

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – CAMPUS Rio Claro/SP**

**Instituto de Biociências**

**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**Telma Renata Ressinetti**

**A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 06 A 14  
ANOS: QUE CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA TEM SIDO  
ADOTADA NAS LEIS FEDERAIS?**

**Rio Claro  
2014**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – CAMPUS Rio Claro/SP  
Instituto de Biociências**

**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**Telma Renata Ressineti**

**A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 06 A 14  
ANOS: QUE CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA TEM SIDO  
ADOTADA NAS LEIS FEDERAIS?**

**Dissertação apresentada ao Instituto de  
Biociências do campus de Rio Claro,  
Universidade Estadual Paulista Júlio de  
Mesquita Filho, como parte dos requisitos para  
obtenção do título de Mestre em Educação.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Áurea de Carvalho Costa**

**Rio Claro  
2014**

379.81 Ressineti, Telma  
R435d A democratização do ensino fundamental de 06 a 14 anos  
: que concepção de democracia tem sido adotada nas leis  
federais? / Telma Ressineti. - Rio Claro, 2014  
192 f. : il., quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,  
Instituto de Biociências de Rio Claro  
Orientador: Áurea de Carvalho Costa

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Educação escolar. 3.  
Educação. I. Título.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE 06 A 14 ANOS: QUE  
CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA TEM SIDO ADOTADA NAS LEIS FEDERAIS?

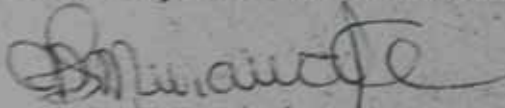
AUTORA: TELMA RENATA RESSINETI

ORIENTADORA: Profa. Dra. AUREA DE CARVALHO COSTA

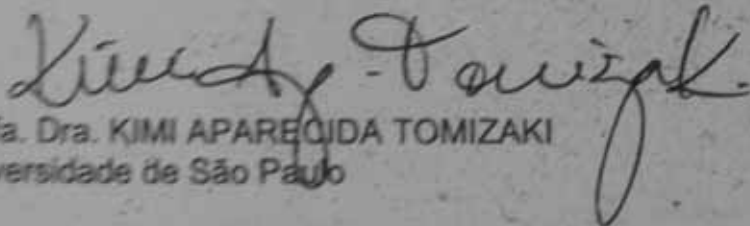
Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, pela  
Comissão Examinadora:



Profa. Dra. AUREA DE CARVALHO COSTA  
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro



Profa. Dra. MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA  
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro



Profa. Dra. KIMI APARECIDA TOMIZAKI  
Universidade de São Paulo

Data da realização: 25 de agosto de 2014.

Àqueles que defendem uma educação pública, gratuita e de  
qualidade social para todos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, professora Áurea, pelos ensinamentos, sabedoria, dedicação e paciência com este trabalho.

Às professoras Maria Aparecida Segatto Muranaka e Kimi Aparecida Tomizaki, pela leitura cuidadosa e pelos apontamentos necessários que possibilitaram a continuidade deste trabalho.

Aos membros do Grupo de Pesquisa e Estudos Marxismo, Educação e Cultura, GPEMEC, pelos estudos intensivos, troca de experiências e amizades construídas.

Aos estudantes da moradia estudantil que me acolheram e contribuíram na construção de minha jornada nesta cidade; agradeço às amizades construídas e aos ensinamentos políticos em defesa da permanência estudantil.

À minha mãe Odete, exemplo de mulher guerreira da classe trabalhadora, que vibra por mim a cada conquista realizada.

Ao Nilton, pela vida compartilhada, pelo companheirismo, por entender minha prioridade neste período de minha vida e por me incentivar a sempre continuar, alegrando-me nos momentos de angústia.

Aos meus amigos que entenderam minha ausência em muitas ocasiões, escutaram-me e acalmaram-me em momentos difíceis, em especial à Ana Luiza Coradi, Stephanie Venceslau e Taina Ap. dos Santos.

Aos professores da escola municipal Antonia Jesuína Camillo Pipa – Piracicaba/SP, profissionais que acreditam e lutam por uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos e o fazem de uma maneira coletiva.

