

Parte 2 - Políticas públicas educacionais: perspectivas históricas

Fragmentos de uma história das políticas públicas de educação no Brasil

André Luiz Paulilo
Rachel Duarte Abdala

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PIMENTA, CAM., and ALVES, CP., orgs. *Políticas públicas & desenvolvimento regional* [online].
Campina Grande: EDUEPB, 2010. 211 p. ISBN 978-85-7879-016-5. Available from SciELO Books
<<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Fragmentos de uma história das políticas públicas de educação no Brasil

André Luiz Paulilo¹

Rachel Duarte Abdala²

Como recorte da história da educação, a história das políticas educacionais tem por objeto as ações de governo no âmbito do ensino público. Sanfelice (2004) adverte, no entanto, que essa postura metodológica não deve significar o isolamento desse objeto em relação a outros temas e questões. Sobretudo a história das instituições escolares (cf. MAGALHÃES, 1998; 2005), dos intelectuais da educação (p/ex. HILSDORF, 1986) e das iniciativas organizadas a partir dos movimentos sociais (ver SPÓSITO, 1984; 1993) possibilitam estabelecer relações entre a sociedade civil e a autoridade pública. Nesse sentido, Sanfelice conclui apropriadamente que se

1 Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo, professor de História nas redes de ensino do Governo do Estado de São Paulo e da Prefeitura da capital. É pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em História da Educação (NIEPHE-USP).

2 Mestra em História da Educação pela Universidade de São Paulo, professora de Teoria da História na Universidade de Taubaté. Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em História da Educação (NIEPHE-USP) e do Núcleo Interdisciplinar de Prática e Práxis Contemporânea (NIPPC-UNITAU).

ater ao estudo histórico das políticas públicas constitui uma possibilidade para o levantamento de fontes que os historiadores utilizam com frequência.

Entre o conjunto dessas fontes que Sanfelice (2004, p. 100-102) indica como relevantes para a história das políticas educacionais no Brasil, a documentação proveniente da tramitação da legislação educativa chama a atenção para o papel das câmaras legislativas do país na formulação das políticas de ensino. Ainda que, de fato, o estudo do Poder Legislativo seja um importante meio para investigação do que a lei não materializou, são poucas as reflexões acerca da ação parlamentar no âmbito educacional. Significativamente, as emendas populares, as emendas oferecidas em plenário, os projetos derrotados e os substitutivos revelam tendências, hegemonia, representatividade de grupos e segmentos atuantes na formulação das políticas públicas que contam com poucos estudos sistemáticos e quase nenhuma análise de conjunto.

O propósito deste ensaio é tomar como perspectiva as relações entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação das políticas públicas de educação. Não se trata, porém, de uma varredura de fontes, de temas ou de fatos. Tampouco o intuito seja delinear uma reflexão abrangente acerca do papel do Legislativo nos assuntos educacionais. Ao contrário, o que se quer questionar aqui é a atitude do Congresso Nacional perante a definição das políticas de educação. A análise foi construída a partir de alguns fragmentos da história política do país, tendo em vista discutir os horizontes de ação do Legislativo perante as leis orgânicas do Estado Novo, as discussões da LDB de 1961, o tecnicismo do período militar e a organização da escola atual.

A alternância de períodos marcados por dispositivos de restrição do Poder Legislativo criados pelo Executivo, durante os regimes de exceção, e pelas manobras políticas de orientação privatista, nos períodos de democracia, motivou a divisão desta exposição em duas partes. A primeira focaliza as restrições impostas ao Legislativo pelo Executivo, quanto às iniciativas de regulamentação dos serviços

educativos. A segunda parte trata da ação parlamentar na discussão e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, em 1961 e 1996. Embora panorâmica, a análise desses episódios pretende circunstanciar alguns limites da ação política em torno do mais importante âmbito de decisão sobre as políticas públicas de educação numa democracia.

Dispositivos de restrição à ação parlamentar

Entre 1934 e 1946, Gustavo Capanema, no Ministério da Educação, deu continuidade ao processo de reforma educacional iniciado por Francisco Campos em 1931. Em primeiro lugar, interferiu no Ensino Superior, ao implementar um projeto universitário que, segundo Ana W. Mendonça (2002, p. 171), fazia do educador um mero burocrata, um trabalhador intelectual a serviço do Estado. Somente a partir de 1942, Capanema iniciou a reforma dos demais níveis de ensino. Por meio de decretos-lei, editou as leis orgânicas para o ensino industrial (1942), secundário (1942), comercial (1943), primário (1946), normal (1946) e agrícola (1946). Como resultado, o ensino primário foi desdobrado em ensino primário fundamental e ensino primário supletivo; o ensino médio ficou organizado em dois ciclos, o ginasial e o colegial, e nos ramos secundário e técnico-profissional. Este último foi dividido em industrial, comercial e agrícola, além do ensino normal, que mantinha interfaces com o superior.

