paulo Renato Souza. Em termos específicos, as decisões centralizaram-se no âmbito federal. Nessa perspectiva, os PCN foram elaborados de forma centralizada, sem levar em conta os estudos e as pesquisas sobre currículo realizados nas universidades. Da mesma forma, na avaliação, criaram-se processos de controle e padronização, como o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica Ensino Fundamental, ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio e o ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes.

Essa política educacional seguiu a cartilha de organismos multilaterais internacionais como o Banco Mundial. “Uma LDB minimalista, compatível com o Estado mínimo, ideia reconhecidamente central na orientação política atualmente dominante” (SAVIANI, 2000, p. 201).

O ano de 1996 foi estabelecido como o ano da educação. Assim, o governo convocou a sociedade civil para contribuir com a educação no país. Instalou-se a TV Escola, criaram-se cursos para os professores de ciências, estabeleceu-se uma formação para os trabalhadores com reformas profissionalizantes etc. Também despendeu recursos financeiros do FNDE, advindos do salário-educação, para a merenda escolar e para reparos nas instalações físicas das instituições.

A LDB, lei 9394/96, estabeleceu a forma e a finalidade da educação no Brasil: sua forma de organização, os níveis e as modalidades de ensino, as funções dos entes federados e os órgãos responsáveis pela organização e gestão do ensino.

Os órgãos responsáveis pela administração e fiscalização da educação:

Os órgãos responsáveis pela administração da educação podiam ser legislativos, estabelecendo as normas, regulando e fiscalizando dentro de seu nível, ou executivos, executando as normas estabelecidas pelo legislativo.

Nível federal: Ministério da Educação (MEC) cujo executivo era representado pelo ministro da educação e o legislativo era constituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

Nível estadual: Secretaria Estadual de Educação (SEE), o executivo e o Conselho Estadual de Educação (CEE), legislativo e Delegacia Regional de Educação (DRE) ou subsecretaria de Educação, executivos locais, de acordo com o estado.

Nível municipal: Secretaria Municipal de Educação (SME), o executivo e o Conselho Municipal de Educação (CME), o legislativo.

O texto da lei mantém a “conceituação abrangente de educação”, aspecto positivo que constitui o ponto de partida para corrigir a fragmentação que tem marcado a situação educacional no país. Em seu artigo 1º, a LDB estabeleceu a abrangência da educação que não se restringiu a esfera escolar, mas estendeu-se por diferentes aspectos da vida.

Art. 1º - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Isto significa que a educação escolar foi concebida como uma das formas de educação, visto que pode ocorrer em diferentes ambientes e espaços.

No artigo 2º, percebeu-se algumas modificações com relação ao texto Constitucional de 1988. Uma delas foi a inversão operada no enunciado do artigo 205, o qual afirmou que a educação seria dever do Estado e da família. Na LDB está escrito *dever da família e do Estado*. Essa “pequena”, mas distinta diferença remeteu a uma discussão antiga e polêmica entre os defensores da escola pública e os da escola particular. Como já destacado, na LDB 4024/61 esses debates refletem sobre as tendências políticas em um determinado tempo histórico, com compromissos distintos para o desenvolvimento da educação.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A LDB estabeleceu que o ensino deveria ser ministrado com base no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, indicando a necessidade de tolerância e

respeito a liberdade de ensino.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial [incluído pela lei n. 12796 de 2013] (BRASIL, 1996).

A LDB previu a “igualdade de condições para acesso e permanência na escola”, no inciso I do artigo 3º e reiterou no *caput* do artigo 5º:

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e ainda o Ministério público, acionar o poder para exigi-lo (BRASIL, 1996).

A determinação constitucional estabeleceu que o oferecimento obrigatório e gratuito do ensino fundamental pelo Estado seria direito público subjetivo. Isto significa que seria um direito que deveria ser cumprido e poderia ser legalmente exigido.

A LDB estabeleceu que a regulamentação e fiscalização das instituições públicas e privadas estavam a cargo da União que seria responsável pelas instituições de educação superior, criadas e mantidas pelos órgãos federais de educação e também pela iniciativa privada.

A LDB estabeleceu, também, os níveis e as modalidades em que deveria ser oferecido o ensino nacional:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

- I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- II - educação superior (BRASIL, 1996).

As modalidades estabelecem as formas como esses níveis de ensino podem ser ministrados.

Níveis e modalidades do ensino

Níveis de ensino:

1. Educação Básica
 - a) Ensino Infantil
 - b) Ensino Fundamental
 - c) Ensino Médio
2. Educação Superior

Modalidades:

- Regular
- Educação de jovens e adultos: ensino fundamental ou médio;
- Educação profissional ou técnica;
- Educação Especial;
- Educação a distância (EAD);
- Educação Indígena;
- Educação Ambiental.

Na LDB é estabelecido o regime de colaboração entre os sistemas federal, estadual e municipal de ensino. Isto significa que não existiram relações de subordinação entre os diferentes entes federados. Entretanto, ao atribuir a União o papel de organização e ordenamento do ensino, ficou estabelecida uma hierarquia entre os sistemas, não ficando, portanto, claro o que significaria a concepção de regime de colaboração.

Art. 211 da Constituição da República: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração.

A partir do que foi estabelecida na Constituição, a LDB estipulou as competências dos sistemas federal, estaduais e municipais, em seu título:

IV – Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

O papel de coordenação da União é especificado no artigo 9º que, além de atividades de organização e gestão nacional do sistema, estabeleceu funções de assistência financeira, prioritariamente para as etapas obrigatórias do ensino, de

elaboração das diretrizes educacionais nos diferentes níveis, de avaliação do rendimento escolar e das instituições de ensino em todos os níveis para a normatização do ensino superior, sua fiscalização e credenciamento.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar, e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Os parágrafos 1, 2 e 3 do artigo 9 da LDB estabeleceram a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) de caráter permanente e com funções normativas e de supervisão ao nível nacional e estabeleceram o acesso da União a todos os dados educacionais dos entes federados.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior (BRASIL, 1996).

No artigo décimo foram estabelecidas as competências dos Estados em termos de educação:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

No artigo de número 11 foram apresentadas as incumbências dos municípios:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

1. organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

2. exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

3. baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

4. autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

5. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

Na LDB foram definidos o caráter dos diferentes sistemas de ensino e das instituições que compõe o sistema:

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

- I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

Embora cada instituição de ensino seja autônoma, podendo definir e estabelecer sua própria forma de organização, normas e formas de gestão, deve, por outro lado, submeter suas normas, organização e forma de gestão aos órgãos fiscalizadores do sistema de ensino a que pertencer.

Em relação à organização da escola ficaram estabelecidas cinco formas possíveis de organização: séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo e grupos não seriados. O artigo vinte e três, além de tratar da organização da educação básica, estabeleceu a função de reclassificação de alunos e a adequação do calendário às condições locais da escola.

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

§ 1º A escola poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais.

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei (BRASIL, 1996).

Uma mudança fundamental foi o estabelecimento do calendário anual de 200 dias letivos, o qual, a partir de 1998, obrigou as escolas a se adequarem ao novo ano letivo, correspondente a um mínimo de 800 horas de efetivo trabalho pedagógico. A frequência em todos os níveis de ensino ficou estabelecida em no mínimo 75% do total de dias letivos.

As incumbências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes foram definidas no título V da LDB que tratava da organização da educação nacional, nos artigos 12 e 13.

No artigo 12 da LDB foi estabelecido que era incumbência da escola elaborar o seu projeto pedagógico.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

VIII - notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei (BRASIL, 1996).

Os artigos seguintes, 13 e 14, colocam nas mãos dos professores, supervisores e orientadores a responsabilidade de participar da elaboração desse projeto. É importante salientar que nestes artigos foi ampliada a concepção de escola, a qual passou a se estender para além da sala de aula e dos muros escolares com a previsão da participação das comunidades escolar e local nos conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

- I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II. elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III - zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, a avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. A LDB, seguindo o que é disposto na Constituição estabelece o princípio de gestão democrática da educação:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 1996).

A LDB ainda estabeleceu, nas disposições transitórias, no parágrafo 1º do artigo 87, que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional uma proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para a *década da Educação de 1996-2006*. Assim, o MEC divulgou, ainda no final do primeiro semestre de 1997, um documento denominado *Plano Nacional de Educação*, com uma proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos.

Em seu tópico 1, o documento reproduz as disposições legais relativas ao PNE, contidas na Constituição Federal de 1988, na LDB 9394/96 e na lei 9131/95 que instituiu o Conselho Nacional de Educação. No tópico 2 foi apresentada a “estratégia para elaboração do PNE”. Tem o MEC com interlocutor privilegiado, com destaque para o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O tópico 3 se expõe a “sistemática de trabalho” ao indicar os principais interlocutores, a forma das reuniões previstas e o modo de incorporação das contribuições para cada um dos itens que integraram o PNE.

O primeiro Plano Nacional da Educação tinha sido elaborado em 1962, na vigência da primeira LDB (lei n. 4024/61). Esse PNE contava com a iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovado pelo Conselho Federal de Educação, e foi composto por um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no prazo de oito anos.

Em 1965, foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras para elaboração dos planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão chamada de *Plano Complementar de Educação*, introduziu alterações na distribuição de recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e para o atendimento aos analfabetos com mais de 10 anos (SÃO PAULO, SEE, CENP, 2001, p. 44).

Esse segundo *Plano Nacional da Educação* foi apresentado à Câmara dos Deputados como projeto de lei n. 4155, em 10 de fevereiro de 1998, pelo deputado Ivan Valente. Na época, o ministro da educação, Paulo Renato Souza, destacou que o PNE, do ponto de vista legal, havia como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e a Emenda Constitucional n. 14 de 1995 (FUNDEF).

O PNE foi totalmente influenciado pela reunião da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) na Tailândia, a qual subscreveu um documento intitulado “*Declaração Mundial sobre Educação para Todos*”. O atual Plano Nacional de Educação, aprovado sob a égide da Lei n. 10172, de 9 de janeiro de

2001, em síntese, apresentava como objetivos:

[...] a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública e democratização da gestão do ensino público (SÃO PAULO, SEE-CENP, 2001, p. 46-7).