Aos meus alunos, em especial, à minha pequena e grande aluna Beatriz Spadão, a qual travamos uma relação de amor mediada pelo conhecimento científico.

À todos que de alguma maneira contribuíram para a realização deste trabalho...meus sinceros agradecimentos.

O PASSAGEIRO  
Bertolt Brecht

Quando, há alguns anos  
Aprendi a dirigir um carro, meu instrutor  
Me fazia fumar um charuto; e quando  
Na confusão do tráfego ou em curvas difíceis  
O charuto apagava, ele me tirava o volante.  
Também contava piadas, e se eu não sorria  
Muito preocupado com a direção, afastava-me  
Do volante. Eu estava inseguro, dizia ele.  
Eu, o passageiro, me apavoro quando vejo  
O motorista muito ocupado com a direção.

Desde então, ao trabalhar  
Cuido para não ficar absorvido demais no trabalho.  
Dou atenção a muitas coisas em volta  
Às vezes interrompo o trabalho para ter uma conversa.  
Andar mais rápido do que o que me permite fumar  
É algo que já não faço. Penso  
No passageiro.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo discutir a democratização do ensino fundamental, no Brasil, para crianças na faixa etária de 06 a 14 anos. Elegemos o período de 1971 até o ano de 2006 por serem dois momentos importantes da história da educação brasileira: em 1971 ocorreu a aprovação no Brasil da lei n. 5.692/71 que estendeu a duração do ensino fundamental de 4 para 8 anos, num momento em que o capitalismo passava por uma crise, cuja solução deu-se pela superação da organização taylorista-fordista do trabalho, com a implantação de políticas neoliberais, e no ano de 2006, momento em que foi aprovada a lei n.11.274, estendendo a duração do ensino fundamental obrigatório para 09 anos. Desde então, foram muitos os esforços do governo por meio de leis, campanhas, decretos para favorecer o acesso, a permanência e a certificação dos alunos. Nessa conjuntura, interessa-nos responder à indagação: Quais são as concepções de democracia e democratização do ensino presentes na letra das leis federais que disciplinam a expansão do ensino fundamental na idade própria na rede pública estatal de ensino, no Brasil? Esta pesquisa foi elaborada tendo como opção metodológica a abordagem qualitativa e como procedimentos a análise documental e bibliográfica. Nosso referencial teórico-metodológico é o materialismo histórico e dialético, o qual nos auxilia compreender a prática educativa e os elementos que a constituem, de maneira a apreender a sua materialidade de forma mais completa, a partir dos pressupostos da luta de classes, da não neutralidade do Estado, como determinantes no processo de concretização de direitos sociais, especialmente o direito à educação.

Palavras chave: democratização do ensino, ensino fundamental, educação escolar.



## ABSTRACT

This aims to discuss the democratization of the elementary school, in Brazil, for children aged 06 -14 years. We elected the period 1971 to 2006 to be two important moments in the history of Brazilian education: in 1971 occurred in Brazil approval of the law n. 5.692/71 which extended the duration of primary education from 4 to 8 years, at a time when capitalism was going through a crisis, whose solution was given by overcoming the Taylorist -Fordist organization of work, with the implementation of neoliberal policies, and in 2006, at which time the law was passed n.11.274 , extending the duration of compulsory elementary education for 09 years. Since then there have been many efforts of the government through laws, campaigns, decrees to facilitate students access, permanence and certification. Faced with this situation, we are interested in answering the question: What are the concepts of democracy and education democratization present on federal laws governing the expansion of the elementary school at the right age in state public schools in Brazil? This research was drawn up as a qualitative methodological approach and procedures like the documentary and bibliographical analysis approach. Our theoretical and methodological framework is dialectical and historical materialism, which understand the educational practice and the elements that constitute it, in order to grasp their material more fully, from the assumptions of the class struggle, not the neutrality of the state, as an enabler in the realization of social rights, especially the right to education process.

Keywords: education democratization, elementary education, scholar education.