Segundo a avaliação de Dermeval Saviani (2004, p. 38), “[...] embora todo o arcabouço da educação tenha sido afetado, prevalecia, ainda, o mecanismo de se recorrer a reformas parciais, fazendo falta um plano de conjunto que permitisse uma ordenação unificada da educação nacional em seu todo”. No entanto, a fragmentação não dirimia o fato de a regulamentação ensino ser feita conforme as urgências definidas pelos grupos que assumiam o poder político Executivo do país.

Sobretudo, o recurso ao decreto-lei, na forma de lei orgânica do ensino, substituiu as iniciativas do Poder Legislativo. Hilsdorf

(2003, p. 98) bem explica que a Constituição elaborada por Campos, em lugar da Constituição de 1934, “[...] apresentava nas suas Disposições Transitórias o mecanismo-chave do novo regime: o uso do decreto-lei pelo Executivo central e pelos interventores estaduais”. Esse artifício permitiu desenvolver uma política educacional de molde autoritário e uniforme, conformando todos os sistemas de ensino aos objetivos do Estado mediante as leis orgânicas do ensino (HILSDORF, 2003, p. 100-101; SAVIANI, 2004, p. 37).

A dificuldade da discussão parlamentar também foi marca da política educacional do período militar. Entre 1964 e 1968, os acordos de cooperação do Ministério da Educação e Cultura com a *Agency for International Development*, os acordos MEC-USAID fizeram, segundo Otaíza Romanelli (1978, p. 218), da mentalidade empresarial o conteúdo de um modelo educativo cujo desenvolvimento fora garantido pela força. Com efeito, as políticas de ensino ficaram assentadas sobre os princípios organizacionais da grande empresa, tais como racionalidade, eficácia e produtividade.

O estudo de Guiomar Namó de Mello (1982) sobre a educação do período mostra a direção tecnicista dada pelos interesses atendidos pelos acordos MEC-USAID e a penetração de categorias, como capital humano, carência material dos alunos e rentabilidade no discurso educacional. Sobretudo, existem várias pesquisas mostrando que a contraface desses objetivos atribuídos às reformas era a contenção das iniciativas dos movimentos sociais mediante a repressão (ver, principalmente, SPÓSITO, 1984). Nesse sentido, os militares e seus tecnocratas impuseram a política que convinha aos interesses privatistas, ao facilitarem a privatização do ensino secundário e superior. Não obstante a extensão da obrigatoriedade escolar para oito anos, Cunha (1973, p. 47) avaliava que, como prêmio ao apoio político havido às mudanças, as classes médias receberam um intenso aumento de vagas no ensino superior, ao passo que a formação de grandes conglomerados de faculdades particulares era incentivada.

Politicamente, o caso também parece pender para um só lado. Considerando a tramitação dessas reformas, HILSDORF (2003, p.

127) indica que o papel do Congresso Nacional foi praticamente o de referendar os projetos originais encaminhados pelo Executivo a partir das indicações de técnicos norte-americanos. Nesse sentido, argumenta: “[...] o Poder Legislativo funcionava, assim, no período, como um reforçador do sistema autoritário sendo sua fiel expressão. Ao homologar os planos de educação escolar propostos pelo Executivo, o Legislativo evidenciava a quem verdadeiramente representava: os militares, os tecnocratas e as empresas privadas”.

O regime de exceção produzido pelo comando militar, entre as décadas de 60 e 70, submeteu o Legislativo por meio de artifícios, como os atos institucionais, e forte perseguição política. Em decorrência das condições assim criadas, o anteprojeto de reforma universitária, por exemplo, foi aprovado em caráter de urgência, sem tempo de passar pela análise das comissões técnicas, e o Executivo pôde privar-se de prever dotações orçamentárias precisas para o ensino público (cf. HILSDORF, 2003, p. 126).

A ação parlamentar e a privatização do público

Não foi preciso a ditadura militar para os interesses privatistas mostrarem força política na educação. No período anterior, a aprovação do substitutivo Lacerda como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024, de 20 dez. 1961) já indicava isso. Em 1948, foi apresentado à Câmara dos Deputados, para discussão, um anteprojeto de LDB cujo caráter liberal e descentralizador trazia a rubrica de antigos pioneiros da educação nova. No entanto, a forte oposição que esse anteprojeto sofreu de Gustavo Capanema, então deputado e líder do PSD na Câmara Federal, impediu o progresso da discussão.

A questão foi revivida quando, uma década depois, Carlos Lacerda apresentou três sucessivos substitutivos de orientação privatista ao anteprojeto de LDB. Deputado da UDN, à época, ele colocava o financiamento das escolas particulares pelo Estado, para que se tornassem gratuitas às famílias, sem modificar fundamentalmente a

organização escolar existente desde 1942. A interpretação majoritária da historiografia diz, muito na esteira da oposição liberal ao projeto Lacerda, que, assim, atendia-se aos interesses comerciais da iniciativa privada organizada empresarialmente e à ideologia da Igreja Católica.

A tramitação da proposta no Congresso provocou a reação de educadores e intelectuais que, superando as suas divergências, iniciaram uma Campanha de Defesa da Escola Pública. Diante dessa mobilização de oposição, a aprovação do substitutivo de Carlos Lacerda, em 1961, é indicativa das forças políticas que predominaram no Congresso Nacional, diante da discussão da LDB, entre 1948 e 1961, e do caráter conservador delas.