Na tentativa de efetivar esses propósitos, pelo menos em termos oficiais, o Plano Nacional da Educação estabeleceu entre as prioridades:

[...] garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas às crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão deste ensino. Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício de cidadania e para usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna (ibidem, p. 46).

Essas normas, de *formação mínima para o exercício da cidadania*, embutiram a perversidade ideológica para uma formação mínima. As normas estabelecidas no Plano como formação mínima para o exercício da cidadania podem ser interpretadas por meio da concepção de confluência perversa porque interpretam a formação para a cidadania apenas por meio da garantia e permanência na escola, sem mencionar o conteúdo ético a que uma educação cidadão deveria necessariamente remeter.

Em janeiro de 2003, assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, do PT (Partido do Trabalhadores). Sua proposta governamental se opunha às concepções dos governos anteriores, apresentando uma proposta que pretendia superar os impasses da educação.

Durante seu governo, Lula apresentou um programa para a educação com três diretrizes: democratização do acesso e garantia de permanência; qualidade social de educação; e implantação de sistema de colaboração e democratização da gestão.



Figura 11. Lula

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lula>

Com relação à primeira norma, propôs a construção de um sistema articulado de educação responsável por institucionalizar os esforços organizados, autônomos e permanentes do Estado e da sociedade. Implantou um programa com o objetivo de promover a permanência dos alunos na escola, o *Programa Bolsa Família*, para permitir que as crianças e jovens continuassem estudando (democratização do acesso e da permanência). Dessa forma, a escola deveria mudar seus tempos e espaços, superando a avaliação classificatória e seletiva.

Nessa perspectiva da qualidade social, pautou o seu discurso de campanha:

[...] na educação como um processo permanente de apropriação do conhecimento pela humanidade e da produção de novos conhecimentos, por isso seria necessário repensar a estrutura da escola seriada (ibidem, p. 10).

Deu ênfase também à valorização dos profissionais da educação como forma de superação dos problemas educacionais, incentivando a formação inicial e continuada dos profissionais da educação (FUNDEF até 2006 e FUNDEB a partir de 2007).

[...] o programa educacional divulgado em 2002 estava sintonizado com as expectativas de mudanças dos rumos educacionais do governo anterior. Resta saber, então se as ações efetivadas pelo governo Lula guardaram coerência com as propostas apresentadas em seu programa educacional (ibidem, p. 10).

Com relação à segunda norma, questão da qualidade do Ensino Fundamental, fez destaques ao PNE, assim como nos desafios a serem enfrentados pelo Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007. Propôs a necessária universalização, mas o grande problema foi com relação à melhoria do padrão de atendimento em termos de qualidade.

A educação escolar brasileira contou com avaliações nacionais de ensino, como: o Saeb e a Prova Brasil no ensino fundamental, o Enem no ensino médio, e o Enade no ensino superior. Passados três anos, a melhoria da qualidade do ensino fundamental foi muito pequena, como demonstraram os dados do Saeb (2001-2003). Aparentemente, se continua muito longe do cumprimento das metas qualitativas do PNE ou de uma ação efetiva do governo federal no que se refere à qualidade da educação ministrada nas escolas brasileiras.

De acordo com o *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos da Unesco*, o Brasil caiu quatro posições no *ranking* de educação e passou a ocupar a 76ª posição, conforme o relatório atual de 2004. Um dos fatores que demonstraram esse *déficit* foi o próprio orçamento para a educação que, em 2004, foi 10% menor em relação a 2002, o que significa afirmar que houve redução dos recursos aplicados no setor.

No que se refere ao estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o ensino básico, que deveriam estar em vigor em 2006, foram poucas as alterações.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva:

(...) as políticas de financiamento à educação ficaram subordinadas às metas do ajuste fiscal e do superávit primário, impedindo qualquer debate sobre a elevação da qualidade do ensino (BRASIL, MEC, ACÇÃO EDUCATIVA, 2006, p. 15).

Em 2003, as pesquisas do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) apontavam que dos 93,8% da população de 7 a 14 anos que estavam na escola, somente 70% concluíram a 8ª série no ano de 2003 (ibidem, p. 15).

Ainda que se tenha avançado, as políticas públicas da educação não foram suficientes para imprimir uma dinâmica de acesso, permanência e equidade com relação à escolarização no Brasil. Para que se possa vislumbrar a redução desse problema, talvez seja preciso entender que garantir educação a todos significa ter, além de investimentos, vontade política a começar pelo Estado e chegando até as esferas locais, nas escolas, nas quais não se pode deixar de serem feitas escolhas e tomadas decisões, visto que a falta dessas ações também significa uma opção política: a omissão e aceitação.

3.3. A educação pós LDB

De acordo com a LDB 9394/96, a organização da educação nacional deveria ser implementada por meio de um regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Segundo Cury (2008), neste regime de colaboração os poderes do governo foram distribuídos entre suas instâncias, ou seja, entre os entes federados, tanto por meio de campos de poder quanto por competências definidas por leis.

Dentre as competências da União, destacam-se a organização de um Plano Nacional de Educação e a prestação de assistência técnica e financeira aos demais sistemas de ensino: estaduais, distrital e municipais. Aos Estados compete a oferta prioritária do ensino médio e a oferta, em regime de colaboração com os municípios, do ensino fundamental, entre outras incumbências. Em relação às competências dadas aos municípios, destacam-se a oferta da educação infantil e do ensino fundamental. O regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal) permite que se garanta um processo de educação básica para todos.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes à taxa de analfabetismo do ano de 2009, indicam que se conclua que 4,6% da população brasileira entre 15 e 24 anos era, naquele ano, analfabeta. Nessa faixa etária, as pessoas deveriam estar cursando a última etapa da educação básica, o ensino médio, o que significa que o Estado não teria conseguido atender à determinação legal de universalização do ensino fundamental. Para a faixa etária entre 40 e 59 anos a situação era ainda pior, 35,4% da população seria analfabeta. Esta faixa etária deveria ser atendida pela modalidade de ensino de educação de jovens e adultos (EJA), o que provavelmente não estava ocorrendo.

Em 2009 foi aprovado um importante dispositivo legal, a Emenda Constitucional n. 59 que determinou a matrícula obrigatória no Brasil dos 4 aos 17 anos, fornecendo às redes de ensino até 2016 para se adaptarem. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela alteração na LDB por meio da Lei n. 12796 de 4 de abril de 2013. A lei alterou a distribuição dos níveis da educação básica que passou a ser dividida em três níveis: infantil, fundamental e médio. Essa mudança corrigiu um grave problema criado pelas leis anteriores. Ao não ser incluída como fase obrigatória, a educação infantil não podia receber recursos do FUNDEF ou FUNDEB, o que deixava o orçamento dos

municípios, os principais responsáveis pela educação infantil, sem condições de dar conta do oferecimento deste ensino.

3.3.1. Educação, Estado e governo

É comum que se confunda os conceitos de Estado com o de governo. Muitas vezes se encontram referências a um ou ao outro de forma indistinta, como se significassem a mesma coisa. Entretanto, são conceitos distintos e referem-se a aspectos distintos da organização política.

De uma forma geral, pode-se definir o Estado como a organização política que, como instituição, detém o poder soberano, isto é, o poder sobre todos os seus membros. Esta concepção de Estado remete a uma forma de ordenamento das relações de poder que se desenvolveu na Europa a partir do século XII e adquiriu sua forma plena, como é hoje conhecida, por volta do século XIX. No Estado moderno, o poder é territorialmente determinado e centralizado. Isto significa que o poder estatal se exerce sobre um território definido, sua jurisdição, e que a natureza deste poder é única e centralizada em uma instância, isto é, o poder soberano. A soberania é a principal distinção do Estado moderno e pode ser definida como o poder absoluto acima do qual não existe outro. O poder soberano estabelece o significado de Estado e, a partir daí, são instituídas as leis que determinam a forma do ordenamento jurídico estatal. Nas democracias, o poder soberano pertence ao povo. Em uma monarquia, pertence ao rei. Em uma aristocracia à um grupo de elite. O Brasil é uma democracia representativa e, por isso, o poder soberano pertence aos representantes do povo, ou seja, àqueles que são eleitos para estabelecer as leis e normas do país: os deputados e senadores do Congresso Nacional. O Estado é, portanto, a própria ordem política estabelecida pelo poder soberano, o qual organiza e determina o tipo de relação de poder que liga os cidadãos entre si e com as instituições políticas.

O governo, por sua vez, é constituído pelas atividades concretas e materiais do Estado. Ele pode ser definido como a instituição que exerce o poder político e que determina a orientação política do Estado. A ação governamental é a ação cotidiana do Estado, é o próprio exercício do poder. Neste caso é representada pelo poder executivo. No Brasil, essa distinção torna-se confusa porque o chefe de Estado é também o chefe de governo. O presidente da República é o chefe dos três poderes e, portanto, representa

a todos brasileiros na condição de chefe de Estado. Já quando atua como executivo, obedecendo às instruções e normatizações do Congresso, é chefe de governo. Mas nem sempre a chefia de Estado coincide com a chefia de governo. Na maioria dos casos, em que a forma de governo é parlamentar, existe um chefe de Estado, o qual pode ser o presidente, como no caso da França, ou uma rainha, como no caso da Inglaterra. Já o chefe de governo é, nos dois casos, eleito separadamente e assume o cargo de primeiro ministro. O governante é o responsável pela administração pública e pela gestão dos recursos do Estado e, por isso, deve cuidar do bem estar dos cidadãos.