## **LISTA DE SIGLAS:**

ADCT – Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias  
AI 1- Ato Institucional n. 1  
AI 2 - Ato Institucional n. 2  
AI 5 – Ato Institucional n. 5  
APM – Associação de Pais e Mestres  
BM – Banco Mundial  
CF – Constituição Federal  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
EC – Emenda Constitucional  
ESG – Escola Superior de Guerra  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IOF – Imposto Sobre Operações Financeiras  
IPES - Instituto de Estudos Políticos e Sociais  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
NOT – Nova Organização do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
ONG – Organização Não Governamental  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
OPEP – Organização dos países exportadores de petróleo  
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais

PND – Programa Nacional de Desestatização  
PRN - Partido da Renovação Nacional  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNB – Produto Nacional Bruto  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.  
SUPRA - Superintendência da Reforma Agrária  
UDN – União Democrática Nacional  
UNE - União Nacional dos Estudantes  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
USAID – United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 A IDEOLOGIA DO ESTADO COMO ÁRBITRO DA DEMOCRACIA E GUARDIÃO DO CONTRATO SOCIAL NA MODERNIDADE.....</b>	<b>15</b>
1.1 O Estado democrático de direito e a democracia representativa neoliberal.....	18
1.2 O debate educacional acerca da democratização do ensino no período da revolução francesa: a defesa da escola pública, gratuita e laica.....	21
1.3 Notas para compreender a democratização do ensino: o caso da Inglaterra no período da revolução industrial.....	26
<b>2 O DIREITO A EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL, NO NÍVEL FUNDAMENTAL NA PASSAGEM DO SÉCULO XIX PARA O XX: A PROMESSA NÃO CUMPRIDA.....</b>	<b>29</b>
2.1 As políticas para a educação elementar brasileira no século XIX e a demanda de formação de força de trabalho.....	30
2.2 As políticas para a educação elementar brasileira no século XX e a demanda de força de trabalho.....	33
<b>3 O DIREITO A EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL, NO NÍVEL FUNDAMENTAL NA PASSAGEM DO SÉCULO XX PARA O XXI.....</b>	<b>36</b>
3.1 A expansão do ensino de primeiro e segundo grau na conjuntura de restrição dos direitos democráticos: uma contradição apenas aparente.....	36
3.2 A expansão do ensino de primeiro e segundo graus na ditadura militar: a lei 5692/1971.....	39
3.3 Novos tempos, velhas políticas.....	43
3.4 As medidas de políticas públicas educacionais focalizadas nos anos 1990.....	45
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema o processo de democratização do ensino fundamental, público, gratuito, obrigatório e laico para a faixa etária de 6 a 14 anos. Partimos do pressuposto que para entender o processo de democratização do ensino é necessário considerar historicamente as determinações sociais, políticas e econômicas que possibilitaram tal processo.

A democratização do ensino resultou de dois movimentos, quais sejam as reivindicações da classe trabalhadora e as concessões da classe burguesa em conjunturas específicas, tais como: a consolidação da burguesia no poder e a necessidade de propagação de sua ideologia, a necessidade econômica de formação de trabalhadores com níveis de qualificação mais elevados, dentre outros.

A democratização do acesso ao nível fundamental se concretizou por meio de políticas públicas no âmbito do Estado burguês e envolveu disputas por projetos educacionais que interessam a cada classe social, numa perspectiva de que “Para quem se coloca no campo da ciência da história, o Estado não é neutro, pois só existe nas sociedades de classes e, em todas as épocas, constituiu instrumento de dominação da classe detentora do poder, visando impor, por consenso ou pela força, os seus interesses” (ALVES, 2005, p. 06).

Nosso objeto de estudo é o processo de democratização do ensino fundamental no neoliberalismo, este último instituído no primeiro mundo a partir da década de 1970. Optamos por discutir a democratização do ensino no Brasil a partir dessa data até o ano de 2006, momento em que foi promulgada a lei n. 11.274 estendendo a duração do ensino fundamental obrigatório para nove anos.