O mais recente processo de democratização do país também impôs uma longa tramitação no Congresso Nacional, quanto à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394, de 20 dez. 1996). Um estudo de Regina Gracindo mostrou que, por ocasião dos debates em torno do projeto da LDB, delineararam-se, no Congresso, três grandes blocos de representação popular em defesa do ensino público e gratuito, democrático e de qualidade. Considerando as interpretações acerca do que significava defender esse ensino, Regina Gracindo distingue: o grupo invariante, interessado em manter o *status quo* e a vigência do capitalismo expropriador; o mudancista, que propunha mudanças para que o capitalismo se voltasse para os direitos sociais; e, o transformador, que queria uma escola pública voltada para a transformação social.

O projeto que assim tramitava, na Câmara dos Deputados, fora elaborado por entidades e associações educacionais e, conforme o entendimento de Dermeval Saviani (2004, p. 50), dava ênfase na qualidade social da educação. No entanto, acabou sendo derrotado pelo projeto Darcy Ribeiro, surgido no Senado. A discussão parlamentar mais uma vez optou por reforçar o viés privatista na legislação do ensino. Conforme observam Carmem S. V. Moraes e César A. Minto (1993, p. 13), o projeto de autoria de Darcy Ribeiro e Marco Maciel também permitia a alocação de recursos públicos para instituições

privadas, agora mediante subvenções, doações e cooperação financeira. Amplamente apoiado pelo Poder Executivo, o projeto, que se transformou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tem acentuada orientação neoliberal, servindo, no entendimento de Saviani (2004, p. 50), como “[...] instrumento de ajustamento da educação às demandas do mercado numa economia globalizada centrada na tão decantada sociedade do conhecimento”.

Conforme sugere Hilsdorf (2003, p. 132), a aliança que aprovou a LDB, em 1996, no Congresso Nacional, talvez se explique mediante o fisiologismo, o clientelismo e a corrupção que historicamente marcam a política nacional, contrariando os interesses populares. Nesse sentido, ainda nos períodos democráticos, o estudo das políticas públicas de educação beneficia-se da compreensão das manobras utilizadas pelo Poder Executivo para controlar as decisões parlamentares. A formulação de leis de diretrizes e bases para a educação e a busca de formas e alternativas para implementar seus propósitos, expõe um processo recorrente de polêmicas e lutas pelo poder na condução das políticas públicas de educação.

O estudo das políticas educacionais, no Brasil, compreendendo seus diversos sistemas, revela uma acentuada relativização e neutralização da reforma educacional como processo social, pois não abrange a relação entre decisões políticas e a gestão do cotidiano escolar. Assumindo que é no âmbito do cotidiano que as políticas educacionais são implementadas, percebe-se que o desafio da operacionalização que compreende a interpretação e aplicação das diretrizes normativas implica no posicionamento dos atores da gestão escolar diante da perspectiva de mudança. Verifica-se a inexistência de uma cultura participativa e que preconize a continuidade das ações, interrompendo bruscamente as implementações de acordo com as mudanças dessas gestões políticas. Os princípios norteadores da política educacional, no Brasil, organizam-se, portanto, preconizando uma pretensa universalidade, fundamentada pelo princípio de democratização; descentralização, equidade e controle social.

Referências

CUNHA, L. A. O 'Milagre Brasileiro' e a política educacional. **Argumentos**, n.º 2, 1973, p. 45-54.

HILSDORF, M. L. S. **Francisco Rangel Pestana: jornalista, político, educador**. São Paulo: FEUSP, 1986. Tese de doutorado.

_____. **História da educação brasileira: leituras**. São Paulo: Thompson, 2003.

MAGALHÃES, J. A história das instituições escolares em perspectiva. In.: GATTI JR, D.; INÁCIO FILHO, G. **História da educação em perspectiva: ensino, pesquisa, produção e novas investigações**. Campinas: Autores Associados; Uberlândia: EDUFU, 2005, p. 91-104.

_____. Um apontamento metodológico sobre a história das instituições educativas. In: SOUSA, C. P.; CATANI, D. **Práticas educativas, culturas escolares, profissão docente**. São Paulo: Escrituras, 1998. p. 51-69.

MELLO, G.N. (org.). **Escola nova, tecnicismo e educação compensatória**. São Paulo: Loyola, 1982.

MENDONÇA, A. W. **Anísio Teixeira e a Universidade de Educação**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

MORAES, C.S.V.; MINTO, C. A. Políticas governamentais para a educação em tempos de neoliberalismo. **Cadernos Adusp**, n.º 1, São Paulo, 1993, p. 7-15.

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

SANFELICE, J. L. Fontes e história das políticas públicas. In LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M.I.M. **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 97-110. (Coleção Memória da Educação)

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In SAVIANI, D. ALMEIDA, J.S. DE; SOUZA, R. F DE; VALDEMARIN, V. T. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SPOSITO, M. P. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec, 1993.

____. **O povo vai à escola**. São Paulo: Loyola, 1984.