Torna-se importante a salientar que o Estado é permanente e é estabelecido pelas leis que fundam o ordenamento jurídico e político. As bases que fundam o Estado estão na Constituição, a qual deve ser permanente e estar acima das mudanças de governo. Isto significa que o Estado não muda com as eleições porque também estabelece as próprias condições de existência da vida política, incluindo as eleições. Por isso, uma ditadura é um golpe de Estado, e não de governo, porque anula a própria forma de ser do Estado democrático, fazendo com que ele deixe de se organizar politicamente como democracia e por meio de eleições. Já o governo é variável e pode mudar de acordo com as eleições. Os diferentes governos podem flutuar de acordo com a preferência política do momento, com as variações de tendências políticas e com os projetos assumidos por uma ou outra posição de governo.

Você sabe a diferença entre políticas de Estado e políticas de governo?

A diferença entre as duas formas de ação política está na forma como as ações são institucionalizadas. De uma forma geral, as políticas de Estado são de abrangência geral e de longa duração, permanecem por diversos períodos de governo e apresentam forte caráter institucional. Já as políticas de governo têm caráter provisório, são menos institucionalizadas e mudam com as alterações de governo.

Os governos conseguem manter uma estratégia política por um determinado período, de acordo com os grupos dominantes e acordos realizados. Com a constante mudança no poder de partidos e governantes torna-se regular a descontinuidade das políticas públicas.

Segundo Saviani (2008), a descontinuidade das políticas educacionais brasileiras:

[...] se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na plethora de reformas de que está povoada a história da educação brasileira. Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto, descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. A metáfora do ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional (SAVIANI, 2008, p. 11).

Segundo Sacristán (1996), os programas de reforma tornar-se-ão eficazes quando a dinâmica do sistema educacional for melhor compreendida. Para que essa compreensão ocorra, o autor aponta a necessidade de analisar constantemente as demandas sociais; haver o envolvimento de distintos grupos participantes deste sistema para a evidenciação de critérios de qualidade na educação e de ordenamento e gestão; realizar constantemente a avaliação da cultura e as necessidades das escolas; existir uma comunicação entre a cultura escolar e a cultura presente nos currículos; haver contínuo aperfeiçoamento da ação. Se estes aspectos fossem atendidos, possivelmente não haveria a necessidade de realização de reformas com tanta frequência, como acontece na educação brasileira.

Como observa Saviani (2008), as políticas implementadas na educação brasileira se processam por meio de reformas que têm principalmente a intenção de marcar a diferença de um governo em relação aos anteriores. Essa diferença assume, como observa Saviani (idem), o movimento de um pêndulo porque se uma reforma propõe uma coisa, a seguinte propõe o oposto. A cada novo governo, uma nova reforma é apresentada como a salvadora da educação.

Desde a primeira fase do Brasil independente as reformas se sucedem: Lei das escolas de primeiras letras, em 1827; Ato Adicional de 1834; reforma Couto Ferraz, de 1854; Leôncio de Carvalho em 1879, sem contar os vários projetos de reforma apresentados no Parlamento no final do Império que não chegaram a vingar, como os de Paulino de Souza em 1869; de João Alfredo em 1871; de Rui Barbosa em 1882; de Almeida Oliveira, também em 1882; e o de Barão de Mamoré em 1886. Observe-se que prevalece a tendência em nomear as reformas pelos seus proponentes, em geral ministros da pasta de instrução pública ou da educação, a indicar que quem chega ao poder procura imprimir sua marca, desfazendo o que estava em curso e projetando a idéia de que com ele, finalmente, o problema será resolvido.

Esse movimento prossegue no período republicano patenteando-se melhor aí o caráter pendular, pois se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente. Se uma reforma se centra na liberdade de ensino, logo será seguida por outra que salientará a necessidade de regulamentar e controlar o ensino. Uma reforma

colocará o foco do currículo nos estudos científicos e será seguida por outra que descolará o eixo para os estudos humanísticos. (SAVIANI, 2008, p. 11).

A frequência das reformas denota, acima de tudo, a superficialidade com que se tratam as questões educacionais. Em sua maioria, as reformas afetam aspectos superficiais da educação, não se tratando de mudanças profundas ou estruturais. Muitas reformas são propostas apenas para dar uma aparência de renovação, sem que nada mude de fato. É preciso que, ao se elaborar as políticas públicas de reformas da educação, levem-se em consideração as experiências anteriores, pois sabemos que a descontinuidade de tais políticas públicas adia a “eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental” (SAVIANI, 2008, p. 12).

As reformas educacionais pouco têm contribuído para o processo de democratização da educação e da própria estrutura política do país, uma vez que não promovem uma mudança profunda nas práticas tradicionais, patrimonialistas e clientelistas que têm caracterizado a política nacional.

[...] as conquistas do desenvolvimento social de um povo ficarão muito comprometidas e serão muito mais lentas e dificultadas se não se fincarem, nas raízes da democracia política. Os avanços da democracia social, na ausência de democracia política, serão penosos e lentos, mas acredito que poderão contribuir, a médio e longo prazos, para a transformação política das sociedades não democráticas. (FILHO, 1983, p. 48).

As práticas políticas, implementadas pelas diferentes reformas educacionais, não têm valorizado o papel das políticas públicas na constituição de uma sociedade mais justa e tampouco estabelecido estratégias que propiciem o desenvolvimento social. A implementação de políticas sociais são parte importante das ações a serem implementadas pelo Estado. Para Hofling (2001), as políticas sociais:

[...] são ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 31).

A peculiaridade das políticas públicas sociais para a educação brasileira, nos últimos dez anos, está sob influência do Estado que recebe de organismos internacionais a determinação de sua forma de atuação neste setor. Isso determina formas diferentes de atuação dos governos que aderem a essas proposições. Considerando que os

governantes são eleitos, suas ações deveriam refletir a posição política de quem os elegeu. Entretanto, a permanência de formas tradicionais de ação política, como o patrimonialismo, o patriarcalismo e o clientelismo, inibe uma maior e mais consciente participação política.

Entretanto, ainda que de forma insipiente, têm ocorrido, no Brasil, algumas importantes participações de setores da sociedade na determinação das políticas educacionais.

3.3.2. O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Ensino

As políticas nacionais de educação, que compõem o conjunto de ações nacionais e o caráter de sistema, devem ser objeto de reflexão e planejamento. Estes aspectos precisam ser realizados por discussões públicas em torno do que seria um Plano Nacional de Educação, concebido como um programa de metas e ações para realizar, nacionalmente, um projeto de educação.

A elaboração de um Plano Nacional de Educação, estabelecendo propostas e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, é uma exigência da Constituição Federal de 1988 (art. 214) e da LDB de 1996 (art. 87, 1º parágrafo). O Plano Nacional de Educação segue a concepção de planos decenais e deve, portanto, estabelecer metas para os próximos dez anos. Em 2001, o Congresso aprovou o primeiro Plano que passou pela aprovação das duas casas legislativas com o intuito de reformular toda a educação brasileira. O projeto final foi o resultado de um debate entre as proposições de educadores, estudantes, intelectuais e profissionais da educação, reunidos no Congresso Nacional de Educação (CONED II) de novembro de 1997, e o projeto elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão do Ministério da Educação que apresentava a perspectiva para a educação do governo de Fernando Henrique Cardoso e seu ministro da educação, Paulo Renato Costa Souza. Este plano, apresentado como um projeto de continuidade do Plano Decenal de 1993, foi elaborado sem a participação dos demais entes federados, contrariando o que está prescrito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96), em seu artigo 9º, que afirma que a União deve incumbir-se de elaborar o Plano Nacional da Educação (PNE) em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

O Plano do CONED “pretendia resgatar o método democrático de participação

da sociedade na construção de leis no país, em colaboração com seus representantes parlamentares” (LIBÂNEO *et al*, 2003, p. 157) enquanto o plano elaborado pelo MEC pretendia estender e aprofundar as reformas gerenciais em andamento, buscando maior eficiência com poucos recursos. O plano elaborado pelo INEP contou com a colaboração de poucos setores da sociedade, como o Conselho Nacional de Educação e os presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Esse projeto deu entrada na Câmara dos deputados em 12 de fevereiro de 1998 (LIBÂNEO *et al*, 2003).

Os dois projetos de lei tramitaram nas duas casas legislativas da Câmara e do senado de 1988 a 2001. A existência de dois planos demonstrava as tensões, conflitos e choques de interesse em torno da educação. Enquanto o projeto do CONED propunha a utilização de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para os gastos públicos com educação, o projeto do MEC propunha a aplicação de 5,5% do PIB. A versão aprovada fechou em 7%, índice que ao final foi vetado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em concordância com o ministro da educação, Paulo Renato Costa Souza.



Figura 12. Paulo Renato C. Souza
Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/>

Entre outros pontos relativos aos recursos despendidos pela União e vetados na versão final do PNE estavam: a ampliação da bolsa-escola para 50% das crianças até 6 anos; a ampliação do número de vagas no ensino público superior; a criação de um fundo de educação superior; a triplicação, em 10 anos, do financiamento público à pesquisa

científica e tecnológica; a ampliação do programa de crédito educativo e a garantia de recursos do tesouro para pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal (LIBÂNEO *et al.* 2003). A discussão entre as duas propostas para o PNE prolongou-se por algum tempo e o projeto final aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001, por meio da lei 10172, foi uma média das duas proposições.

Para que seja devidamente adequado às especificidades locais de Estados, Distrito Federal e municípios é de responsabilidade destes a elaboração de planos correspondentes ao PNE, também com duração de 10 anos.

Libâneo apresenta uma síntese dos objetivos do PNE:

- elevação global do nível de escolaridade da população;
- melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- redução das desigualdades sociais e regionais, nos aspectos relativos ao acesso à escola pública e à permanência, como sucesso, e ao sucesso dos alunos;
- democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes (LIBÂNEO, 2003, p. 159).

A despeito de apresentar metas de grande alcance, apontando amplos desafios para a melhoria da educação nacional, o PNE não foi seguido de ações que o fizesse deixar de ser um plano simplesmente formal. Sem proporcionar mecanismos concretos de financiamento, boa parte das metas não saiu do papel.