Os países de capitalismo central viveram a chamada “Era de Ouro”, no período de 1950 ao início da década de 1970, caracterizando-se pelo *welfare state*, a alta nos empregos – momento que “a média de desemprego na Europa Ocidental estacionou em 1,5%” (HOBSBAWM, 2008, p. 254), pela seguridade no trabalho, o êxodo rural, a produção e o consumo em massa, os avanços nas pesquisas científicas, bem como as inovações tecnológicas, e por um aumento da população significativo, sobretudo nos países de capitalismo tardio. Mas, “[...] um dos motivos que a Era de Ouro foi de ouro é

que o preço do barril de petróleo saudita custava em média menos de dois dólares durante todo o período de 1950 e 1973” (HOBSBAWM, 2008, p. 254- 258).

Sob o modelo de Estado de Bem Estar nos países de capitalismo avançado pode-se observar uma ampliação nos gastos públicos para a concretização de direitos sociais, uma vez que,

Os gastos sociais se multiplicaram por várias vezes, chegando a ser, nos países mais *welfaristas*, metade do salário total de um trabalhador médio, e alcançaram porcentagens formidáveis do PIB nacional [...]. Tal comportamento foi permitido por uma política fiscal relativamente laxista, caracterizada por *déficits* fiscais de financiada por uma dívida pública em expansão (OLIVEIRA, 2004, p. 190).

Embora uma digressão detalhada sobre os determinantes históricos, econômicos e sociais da crise do capital de 1970 não seja objeto deste estudo, faz-se necessário apreender sua materialidade para a compreensão das políticas educacionais no Brasil como estratégia de distribuição de direitos sociais. Na década de 1970, a causa de tal crise foi atribuída ao regime de acumulação fordista e as políticas de Bem Estar que marcaram a “Era de Ouro” nos países de capitalismo avançado. Contudo, o regime de acumulação fordista começou a dar sinais de esgotamento, no que se referiu à produção de excedentes desde a década de 1960, quando o Japão desenvolveu um novo modelo de organização do trabalho fabril. O auge da crise deu-se em 1973, com alta inflação e impactos sobre o valor do dólar, o setor imobiliário, o funcionamento dos bancos, causando desemprego em massa e alta nos preços do petróleo:

A tentativa de frear a inflação ascendente em 1973 expôs muita capacidade excedente nas economias ocidentais, disparando antes de tudo uma crise mundial nos mercados imobiliários e severas dificuldades nas instituições financeiras. Somaram-se a isso os efeitos da decisão da OPEP de aumentar os preços do petróleo e da decisão árabe de embargar as exportações de petróleo para o Ocidente durante a guerra árabe-israelense de 1973. [...] as corporações viram-se com muita capacidade excedente inutilizável em condições de intensificação da competição. Isso as obrigou a entrar num período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho (HARVEY, 2009, p. 136-137).

Nessa conjuntura ocorreu a eleição de governos comprometidos com o modelo do Estado mínimo, e a radicalização da liberdade de mercado como novas formas de

regulação de todas as relações na sociedade. Nos EUA foi eleito Ronald Reagan e na Grã-Bretanha, Margaret Thatcher. Esses estadistas contribuíram para a consolidação de políticas neoliberais, com base nas teorizações de Hayek e Friedman. Tais políticas foram impostas pelos organismos internacionais de financiamento das economias do terceiro mundo como *conditio sine qua non* para a prosperidade econômica, tendo como postulado que a crise seria originária da má administração do Estado, o qual deveria sofrer reformas. Os países adotaram as políticas neoliberais cada um a sua maneira, tendo como indutores de políticas externas os organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM)<sup>1</sup> e Organização das Nações Unidas (ONU).

As décadas seguintes foram de intensas transformações políticas, econômicas e sociais. Dentre as mudanças de maior impacto destacamos a desregulamentação dos mercados, a implantação do Estado mínimo, a flexibilização e a precarização do trabalho, a privatização. O novo modelo de Estado veio a orientar a reorganização de todas as instituições sociais diretamente articuladas ao aparelho de Estado, dentre as quais o sistema público de ensino, ora estruturado de uma maneira racionalizada, com maior eficácia e eficiência e ao mesmo tempo, menores investimentos de verbas públicas.