Em outros termos, o PNE aprovado não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira. A esse respeito, as entidades educacionais, por exemplo, não efetivaram uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização. Não houve movimento em defesa do atual PNE, por exemplo, pelas entidades educacionais, que, ao contrário, advogaram, como estratégia política, em dado momento, a revogação do Plano aprovado, por entenderem que este dispositivo legal não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado, mas era resultante de manobras governamentais no seu processo de tramitação (DOURADO, 2010, p. 685-686).

No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, e início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, não ocorreram grandes mudanças no que diz respeito à concretização das metas do PNE. O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo então ministro da educação Fernando Haddad, em 24 de abril de 2007, reforça a seguinte hipótese: o novo governo pretendia

implementar o seu próprio projeto de educação, abandonando as propostas do PNE. O próprio documento elaborado pelo MEC denominado *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, apontava a distinção entre os dois planos supracitados:

[...] o PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade [...] que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007, p. 7).

O PDE consistia em um conjunto de programas, os quais apresentavam as prioridades da política do governo de Luís Inácio Lula da Silva, e se afastou do cumprimento das metas do PNE na medida em que passaram a ser utilizadas estratégias de caráter compensatório.

3.3.3. A CONAE e a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2010, tinha como finalidade estabelecer os princípios para o novo Plano Nacional de Educação e pode ser considerada um exemplo de ação que permitiu a participação de diversos setores da sociedade. Desde seu planejamento, a CONAE constituiu em um esforço conjunto dos diferentes sistemas de ensino (municipal, estadual, distrital e federal), de entidades governamentais e não governamentais e de associações nacionais e internacionais em prol da construção de uma política de Estado. Foi elaborado coletivamente um documento (BRASIL, 2010) com propostas para a constituição de um novo Plano Nacional de Educação para o decênio (2011-2020) e de um Sistema Nacional de Educação que atendesse tanto o ensino público quanto o privado.

3.3.3.1 Sistema Nacional de Educação segundo o documento da CONAE



Figura 13. CONAE
Fonte: www.mec.gov.br

Segundo o documento final da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), a educação não tem recebido a atenção que deveria receber das autoridades estatais e governamentais. Este aspecto é sobremaneira mais evidente quando se trata do financiamento da educação.

O financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Ao contrário, sempre foi estabelecido um *quantum* possível de recursos e, a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados. Tal situação não favoreceu o sentido de um Sistema Nacional (BRASIL, 2010, p. 19-20).

Segundo o documento, a concepção de um *Sistema Nacional de Educação* foi equivocadamente compreendida “ora como conjunto de ‘coisas’ (escolas, níveis ou etapas de ensino, programas pontuais e específicos, níveis de administração pública etc.), ora como forma de agrupar semelhanças a partir de uma lógica funcionalista” (BRASIL, 2010, p. 19-20). Seria fundamental, portanto, definir o que se entendia por *Sistema Nacional de Educação*. Segundo esse documento, a falta de organização de um Sistema Nacional de Educação pode contribuir para as altas taxas de analfabetismo e para a fragilidade da educação. O documento aponta que, embora alguns passos já foram dados nas políticas públicas educacionais, permanecem muitos obstáculos para a

efetivação do direito à educação, da forma como está estabelecido na Constituição e na LDB.

De acordo com o documento final da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), a constituição do Sistema Nacional de Educação se daria por meio de:

1. Regulamentação de leis complementares para o cumprimento do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 que estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a determinação dos meios de acesso à educação. Estas leis complementares buscariam “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2010, p. 21).

2. Articulação entre sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, considerando o Plano Nacional de Educação (lei 10172/2001) e os princípios referentes ao ensino, os quais estão dispostos no artigo 206 da Constituição Federal.

Nesse sentido, buscando a materialização das políticas públicas educacionais,

[...] a construção de um *sistema nacional de educação* requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo *diretrizes educacionais comuns* a serem implantadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais [...]. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas públicos de ensino [...] (BRASIL, 2010, p. 21-22, *grifos do autor*).

Embora o “redimensionamento das ações dos entes federados” (BRASIL, 2010, p. 21) seja um dos princípios básicos para a construção de uma educação nacional, este seria, segundo Dourado (2009), um dos maiores desafios a serem enfrentados para a constituição de um Sistema Nacional de Educação “que garanta diretrizes nacionais comuns, políticas articuladas e universais” (DOURADO, 2009 p. 374), visto que nenhum dos entes desejam abrir mão do papel que desempenham no ordenamento administrativo atual.

A origem das dificuldades para a implantação de um Sistema Nacional de Educação, de acordo com Cury (2008), encontra-se tanto na busca por uma organização pedagógica quanto no intrincado jogo de poder que caracteriza a política brasileira. O temor pela perda da autonomia de cada ente federado, o medo da centralização ocorrer por parte do Estado, o receio do segmento privado quanto a um *monopólio estatal* e, ainda, a precaução da União quanto a sua presença diante de certos aspectos da educação básica - como, por exemplo, a questão do financiamento - são algumas das

dificuldades a serem enfrentadas na organização de uma educação nacional. Estas dificuldades decorrem, muitas vezes, pelo fato de não se compreender, precisamente, o significado de um Sistema Nacional de Educação. Segundo Saviani (2008),

O fato de que, por se tratar de uma República Federativa, a Constituição reconheça também a competência dos Estados para legislar em matéria de educação, em nada afeta o enunciado anterior. Com efeito, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema (SAVIANI, 2008, p. 15).

O Sistema constituiria, assim, uma articulação entre os diferentes entes que manteriam suas diferenças, especificidades e identidades. De acordo com Cury (2008, p. 1204), um sistema de educação supõe como definição uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos, um ordenamento jurídico com leis de educação, uma finalidade e uma base comum. Nesta medida, o sistema pode se constituir como uma unidade de diversidades, sem incompatibilidades normativas.

Segundo Saviani (2008),

A ideia de sistema nacional de ensino foi pensada no século XIX como forma de organização prática da educação, constituindo-se numa ampla rede de escolas abrangendo todo o território da nação e articuladas entre si segundo normas comuns e com objetivos também comuns. A sua implantação requeria, pois, preliminarmente, determinadas condições materiais dependentes de significativo investimento financeiro, o que se constitui no primeiro desafio, conforme já foi analisado. Além disso, a implantação do sistema nacional de educação requeria também determinadas condições políticas, o que igualmente já foi analisado ao se abordar [...] a questão das descontinuidades das reformas educacionais (SAVIANI, 2008, p. 13).

Contudo, para que o Sistema Nacional de Educação seja viável é preciso o estabelecimento de políticas públicas educacionais, pelas esferas legislativas e executivas do governo, que permitam apoio técnico e financeiro, ampliando as políticas dos diferentes sistemas de ensino.



Figura 14. Lula e o ministro da Educação Fernando Haddad

Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeria/2010-04-01/encerramento-da-conferencia-nacional-de-educacao>

3.4. As políticas compensatórias e os programas do Ministério da Educação

A ampliação do acesso à educação para a maioria da população, nas últimas décadas, apresentou resultados díspares no que se refere ao desempenho escolar dos diferentes grupos sociais. Isso permitiu concluir que a igualdade social não poderia ser alcançada apenas por meio da garantia legal, a qual fornece acesso aos recursos públicos. Articulada a concepção de justiça social, a de equidade passou a ser concebida como resposta racional para esse dilema, uma vez que permitiria a compensação das desigualdades por meio da alocação pontual de recursos. Sob essa ótica, a igualdade social poderia ser alcançada por meio de uma correção de caráter compensatório. Essa correção não pretendia garantir a igualdade na distribuição dos recursos públicos a toda a população, mas apenas a sua redistribuição, dando mais a quem teria menos. O que se pretende é um resultado equivalente para todos e não uma divisão igualitária real dos recursos. Desta forma, não se propõe uma educação pública e igualitária para todos, o que permitiria que ricos e pobres frequentassem a mesma escola, mas a manutenção de escolas privilegiadas para aqueles que podem pagar e a distribuição dos recursos públicos para a população que não pode pagar. Como consequência, o modelo proposto mantém a discriminação da educação em escolas de qualidade para os que pagam e

uma escola pública que deve sobreviver com os poucos recursos redistribuídos pelo Estado. Isso significa que se o Estado não possui recursos para o financiamento de uma educação pública e gratuita para toda a população, na faixa etária adequada, os recursos disponíveis devem ser empregados, prioritariamente, para o atendimento daqueles que se encontram em pior condições de atendimento. Trata-se de uma forma de ação política que não atua contra os privilégios, mas cria uma forma de privilégio negativo ou de discriminação positiva, como às vezes é denominada.

A concepção de equidade, tal como vem sendo empregada nos documentos oficiais, tem como base a ideia de que é necessário corrigir os investimentos que devem ser aplicados em maior grau para quem se encontra com mais vulnerabilidade. Esta forma de distribuição de renda realiza-se por meio do estabelecimento de indicadores que têm por finalidade determinar quais seriam os setores mais deficientes e que exigiriam, para que alcançasse um desenvolvimento semelhante aos demais, uma alocação maior de recursos.

De acordo com essa concepção, a igualdade não se dá na entrada, mas na saída do sistema. Na verdade, este é um método de redistribuição dos recursos e não constitui propriamente uma reforma educacional, mas como uma reforma gerencial, uma vez que atinge basicamente o sistema de financiamento da educação. A política educacional passa a assumir o aspecto gerencial e volta-se para a redução das desigualdades regionais e locais e para a equalização dos resultados. Todo o sistema educacional é redesenhado visando uma maior eficiência. Como a meta é atingir as parcelas da população mais carentes, o gerenciamento incide apenas no setor público e, prioritariamente, nas escolas e nos setores da população que apresentam os piores resultados na comparação nacional de desempenhos. Entretanto, como se sabe, parte da população em idade escolar encontra-se fora do sistema público porque tem condições de pagar pelo ensino privado e frequentar escolas que apresentam bom desempenho. Neste caso, não há interferência estatal porque se considera de qualidade satisfatória a educação do setor privado. O resultado final é a ausência de uma política educacional única que abarque todo o sistema. Desta forma, é mantida, senão reforçada, a divisão entre a educação dos setores privilegiados que devem arcar com o financiamento de sua educação com seus próprios recursos em escolas de qualidade, cada vez mais, distantes do acesso da maioria da população. Por outro lado, os setores não privilegiados recebem a educação pública que visa uma igualdade que jamais será alcançada. Ao fim e ao cabo, coexistem dois sistemas diferentes de educação, um público para quem não pode

pagar e um privado pago em uma política que institui a igualdade por meio dessa separação. Desaparece aqui a concepção de uma educação igualitária em uma escola pública e gratuita para todos e se estabelece um sistema fundado na desigualdade.

O que importa, nesta concepção, é que o resultado final seja equalizado e o equilíbrio social seja adquirido por meio da redistribuição dos recursos que mantém, ao menos superficialmente, a população desprivilegiada na ilusão de ter recebido algum tipo de privilégio, sem que jamais consiga atingir a igualdade plena.

As ações de equidade que vêm sendo implementadas no campo da educação encontram-se em perfeita sintonia com a orientação das agências multilaterais para os governos latino-americanos, os quais visam à transformação produtiva com equidade e vêm, gradualmente, assumindo o papel central na política educacional por privilegiar a articulação das atividades educativas com o desenvolvimento econômico e a empregabilidade.

A concepção de ações compensatórias e supletivas voltadas para a equidade social passou a ser objeto da política educacional a partir das orientações traçadas para a educação dos países mais pobres do mundo na *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em *Jomtien* em março de 1990. Nesta conferência, os países signatários, entre eles o Brasil, assumiram o compromisso de desenvolver projetos voltados para a equidade e maximização dos recursos financeiros, orientados pela perspectiva dos quatro pilares da educação apresentados no *Relatório Delors* (1996).

O *Fórum Mundial de Educação*, realizado em Dakar em 2000, teve como principal objetivo avaliar os resultados do processo iniciado em Jomtien. Diante da dificuldade da maioria dos países em atingir as metas propostas, novos compromissos foram firmados para o ano de 2015. Nos objetivos agora firmados é interessante destacar-se a necessidade de expandir e melhorar o cuidado e a educação de crianças em situação de maior vulnerabilidade.

Um dos aspectos mais importantes a ser ressaltado nestes compromissos refere-se ao fato de tratarem prioritariamente de políticas de gestão pública voltadas não apenas para a educação, mas, principalmente, para a equidade social, política e econômica. Embora os princípios gerais para a educação sejam considerados, a ênfase dos compromissos é voltada para a necessidade de se produzir e integrar programas setoriais educativos e programas de geração de renda.

A equidade é o pano de fundo sobre o qual se desenvolveu o relatório, denominado *Educação um tesouro a descobrir*, elaborado pela Comissão Internacional

sobre Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors, em 1996 para a UNESCO. Na perspectiva da UNESCO, assim como nas demais agências internacionais, a educação se apresenta como instrumento primordial para o crescimento econômico e para a ascensão social.

Um dos primeiros programas a adotar a perspectiva de justiça equitativa no Brasil foi o *renda-mínima* de 1992 do senador Suplicy que associava à concepção de justiça equitativa e à concepção de renda básica de cidadania. Essa renda mínima era concebida como imposto negativo porque ao invés de ser pago pelo contribuinte era pago pelo governo àqueles que estavam abaixo do nível de sobrevivência digna. O imposto negativo baseava-se na concepção de determinar um nível de pobreza, o qual se constituía em um patamar abaixo do qual um cidadão poderia viver dignamente. Seguindo os princípios da justiça equitativa, o imposto negativo seria uma forma de redistribuição de renda. Não se trata de um atendimento de serviços públicos, mas de um montante pago em dinheiro diretamente aos beneficiados. No Brasil, este tipo de auxílio assumiu a sua forma definitiva em 2004, quando foi criado o programa *Bolsa Família* que atrelou o recebimento de benefício à frequência escolar, com o intuito de estabelecer um processo de inclusão social. Seu público alvo seriam as famílias em situação de extrema pobreza. O objetivo seria melhorar a possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

O programa *Bolsa Família* foi constituído por meio da unificação de uma série de outros programas sociais, incluindo o *Bolsa-escola*, originalmente instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso, e atingiu significativa importância que, em 2003, o governo chegou a pensar em substituir um aumento extra do salário mínimo pela elevação do pagamento deste benefício. Constituiu uma forma de política compensatória focal, voltada para a correção das injustiças sociais de uma parcela da população, considerada em condição de vulnerabilidade.



Figura 15. Bolsa Família
Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Um dos principais aspectos das políticas compensatórias seria o fato de constituírem ações pontuais ou focais, voltadas apenas para populações ou setores considerados socialmente vulneráveis.

As ações de caráter equitativo têm caracterizado as reformas educacionais que adotadas no Brasil desde a década de 1990. Uma das características fundamentais do conceito de equidade é a universalização do acesso aos serviços públicos. Entretanto, com a imposição do princípio de otimização de recursos e de justiça distributiva o Estado visa priorizar o acesso à educação pública àqueles que não têm condições de fazê-lo de outra forma. O acesso gratuito à educação deixa de ser um direito para todos por meio de uma espécie de engenharia social reversa que lhe imprimiu o aspecto de serviço. A lógica aqui imposta é a da racionalização econômica: o Estado deve arcar apenas com a educação daqueles que não poderiam cursá-lo por si só. Aos demais, cabe ao Estado apenas a regulação que deve garantir a todos a oportunidade de acesso à educação. A implementação de políticas baseadas na equidade implica, portanto, na definição de campos específicos e delimitados de atuação articulados com a alocação de recursos.

A educação técnica e profissional é considerada, pelos agentes econômicos dominantes, fundamental para enfrentar a condição de vulnerabilidade externa. A formação de profissionais qualificados em áreas de maior pobreza, por meio de uma política de desenvolvimento regional, possibilitaria, segundo este ponto de vista, às regiões não industrializadas o desenvolvimento de mão de obra qualificada e,

consequentemente, a recepção de investimentos industriais que vinham se concentrando em regiões de maior concentração de riquezas.

A adoção de políticas de equidade teve início no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e proliferou no governo seguinte, tornando-se a principal forma de ação política durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do governo da presidente Dilma Rousseff.

Podem-se encontrar, durante o governo de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, programas que promovem a justiça distributiva em todas as áreas sociais: assistência, saúde, trabalho e educação. Em todos os casos, podem ser identificados inúmeros projetos voltados para a contenção da pobreza por meio de ações compensatórias. Entretanto, no Ministério da Educação que se encontra de forma explícita a elevação da política compensatória à condição de política de Estado.

É possível identificar, nas reformas da educação implementadas no Brasil, o papel central atribuído às políticas compensatórias e sua articulação com programas de gestão que visam à racionalização e maior eficiência no uso dos recursos públicos. Um dos primeiros programas, no campo educacional, a promover à equidade associada a uma política de racionalização dos gastos públicos foi o FUNDEF. O *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* criado por meio da lei n. 9424/96 e seu sucessor, o FUNDEB, possibilitou um melhor controle dos gastos públicos sobre a educação e constituiu uma reforma gerencial do financiamento da educação. O FUNDEF e FUNDEB são o resultado de uma política que, reconhecendo a falta dos recursos que permitiriam garantir o acesso ao ensino público a todos àqueles que a ele teriam direito, teve que optar por uma solução gerencial para baixar custos e centralizar o controle das políticas implementadas.

Neste mesmo caminho de política de ações compensatórias e de equidade encontram-se o *Programa Universidade para Todos* (PROUNI) e a *Universidade Aberta do Brasil* (UAB), os quais promovem cursos de universidades públicas federais por meio de educação a distância e uma série de programas menores do Ministério da Educação voltados para políticas focais de etnia, gênero, indígenas, educação no campo etc. Em todos os casos, a opção seria pela eficiência do sistema e redução dos gastos que deveriam ser aplicados nos setores mais necessitados, como a formação de docentes e pessoal técnico de nível superior.



Figura 16. PROUNI
Fonte: mec.gov.br

Outro programa que se enquadra na concepção de políticas compensatórias é o *Plano de Ações Articuladas* (PAR), o qual funciona como projeto de indução e avaliação das políticas de equidade que, ao serem estabelecidas pelo Ministério da Educação, em nível federal, devem ser implementadas nas esferas estadual e municipal. Para participar do PAR, o estado ou município deve aderir ao *Compromisso: Todos Pela Educação*, um programa de 28 diretrizes com metas voltadas para a equidade e elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Essas metas devem ser alcançadas em até quatro anos. Um diagnóstico da educação local é realizado e formulado pelo *PDE* (*Plano de Desenvolvimento da Educação*) *local*, o qual o estado ou o município recebem recursos e apoio técnico. Nas escolas e regiões diagnosticadas como mais críticas são enviados consultores do MEC e apoio técnico por meio de uma parceria com 17 universidades públicas. O PAR acabou se tornando um importante mecanismo de redistribuição de verba do orçamento federal e, de acordo com dados publicados no site do MEC, todos os 5563 municípios brasileiros estão comprometidos a realizar o Plano de Ações Articuladas.

Uma ação de caráter compensatório é o *Plano de Desenvolvimento da Escola* (*PDE Escola*), programa vinculado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (*Fundescola*), e resultante do acordo de empréstimo firmado, em 1998, entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, com o objetivo de melhorar a educação. Inicialmente o *PDE Escola* era

destinado, exclusivamente, para escolas de ensino fundamental localizadas em *Zonas de Atendimento Prioritário*, determinadas pelos baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), as quais normalmente se encontram nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do Brasil. A partir de 2006, o *PDE Escola* foi estendido a todas as escolas com baixos IDEB.



Figura 17. PDE Escola
Fonte: www.mec.gov.br

A concepção compensatória que visa redistribuir racionalmente os fundos públicos para a educação, tomando como critério as regiões menos favorecidas, é claramente apresentada no PDE. A leitura deste documento permite compreender como são vinculadas as concepções de equidade, desenvolvimento econômico e uso racional dos recursos. No item em que são apresentadas as razões e princípios do PDE, pode-se ler que:

Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (BRASIL, 2007, p. 5).