O Brasil implantara os suportes de uma economia urbana e industrial tendo como base o investimento norte-americano desde o pós-guerra. Enquanto os países desenvolvidos procediam à superação das políticas keynesianas em favor de uma ampliação da hegemonia das políticas baseadas no livre mercado, no Brasil, a estrutura da produção industrial se alterava profundamente, com ênfase no setor secundário e terciário e não mais no primário, como em décadas anteriores (MATTOSO, 1995).

Os anos de 1970, em que o país foi governado por juntas militares e quadros das forças armadas, constituindo-se num período de exceção ao regime democrático representativo, houve a ampliação e a sofisticação do parque industrial, que demandou uma elevação no nível de qualificação da classe trabalhadora, cujos pré-requisitos deveriam ser proporcionados pelo sistema público de ensino.

---

1 Após o acordo de Bretton Woods, que foi realizado em 1944 pelos EUA e 45 países, o dólar substituiu o padrão ouro como equivalente geral para o processo de troca de mercadorias em âmbito mundial, neste evento o FMI e o BM iniciam sua função de supervisão dos outros países aliados (OLIVEIRA, 2004).

O Brasil não ficou imune à crise mundial e “[...] a economia brasileira – cada vez mais internacionalizada e com sua dinâmica limitada pela exclusão e contração de renda – se instabilizou, desacelerando o crescimento do PIB, [...], acentuando inflações e agravando os problemas do balanço de pagamentos”. O governo Geisel administrou a crise no Brasil por meio de “[...] audacioso programa de investimentos públicos com base na expansão do endividamento externo, visando eliminar o atraso do departamento produtor de meios de produção” (MATTOSO, 1995, p. 132).

Dentre as reformas, destacamos a aprovação da lei n. 5.692 de 1971 que aumentou a duração do ensino público obrigatório, para as crianças de 7 a 14 anos, sob responsabilidade do Estado, de provimento, bem como a expansão quantitativa do número de estabelecimentos de ensino. Tal expansão se deu por meio de investimento financeiro advindo de verbas obtidas por empréstimos decorrentes dos acordos entre o MEC e a USAID (ARAPIRACA, 1979). No entanto, parte do percentual do empréstimo concedido pelos EUA para o investimento em educação pública foi convertido para o ensino privado, corroborando para a deterioração da expansão do ensino de primeiro e segundo grau. No ano de 1965 o Conselho Federal de Educação reviu o Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado em 1962 e reorientou os recursos públicos a serem transferidos para as instituições escolares privadas.

A versão de 1962 daquele plano previa 3% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário fossem destinados a bolsas de estudo em escolas particulares; a revisão de 1965 aumentou essa proporção para 5%. Da mesma forma, o Fundo Nacional de Ensino Médio, de 14,5% para 20%, e o Fundo Nacional do Ensino Superior, de zero para 5% (CUNHA; GOÉS, 1991, p. 43).

Na conjuntura dos anos de 1970, as crianças brasileiras de 7 a 14 anos receberam do Estado a promessa de que seriam educadas em instituições públicas estatais e gratuitas, na medida em que o Estado - mesmo no âmbito de uma conjuntura em que a democracia representativa estava suspensa – impôs-se a obrigatoriedade de garantia desse nível de ensino, ao lado dos pais e responsáveis que deveriam se responsabilizar pelo ato da matrícula das crianças. Nesse momento houve um aumento quantitativo das escolas, mas de acordo com a demanda escolar ainda era ineficiente. Os alunos que frequentavam a instituição escolar tinham dificuldades para conciliarem escola e trabalho (COSTA, 1995) e eram vítimas de uma escola seletiva, que não tinha aporte



para trabalhar com crianças advindas da classe trabalhadora, favorecendo o aumento da repetência e da evasão escolar (ROMANELLI, 2010). Ademais, não havia nenhum mecanismo de fiscalização e punição quando crianças de 7 a 14 anos evadiam das escolas.