É explícita, no texto, a vinculação entre desenvolvimento nacional e educação que se torna, por esse motivo, estruturante da ação do Estado. A ideia de potencialização dos efeitos remete a concepção de otimização e permite compreender que a educação é atribuído o papel de potencializadora do desenvolvimento, concepção que traduz perfeitamente as orientações das agências internacionais. Além disso, a equalização de

oportunidades de acesso à educação é apresentada como processo idêntico à redução das desigualdades.

Pode-se ler, no documento, como é justificada a necessidade de criação do PDE:

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace. O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado (BRASIL, 2007, p. 6).

Os programas e planos do MEC, como o PAR e o PDE, permitem que se compreenda a dimensão que as ações compensatórias vêm assumindo na política educacional brasileira, não restringindo mais a ações laterais ou isoladas, tendo se tornado a própria definição de todas as políticas empreendidas no Ministério da Educação.

Um dos mais importantes efeitos do PDE foi a criação do IDEB, o principal índice da educação que visa medir o rendimento da educação nacional. O IDEB foi criado em 2005 pelo *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)* como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação que tinha como uma de suas metas medir a qualidade de ensino no território nacional. O índice é calculado a cada dois anos por meio do rendimento escolar (aprovação e evasão) no Saeb e na Prova Brasil.

IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005-2011		
2005	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais (1º ao 5º ano) 3,8 Anos Finais (6º ao 9º Ano) 3,5	3,4
2007	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais (1º ao 5º ano) 4,2 Anos Finais (6º ao 9º ano) 4,0	3,5
2009	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais (1º ao 5º ano) 4,6 Anos Finais (6º ao 9º ano) 4,0	3,6
2011	Ensino Fundamental	Ensino Médio
	Anos Iniciais (1º ao 5º ano) 5,0 Anos Finais (6º ao 9º ano) 4,1	3,7

Fonte: INEP – IDEB 2011

É interessante se observar a evolução dos resultados do IDEB. É significativa a progressão dos índices dos anos iniciais da educação fundamental (1ª a 5ª séries) que sai de 3,8 em 2005 a chega a 5,0 em 2011. Já o índice dos anos finais da educação fundamental (6ª a 9ª séries) parece estagnado desde 2007. Em 2005, o índice foi de 3,5 e, em 2007, sobiu para 4,0 e permaneceu no mesmo índice em 2009 e subiu para 4,1 em 2011. Mais impressionante é a estagnação observada nos índices do ensino médio. Em 2005 era 3,4; em 2007 3,5; em 2009 3,5 e em 2011 3,6. Estes resultados demonstram um fraco desempenho com crescimento de apenas 0,4 em seis anos. Isto parece demonstrar o efeito das políticas educacionais voltadas para o ensino fundamental e em particular, para os primeiros anos da educação, objeto de uma diversidade de programas de acompanhamento e gestão.

3.5. O Ministério da Educação, seus órgãos assessores e os programas de apoio à educação

Como já citado na unidade 2, o Ministério da Educação foi criado em 1930, no governo Getúlio Vargas, com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública. Foi nomeado ministro o Francisco Campos que realizou uma série de importantes mudanças na estrutura da educação. Até esse momento, a educação era tratada pelo Departamento Nacional do Ensino, órgão do Ministério da Justiça. Posteriormente, em 1953, com a criação do Ministério da Saúde, a educação passou a ser tratada pelo Ministério da Educação e Cultura. O Ministério da Educação foi constituído por uma série de órgãos assessores que atuavam nas diferentes esferas da educação.

Secretarias do MEC

Secretaria Executiva (SE): coordena e supervisiona as atividades das secretarias e instituições vinculadas ao MEC, bem como os sistemas federais de planejamento, orçamento e organização;

Secretaria de Educação Superior (SESu): planeja, orienta, coordena e supervisiona o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior;

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETec): planeja, orienta, coordena e supervisiona o processo de formulação e a implementação da política da educação profissional e tecnológica;

Secretaria de Educação Básica (SEB): entre outros fins, planeja, orienta, coordena e supervisiona o processo de formulação e implementação da educação básica nos níveis da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio;

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI): planeja, orienta, coordena e supervisiona o processo de formulação e implementação de políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, educação do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais;

Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) assiste e apoia o Distrito Federal, os Estados e os municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação de seus planos de educação;

Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES): regula e supervisiona Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas, cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e pós-graduação *lato sensu*, todos na modalidade presencial ou a distância. A SERES também são responsáveis pela Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS).

Órgãos que assessoram o MEC na gestão da educação nacional são:

Conselho Nacional de Educação (CNE): órgão colegiado legislativo do MEC, com funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do MEC;

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): autarquia federal que tem como objetivo promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o *Sistema Educacional Brasileiro* para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional. O INEP é responsável pela formulação e aplicação dos diversos indicadores da educação como IDEB, SAEB etc.;

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES): fundação que tem como objetivo o acompanhamento, a consolidação e a expansão da educação superior no Brasil. Desempenha atividades de avaliação, divulgação da produção científica nacional, investimento na formação de pesquisadores e docentes no país e no exterior e cooperação científica internacional;

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH): empresa pública de direito privado que tem por finalidade apoiar o ensino, a pesquisa e a extensão, o ensino-aprendizagem e a formação de pessoas no campo da saúde pública, prestação de serviços de assistência médico-hospitalar, no campo ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico Sistema Único de Saúde (SUS);

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES): órgão colegiado de coordenação e supervisão do *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)* que tem entre outras responsabilidades a aplicação do *Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)*;

Instituto Benjamin Constant (IBC): criado por Decreto Imperial em 1854, caracteriza-se como centro de produção de estudos, pesquisas, programas de capacitação, materiais didáticos etc. na área de deficiência visual. É parte do Instituto o Educandário Benjamin Constant, externato voltado para a educação de deficientes visuais;

Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES): criado em 1856 por Huet, em 1908 passou a ser subvencionado pelo Estado. Centro de produção de estudos, pesquisas, programas de capacitação, materiais didáticos etc. na área de deficiências auditivas e fonoaudiológicas. Conta com um colégio de aplicação;

Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj): autarquia criada em 1949, em Recife, com as funções de resgatar, preservar a memória, bem como produzir, acumular e difundir estudos sociais referentes à vida e cultura nacional, particularmente do norte e do nordeste brasileiro. Organiza a concessão de prêmios para produções culturais e mantém uma biblioteca e cinema;

Colégio Pedro II: criado em 1837, desde 1967 se configura como autarquia federal. É o único colégio federal.

A transferência de recursos do MEC é realizada pelo FNDE. O FNDE foi criado, oficialmente, pela lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 e tem o status de autarquia, isto é receita própria, o que lhe permite criar e executar ações e programas próprios ou formulados pelo MEC, voltados para o desenvolvimento da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio). O FNDE possui três formas de repasse de recursos: as transferências diretas, em dinheiro como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), as transferências voluntárias, realizadas por meio de convênios e

descentralização de créditos para as instituições ou municípios, e a execução direta, com a transferência do produto e não do dinheiro por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo).

O FNDE é responsável por ações que vão desde projetos de melhoria da infraestrutura das escolas à execução de políticas públicas. O FNDE é o órgão responsável pelo repasse do FUNDEB para os estados.

Os programas proporcionam auxílios suplementares, financeiros e técnicos para com a educação básica.

PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO DO FNDE

- o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE);
- o Brasil Profissionalizado: programa de valorização do ensino técnico profissionalizante;
- o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância;
- o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD);
- o Plano de Ações Articuladas (PAR);
- o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância);
- o Programa Nacional de Informática na Educação e de Tecnologia Educacional (PROINFO);
- o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE);
- o Caminho da Escola: linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.

- **Alimentação Escolar:** implantado desde 1955, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende aos alunos da educação básica por meio de transferência financeira aos estados e municípios, em prol da alimentação escolar. Tendo caráter suplementar, este programa busca cumprir o direito constitucional de cada aluno. Todavia, tais alunos precisam estar matriculados em unidades escolares públicas ou filantrópicas. Segundo Brasil (2011a), o PNAE “beneficia 45,6 milhões de estudantes da educação básica” ⁶

- **Biblioteca na Escola:** o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), criado em 1997, apresenta como principais objetivos: “a democratização do acesso às fontes de informação; o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores; apoio à atualização e desenvolvimento profissional do professor” (BRASIL, 2011a)⁷. Para cumprir tais objetivos, o PNBE distribui acervos de obras literárias, de pesquisa, de

⁶ Informações retiradas do site: <http://escolas.educacao.ba.gov.br/pnae>.

⁷ Idem nota 6.

referência e demais materiais referentes ao currículo da educação básica. Neste programa, os recursos são originados do *Orçamento Geral da União*, cabendo ao FNDE o gerenciamento de tais recursos.

- **Brasil Profissionalizado:** criado em 2007, tem como foco a educação profissional e tecnológica. Com a intenção de modernizar e expandir as redes públicas de ensino médio a partir de sua integração ao ensino técnico, este programa busca cumprir uma das metas do *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE). Para isso, o programa repassa recursos financeiros para os estados e municípios que buscam valorizar essa modalidade de ensino. Estes recursos devem ser aplicados na infraestrutura, na gestão, nas práticas pedagógicas e, também, na formação de professores.

- **Caminho da Escola:** voltado para o atendimento constitucional do direito ao transporte escolar, o Programa Caminho da Escola foi criado em 2007. Este programa fornece diariamente ônibus escolares, lanchas e bicicletas para o transporte de alunos de escolas públicas, de acordo com as condições e especificidades de tráfego para o acesso às escolas. O atendimento é feito tanto para alunos da zona urbana quanto para alunos da zona rural. Segundo Brasil (2011a), até janeiro de 2011, o programa atendeu 3826 municípios, por meio da aquisição de um total de 12091 ônibus escolares.

- **Dinheiro Direto na Escola:** criado em 1995, presta assistência financeira de cunho suplementar. De acordo com Brasil (2011a), o programa engloba “escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos⁸ [...]”. Dentre seus objetivos, destaca-se a melhoria da infraestrutura escolar e o reforço da autogestão da escola no âmbito financeiro, didático e, também, administrativo.

- **Formação pela Escola:** o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE busca, por meio da oferta de cursos na modalidade a distância, a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos do âmbito municipal e estadual, representantes da comunidade escolar e, também, da comunidade organizada. Esta capacitação é voltada para o fortalecimento da ação destes sujeitos envolvidos “na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas, e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE”⁹ (Brasil, 2011a).

⁸ Idem nota 6.

⁹ Idem nota 6.

- **Livro Didático:** o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) distribui livros didáticos, dicionários e obras complementares para escolas públicas de ensino fundamental e médio. Além disso, o programa também atende a Educação de Jovens e Adultos (EJA), apenas da rede pública de ensino, e entidades que possuem parcerias com o Programa Brasil Alfabetizado. Por meio do Guia PNLD, cada escola pode escolher o livro que melhor reflete seu planejamento pedagógico. Além de livros impressos, são distribuídos versões em *Braille*, áudio e *MecDaisy*.

- **Livros em Braille:** o Programa Nacional de Livro Didático em *Braille* possui parceria com a Secretaria de Educação Especial do Estado de São Paulo (SEESP) do Ministério da Educação. Este programa atende alunos cegos e com cegueira, advindos de escolas públicas de ensino regular ou escolas especializadas, desde que sejam sem fins lucrativos.

- **Plano de Ações Articuladas:** o Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma ação realizada a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual condicionou apoio técnico e financeiro do MEC aos sistemas de ensino (estadual, distrital e municipal) mediante a adesão ao *Plano de Metas de Educação para Todos pela Educação*. O PAR tem duração de quatro anos (2008 a 2011).

- **Proinfância:** o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) presta assistência financeira, de caráter suplementar, aos municípios que aderiram ao *Plano de Metas de Educação para Todos pela Educação* e elaboraram o PAR. Os recursos são voltados para a aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e escolas de educação infantil da rede pública de ensino.

A rede estadual de ensino de São Paulo

A *Secretaria da Educação do Estado de São Paulo* possui a maior rede de ensino do Brasil, com 5,3 mil escolas, 230 mil professores, 59 mil servidores e mais de 4 milhões de alunos.

Possui dois órgãos vinculados, o Conselho Estadual de Educação (CEE), colegiado legislativo de caráter normativo, deliberativo e consultivo do sistema educacional público e privado paulista e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), órgão voltado para a manutenção material da rede, responsável pela construção de escolas ou suas reformas, adequação de unidades escolares e abastecimento de materiais e equipamentos.

A Secretaria possui ainda seis coordenadorias: Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores: “Paulo Renato Costa Souza” (EFAP); Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB); Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA); Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (CISE); Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos (CGRH) e Coordenadoria de Orçamento e Finanças (COFI).

As Diretorias Regionais de Ensino, localizadas nas diferentes regiões do Estado, são os órgãos responsáveis pela articulação local entre as escolas e as determinações da Secretaria Estadual de Educação. As Diretorias Regionais (antigamente chamadas de Delegacias de Ensino) coordenam e supervisionam as atividades realizadas nas escolas estaduais; supervisionam, prestam assistência e fiscalizam as condições de funcionamento das escolas municipais e particulares (de ensino infantil ao médio, inclusive ensino supletivo); asseguram que os serviços de assistência ao aluno estão funcionando e tratam de assuntos relacionados aos professores (habilitação, transferência etc.).

3.6. As políticas públicas para a educação: alguns resultados

Pode-se constatar, ainda, que ao longo dos mais de cem anos de criação do sistema escolar brasileiro, ocorreram muitos avanços e recuos, muitas tensões e enfrentamentos políticos. O quadro abaixo apresenta a evolução das matrículas durante o período Republicano. O crescimento da população foi de 1251,4% e o crescimento de matrículas foi de 20519,9%. Saiu-se de uma cobertura, em 1900, de apenas 1,7% da população para 26,6%.

Ano	População	Matriculas séries iniciais
1900	14. 300.0000	250.000
1920	30. 635.605	1.000.000
1950	51.944.397	4.352.043
1960	70 992 343	8.000.000
1970	90.000.000	16.000.000
1980	118. 562.549	22.500.000
1990	146.592.579	27.500.000
2000	171.279.882	37. 500.000
2010	193.252.604	51.549.889

Fonte: dados matrículas 1889 a 1980 PAIVA, 1990; dados Matrículas 1990 a 2010 INEP; dados populacionais IBGE.

Considerando-se os dados da população apenas para os alunos em idade escolar, em 2010 tem-se:

População em idade escolar:

0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos
10.925.893	8.696.672	26.309.730	10.357.874	45.364.276

Fonte: IBGE.

Em relação ao acesso à escola na educação infantil, a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) do IBGE revela que em 1999 as crianças de 0 a 5 anos de idade apresentavam uma taxa de escolarização de 23,3%, já em 2009 essa proporção foi para 38,1%, demonstrando significativo crescimento.

A taxa de analfabetismo demonstra que a dificuldade em eliminar o analfabetismo permaneceu. Isto decorre principalmente do fato de boa parte da população ainda não conseguir cursar as séries iniciais na idade adequada. A reprodução do analfabetismo não significa a dificuldade de escolarizar o adulto, mas, acima de tudo, a dificuldade de alfabetizar todas as crianças porque se todas forem alfabetizadas na idade adequada não se teria adultos analfabetos.

O Censo de 2010 (IBGE) mostra uma queda no índice de analfabetismo de 2000 a 2010. Em 2000, o número de analfabetos correspondia a 13,63% da população (15 anos ou mais de idade). Esse índice caiu para 9,6% em 2010. Esta queda no índice de analfabetismo deve-se, principalmente, aos Programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a uma elevação do acesso à escola nas fases iniciais propiciada por diferentes ações governamentais.

3.6.1 Dados referentes à escolarização, defasagem e distorção idade-série

Os dados coletados pelo IBGE demonstram que se está longe da universalização do ensino fundamental. De acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE, 65,1% da população brasileira não havia cursado ou concluído o ensino fundamental no ano 2000. Quase metade da população brasileira (49,25%), com 25 anos ou mais, não tinha concluído o ensino fundamental em 2010. Segundo o Relatório Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE de 2010, a baixa escolarização dos adolescentes vem como decorrência das defasagens no ensino fundamental. Segundo o relatório, pode-se constatar que a maioria das crianças brasileiras ingressava no ensino fundamental sem ter cursado o nível pré-escolar, o que acarreta, no início do processo, um atraso em média de dois anos em relação aos alunos que cursaram.

Os dados da PNAD em 2011 revelam uma média muito baixa de anos de estudos concluídos, especialmente se comparada a outros países com níveis de desenvolvimento econômico e social semelhantes aos do Brasil. Em 2009, a média de estudo para 15 anos ou mais de idade era de 7,5 anos de estudo, o que significa que não se conseguia concluir o ciclo escolar fundamental obrigatório e direito garantido constitucionalmente. Na região sudeste, essa média atingiu 8,2 anos, enquanto na região nordeste, apenas 6,7.

Em relação à escolarização dos adolescentes, cerca de metade da população entre 15 e 17 anos estava em idade adequada no nível médio em 2009.

A pesquisa PNAD mostrou uma grande disparidade territorial: entre os adolescentes residentes na região nordeste em 2009, somente 39,2% estava no nível médio, enquanto na região sudeste essa taxa chegou a 42,1%.

Os dados do censo mostraram que 966 mil crianças e jovens de idades entre 6 a 14 anos não frequentavam a escola em 2010. O número representa 3,3% da população dessa faixa etária. A pior situação foi a da região norte, com o percentual mais alto: 6,1%, quase duas vezes a taxa do sul que foi de 2,5% e a do sudeste de 2,8%. Observando-se os dados referentes à faixa etária de 7 a 14 anos, o percentual de crianças e jovens fora da escola caiu, entre 2000 e 2010, de 5,5% para 3,1%. Já entre os jovens de 15 a 17 anos, idade potencial para se cursar o ensino médio, 16,7% não frequentavam a escola em 2010. Em 2000, o índice era de 22,6%.

3.6.2. Escolarização masculina e feminina

Segundo relatório do IBGE de 2010, nas faixas etárias de 18 ou 19 anos e de 20 a 24 anos, a escolarização das mulheres superou a dos homens. O percentual de mulheres que não frequentaram escola era de 54,6%, no grupo etário de 18 a 19 anos, e de 73,2%, no de 20 a 24 anos. Entre os homens de 18 a 19 anos, 55,4% estavam fora da escola e no grupo de 20 a 24 anos, o percentual chegou a 76,5%.

3.6.3. Escolarização rural e urbana

Na área urbana, o percentual de pessoas que não frequentavam escola foi 54,2%, no grupo etário de 18 ou 19 anos, e de 73,6%, no de 20 a 24 anos, enquanto que na área rural, esses indicadores foram 59,0% no grupo etário de 18 a 19 anos e 82,3% no grupo de 20 a 24 anos.

3.6.4. Escolarização em relação aos brancos e negros

Os percentuais de pessoas de 10 anos ou mais de idade sem instrução ou com ensino fundamental incompleto diminuíram para os brancos, pretos e pardos. As desigualdades entre a escolarização de negros e brancos ainda persistem. Em 2000, a proporção da população branca sem instrução ou sem ensino fundamental completo era de 56,6% e em 2010 de 42,8%. Entre os que se designaram negros era de 74,4% em 2000 e 56,8% em 2010. Entre os que se designaram pardos foi de 73,2% em 2000 para 57,3% em 2010. Os percentuais em relação às pessoas sem instrução ou sem ensino fundamental completo na faixa de 15 a 17 anos foram de 85,4% para os brancos, 81,1% para negros e 81,9% para pardos. Na faixa de 20 a 24 anos foi de 25,5% dos brancos, 20,3% dos negros e 21,6% dos pardos. Em relação ao ensino superior, o aumento entre 2000 e 2010 foi expressivo para os que se designaram negros e pardos. O aumento foi de 2,3% para 8,4% para os negros e de 2,2% para 6,7% para os pardos. Para os brancos, o aumento foi de 8,1% para 14,5%. Quase 13% das pessoas de cor ou raça branca completaram o ensino superior em 2010, enquanto que apenas 4% da população de pretos e pardos dessa faixa etária tinha alcançado o mesmo nível de estudos em

2000. Verificou-se que 73% das pessoas de 10 anos ou mais de idade com ensino superior completo era branca e menos de 25% era de pretos e pardos.