A partir da constituição federal brasileira de 1988, a educação no nível fundamental, de oito anos, adquiriu o estatuto legal de direito público subjetivo, defendido desde os anos 1930 por Pontes de Miranda (HORTA, 1998), passível de reivindicação com respaldo jurídico, por meio de ação individual ou coletiva por parte dos responsáveis pelo educando ao Estado, sendo possível a penalização ao ente que negligenciar o devido direito. Em 1996, mediante a emenda constitucional 14/1996 assinada pelo presidente da república Fernando Henrique Cardoso foi vetado a inclusão da modalidade educação de jovens e adultos (EJA) como direito público subjetivo, o qual esse direito foi restrito para as crianças na faixa etária de 7 a 14 anos. Em 2006, estendeu-se à faixa etária de 6 a 14 anos, totalizando 9 anos de educação escolar obrigatória. A extensão do ensino obrigatório de 8 para 9 anos deu-se numa conjuntura em que a municipalização do ensino avançava em todo o país, o que contribuiu para onerar ainda mais os municípios, já que nem todos os municípios possuíam condições financeiras e materiais para gerir a rede de ensino. “No Brasil, aproximadamente 70% dos municípios dependem, unicamente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para suprir suas despesas regulares, pois a maioria dos municípios não possuiu autonomia financeira, sem reforma tributária radical” (CARVALHO, 2009, p. 69).

O estudo desse processo nos motivou a compreender se essas políticas de democratização do ensino se fundamentariam numa concepção neoliberal de democratização de direitos sociais, tanto na conjuntura da ditadura militar, quanto na atual, em que, após a crise do regime de produção fordista o mundo do trabalho requer trabalhadores com competências e habilidades para formar um perfil de trabalhador flexível, multifuncional e polivalente, o que viria a se concretizar por meio de políticas focalizadas para o ensino fundamental obrigatório, em detrimento do investimento em outros níveis de ensino.

Partimos do pressuposto de que a escola enquanto instituição determinante e determinada pela sociedade não tem ficado imune à Nova Organização do Trabalho, (NOT) (ARENDR, 1981; ANTUNES; ALVES, 2004; ROSA, 1999).

Ao mesmo tempo em que se faz necessário elevar o nível de qualificação dos trabalhadores mediante o avanço tecnológico no mundo do trabalho, há que se manter o controle sobre os saberes da classe trabalhadora, como forma de manutenção da hegemonia da classe burguesa, o que se constitui em lugar de um problema para o Estado burguês. Por isso, os organismos internacionais e regionais vinculados à burguesia internacional passam a ter a função de estabelecer metas para níveis de instrução e certificação da classe trabalhadora e tutoriar as reformas dos aparelhos dos Estados nacionais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). O Banco Mundial, que é um dos organismos de maior influência publicou na década de 1990 o documento “Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial” com as diretrizes para todos os países emergentes, no qual consta como meta universalizar a educação básica, descentralizar os sistemas de ensino, institucionalizar metas de aprendizagem nas escolas, dentre outros. A priorização para os investimentos deveria ser feito no nível fundamental, a fim de melhorar as taxas de matrículas e retenção.

A educação é vista pelos órgãos multilaterais de financiamento como um investimento estratégico para a melhoria da economia, tal como preconizava a teoria do capital humano, na década de 1970. No âmbito dessa teorização, o crescimento econômico se daria por meio do incremento do capital humano, mercados competitivos e melhoramento da força de trabalho (ARAPIRACA, 1979).

Nos anos de 1990 a 1992 o Brasil foi governado por Fernando Collor de Mello.

Até o final do primeiro ano de governo, as diretrizes educacionais seguiram a pauta de campanha definida no *Projeto Brasil Novo*, quando cabia à educação o papel de resgate da dívida social. No início de 1991, quando o Governo Collor entra na fase liberal-modernizante, a educação assume o papel de instrumento de aumento da competitividade da produção nacional diante da comunidade internacional, dentro dos parâmetros científicos e tecnológicos essenciais à terceira revolução industrial (*Projeto de Reconstrução Nacional e Programa Setorial de Educação*) (NEVES, 2000, p. 06).

O “Projeto de Reconstrução Nacional” (1991) e o “Programa Setorial de Educação” (1991-1995) sintetizam as ações do governo para a área educacional, ambos atribuem à educação a fonte potencializadora do desenvolvimento econômico. A tendência observada nos documentos

[...] era a de compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade e iniciativas privadas, reforçando a ideia de que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando, certamente, êxito na infra-estrutura econômica tecnológica e educacional (YANAGUITA, 2011, p. 04).