3.6.5. Outros dados da educação brasileira

Taxa de abandono (2008): 4,8%.

Taxa de reprovação (2008): 12,1%.

Taxa de aprovação (2008): 83,1%.

Matrículas na Educação Básica (2009): 52.580.452.

Taxas de aprovação, abandono, evasão, promoção, repetência, reprovação e distorção idade-série.

	Ensino Fundamental - anos iniciais	Ens. Fundamental - anos finais	Ensino Médio
Taxa de distorção idade-série 2010	18,5%	29,6%	34,5 %
Taxa de abandono	1,8 %	4,7 %	10,3 %
Taxa de reprovação (2010)	8,3 %	12,6 %	12,5 %
Taxa de aprovação (2011)	91,2 %	83,4 %	77,4 %

Fonte: MEC/Inep

De acordo com o Censo de 2011, existiam no Brasil 194.932 estabelecimentos de ensino de educação básica, dos quais 157.381 pertenciam à rede pública e 37.551 à rede privada. Os docentes da educação básica eram 2.039.261. Destes professores, 74% professores possuíam formação na educação ensino médio, 0,4% possuíam o ensino fundamental completo e 0,2% apenas o ensino fundamental incompleto.

Na educação Básica existem 50.972.619 alunos matriculados dos quais 43.053.942 estão na rede pública e 7.918.677 na rede privada.

O censo da educação superior de 2011, do INEP, apontou que o Brasil possuía 357.418 docentes 6.739.689 estudantes, matriculados em 30.616 cursos de graduação. Deste total, 1.032.936 estavam em universidades públicas federais. Em 2012, 187.760 alunos cursavam a pós-graduação.

3.7. Considerações finais

Nesta unidade estudou-se o processo de redemocratização do país após o fim da Ditadura Militar. Acompanhou-se a elaboração da Constituição Federal de 1988, o processo de discussão e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lei n. 9.394/96, assim como os principais aspectos dessa lei. Em seguida, tratou-se das ações realizadas para implementação da LDB, em particular o Plano Nacional de Educação (PNE do decênio de 2001-2010) e o CONAE de 2010. Finalmente, abordaram-se os programas desenvolvidos pelos governos em geral e a concepção de política compensatória. Pode-se concluir que, embora muitas ações foram realizadas no sentido de democratizar a educação brasileira, é necessário analisar o sentido que essas ações têm assumido e em que medida, de fato, têm contribuído para a expansão da educação pública no Brasil.

As políticas educacionais têm assumido um caráter neoliberal e gerencial, apontando uma preocupação, cada vez maior, com os indicadores e os números de avaliação do sistema do que com a efetividade da própria educação. A concepção de democratização do ensino passou a significar apenas atendimento e ampliação da cobertura da educação, sem implicar em uma melhoria na qualidade do ensino. Concepções baseadas em critérios técnicos como habilidades e competências têm predominado, assim como a concepção de educação voltada para a empregabilidade, deixando de fora do debate a educação como espaço para o exercício da democracia social e da cidadania, aspectos que apenas ficaram no papel. Ainda que se tenha avançado em alguns aspectos, as políticas públicas para a educação não foram suficientes para imprimir uma dinâmica de acesso, permanência e equidade com relação à escolarização no Brasil.

Você Sabia?

Presidentes do Período Democrático - Nova República (1985- até os dias de hoje)

Nº	Presidente	Início do mandato	Fim do mandato	Partido	Vice-presidente(s)
1	Tancredo Neves		Escolhido por Colégio eleitoral – não chegou a assumir por falecimento em 1985	Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMDB	José Sarney
2	José Sarney		15 de março de 1985		nenhum
3	Fernando Collor		15 de março de 1990		Itamar Franco

4	Itamar Franco		29 de dezembro de 1992	1 de janeiro de 1995		<i>nenhum</i>
5	Fernando Henrique Cardoso		1 de janeiro de 1995	1 de janeiro de 2003	Partido da Social Democracia Brasileira PSDB	Marco Maciel
6	Luiz Inácio Lula da Silva		1 de janeiro de 2003	1 de janeiro de 2011	Partido dos Trabalhadores PT	José Alencar
7	Dilma Rousseff		1 de janeiro de 2011	em exercício		Michel Temer

3.8. Saiba mais

Assista aos seguintes vídeos no YouTube:

Dermeval Saviani: A política educacional brasileira após a Ditadura Militar até os dias atuais:

<http://www.youtube.com/watch?v=KDlydJpnhv8>

Dermeval Saviani: CONAE:

<http://www.youtube.com/watch?v=O7otkCh0ogo>

Princípios Gerais de Administração Escolar: Administração Escolar

Lisete Arelaro e Vitor Paro:

http://www.youtube.com/watch?v=qBcYm_1c1rg

Palestra Jamil Cury - PNE - Parte 1:

http://www.youtube.com/watch?v=G0-me_ZH04

Palestra Jamil Cury - PNE - Parte 2:

<http://www.youtube.com/watch?v=zrHY6IURMRM>

Palestra Jamil Cury - PNE - Parte 3:

<http://www.youtube.com/watch?v=CEeYb0cVZB0>

Palestra Jamil Cury - PNE - Parte 4:

<http://www.youtube.com/watch?v=htY6cwezzRg>

Palestra Jamil Cury - PNE - Parte 5:

<http://www.youtube.com/watch?v=FrPIIUS33SA>

MEC divulga Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2011:

<http://www.youtube.com/watch?v=jDeTGDmnxUg>

Estudos complementares:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

LDB – Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional - lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>

Plano Nacional de Educação 2001 - lei n. 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>

Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=179:funcionamento&catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725

Conferência Nacional de Educação (CONAE):

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

Conselho Nacional de Educação (CNE):

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=54

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE):

<http://centraldemidia.mec.gov.br/play.php?vid=848>

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):

http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

Ministério da Educação (MEC):

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

Plano de Ações Articuladas (PAR):

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-par>

Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE):

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>

Programa Brasil Profissionalizado:

http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663

Programa Caminho da Escola:

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-caminho-da-escola>

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>

Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE):

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-biblioteca-da-escola>

Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE:

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-formacao-pela-escola>

Programa Nacional do Livro Didático (PNLD):
<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-livro-didatico>

Programa Nacional de Livro Didático em Braille:
<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-livros-em-braille>

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA):
<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia>

Programas e Ações da Secretaria de Educação Especial do Estado de São Paulo (SEESP):
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12507&Itemid=826

3.9. Referências

AZEVEDO, F. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Disponível em http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 30 jun. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988. 141 p.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lex: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, 1996, v. 134, n. 248.

_____. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php>. Acesso em: 26 mar. 2011 (a).

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Índice de Desenvolvimento de Educação Básica*. Disponível em: http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=5. Acesso em: 26 mar. 2011 (b).

_____. Ministério da Educação. Ação Educativa. *A Educação Básica no governo Lula: um primeiro balanço*. 2006. Disponível em: http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Educacao_basica_no_governo_Lula.pdf. Acesso em: 08 out. 2008.

CAMARGO, R.B.; PINTO, J.M.R.; GUIMARÃES, J.L. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*. 2008, v. 3, n. 135, p. 817-839.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010. 164 p.

CURY, C.R.J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 2002, n. 116. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 abr. 2011.

_____. Políticas Inclusivas e Compensatórias na Educação Básica. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: 2005, v. 35, n. 124. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2011.

_____. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. *Educação & Sociedade*. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), 2007, v. 28, n. 100, ed. especial, p. 831-855.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*. Campinas: 2008, v. 29, n. 105. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400012&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 abr. 2011.

DAVIES, N. O FUNDEF e os equívocos na Legislação e Documentação Oficial. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. *Cadernos de Pesquisa*, n.113, p. 113-128, jul. 2001.

DOURADO, L.F. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, 2009, v. 25, n. 2, p. 365-376.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. *Educação & Sociedade*. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), 2010, v. 31, n. 112, p. 677-705.

FILHO, J.C.S. Administração Educacional e Desenvolvimento Social. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, 1983, v. 1, n. 1, p. 46-64.

HOFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*. Campinas, 2001, v. 21, n. 55. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 mar. 2011.

LIBÂNEO, J.C. *Organização e Gestão da Escola*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

_____. Alguns aspectos da política educacional do governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. *Revista HISTEDBR On-line*. Campinas: 2008, n. 32, p. 168-178.

LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J.F.de; TOSCHI, M.S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

LUIZ, M.C.; SILVA, F.C. *Políticas Públicas, legislação e organização da escola*. ed. 1. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

PARO, V.H. Estrutura da escola e educação como prática democrática. In: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. (Org.). *Políticas Educacionais e organização do Trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.

PINTO, J.M.deR. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no Pacto Federativo. *Educação & Sociedade*. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), 2007. v. 28, n. 100, ed. especial, p. 877-897.

SACRISTÁN, J.G. Reformas educacionais: utopia, retórica e prática. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. (Orgs.). *Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996, p. 51-74.

SANTOS FILHO, J.C.dos. Democracia institucional na escola: uma discussão teórica. *Revista de Adm. Educacional*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco. 1998, v. 1, n. 2.

SAVIANI, D. *A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 5. ed. Campinas, SP: Autores associados, 1999.

_____. *Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil*. 31ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambú, 2008. Trabalho preparado por solicitação do GT-5: Estado e Política Educacional.