As propostas do setor empresarial e dos organismos internacionais foram elaboradas no governo do presidente Fernando Collor de Mello e apreciadas no governo seguinte, na tentativa de articular ações com a sociedade civil para fazer cumprir o direito a educação básica.

Diante das condições econômicas de inflação e desemprego o presidente instituiu o Plano Collor que consistiu em um conjunto de ações, dentre as quais destacamos o bloqueio das contas correntes e contas poupanças que excedessem ao valor de 50 mil cruzado novo. Com baixa aceitação da população e denúncias de corrupção, Fernando Collor de Mello sofreu um processo de *impeachment*, então, passou a ser governado pelo vice-presidente Itamar Franco (1992-1994). Neste momento, definiu-se mundialmente um grande projeto de educação impulsionado pelos organismos internacionais, com vistas a estabelecer metas para os países em desenvolvimento por meio da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada no ano de 1990 em Jomtien na Tailândia. No Brasil, aprovou-se o Plano Decenal de Educação para Todos em 1993 em consonância com a Conferência Mundial.

No ano de 1994, elegeu-se, pelo sufrágio universal, o presidente Fernando Henrique Cardoso que governou o país durante dois mandatos de quatro anos cada, numa conjuntura de Estado democrático de direito, no âmbito da democracia representativa, sob o sistema do presidencialismo. Em 1995 lançou sua proposta de governo, “Mãos à Obra Brasil”, na qual estabeleceu investimentos em diversas áreas, dentre elas, a educação, com foco no ensino fundamental, entendido como requisito para elevar os níveis de competitividade da economia no mercado internacional:

No longo prazo, será necessário consolidar um modelo de desenvolvimento fundado numa sociedade educada e movido por uma economia altamente competitiva, em que o motor do progresso seja os modos mais avançados de produzir. O Brasil pode dar este salto de qualidade no espaço de uma geração. Para isto, será iniciado um esforço sério de investimento em educação e serão adotadas, ao mesmo tempo, as políticas corretas nas áreas agrícola, industrial e de serviços (CARDOSO, 2008, p. 04).

No mesmo ano, fazendo uso do direito de sua prerrogativa, o presidente criou pela medida provisória n. 813/95, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) tendo como ministro Luis Carlos Bresser Pereira, especialmente para criar as políticas e diretrizes de reforma do Estado, tendo em vista a implantação do modelo de Estado mínimo, orientada pelo documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse documento foi escrito em consonância com as idéias de Hayek e Friedman, ao defender que a origem da crise estaria no Estado e não no sistema capitalista, tornando-se necessária a reforma na administração do sistema estatal:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim, será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p. 06, grifos nossos).

Dando continuidade à reforma no aparelho do Estado, o Ministério da Educação e do Desporto publicou o Plano Estratégico 1995-1998, com as metas para a educação em todos os níveis, focalizando-se o ensino fundamental como prioridade. O documento foi subsidiado pelas análises do Banco Mundial, partindo-se da caracterização de que “Todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, prioridade absoluta será a de promover o fortalecimento da escola de primeiro grau” (BRASIL, 1998, p.03). Assim, estabeleceu-se como prioridade “aumentar de forma significativa e continuada os índices de aprendizado e aproveitamento escolar” e solucionar os problemas como “altas taxas de repetência e evasão – baixa taxa de concluintes, baixo nível de aprendizagem [...] e universalização do acesso” (BRASIL, 1998, p.09).

As políticas realizadas nos anos seguintes concorreram para a realização dessas metas: foram feitas campanhas, leis, decretos que visassem ao acesso, a permanência e a certificação das crianças de 7 a 14 anos na escola. No período de 1994 a 2002, por

exemplo, houve campanhas nacionais como “Acorda Brasil, Tá na hora da escola”, “Ano da Educação”, “Toda Criança na Escola” com vistas a conclamar a população a se responsabilizar pela frequência das crianças de 7 a 14 anos à escola e a instituição do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), por meio da Portaria nº. 2.917/2.000. Portanto, do ponto de vista quantitativo do acesso ao ensino fundamental, as políticas realizadas lograram êxito, pois a taxa líquida de escolarização no ensino fundamental em 1980 era de 80,1%, e, em 2000, 94,3% (MEC/INEP/ Censo Escolar 1980/2000. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico).

Apesar dos muitos esforços do governo em democratizar o acesso à educação, mais propriamente o ensino fundamental, ao final, os estudos atuais apontam uma discrepância entre a democratização do acesso e a democratização do conhecimento, levando-nos a indagar que concepção de democratização do direito à educação escolar estaria presente nas legislações que estendem o ensino fundamental (CURY, 2005, 2008; FREITAS, 2002, 2004).

Ante o exposto, interessa-nos responder às indagações: Qual é a concepção de democracia e de democratização do direito à educação subjacente à legislação federal que estende o ensino fundamental gratuito, obrigatório, estatal para crianças na idade própria, na história recente da educação brasileira? Como podemos caracterizar o conteúdo desse texto em termos de condições e garantias de acesso ao conhecimento na escola, pela classe trabalhadora, à luz da concepção oficial do Estado de democracia representativa, no âmbito do Estado democrático de direito, na conjuntura neoliberal? Em caso negativo, quais seriam os determinantes de tal descompasso entre o acesso à escola pública fundamental na idade própria e o acesso ao conhecimento? Entendemos que a resposta a essas questões consiste no pré-requisito para se compreender a natureza de tal discrepância, o que pretendemos realizar em pesquisas futuras sobre o tema do analfabetismo funcional.

Temos como pressuposto que há um consenso entre as duas classes sociais que a educação é importante e deve ser ofertada às crianças e jovens do Brasil e do mundo independente da classe social, no entanto, a divergência dá-se no projeto educacional proposto pela burguesia para cada classe, bem como o tempo e a qualificação.

Propomo-nos contribuir para o debate sobre o problema da democratização do ensino no Brasil, com destaque para a qualidade do ensino, pois só podemos entender

democratização do ensino na medida em que tenhamos como consequência imediata a democratização do conhecimento construído pela humanidade. Para tal análise é preciso compreender no que consiste democratização do ensino no neoliberalismo, pois esse conceito baliza as políticas públicas, entre elas as educacionais, segundo as orientações internacionais.

Nesta pesquisa trabalhamos políticas públicas a partir da ideia de que “Em um plano concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (AZEVEDO, 2004, p. 05); num plano mais geral, quando discutimos a proposição de políticas públicas levamos em consideração as disputas entre as classes sociais e as estruturas de poder engendradas na sociedade civil.

Envidamo-nos um esforço metodológico para extrair das apreensões abstratas a concretude do fenômeno, para que, uma vez apreendido, analisado em sua concretude, o objeto pudesse ser abstraído, expressando a síntese de múltiplas determinações, assumindo o pressuposto de que

O concreto é concreto porque é síntese de múltiplas determinações, portanto, unicidade na diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja ponto de partida seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação (MARX, 2011, p. 54).

Elegemos como ponto de partida a democracia, uma abstração, cuja concretude buscou-se na forma como ela se instituiu na sociedade, nesta conjuntura, como um conjunto de leis e políticas de Estado que buscam celebrar o contrato social, administrar a questão social, decorrente direta da luta de classes. Ao explorarmos a concepção de democracia, buscamos extrair do *corpus* jurídico tal concepção e averiguamos sua orientação no texto da lei.

Este trabalho foi elaborado segundo a abordagem qualitativa que “envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto [...]” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 13).

A pesquisa organizou-se em duas etapas: a primeira refere-se à pesquisa bibliográfica, com vistas a discutir a hipótese de que o conhecimento na escola é objeto de disputa entre as classes sociais, de modo que a classe hegemônica no poder utiliza-se do aparelho de Estado para propor políticas de acesso e permanência na escola, mas que não efetivam, necessariamente, a democratização do conhecimento. Para essa discussão, nos apoiamos nos textos clássicos sobre democracia, bem como em autores como Norberto Bobbio e Friederich Hayek, que se ocupam da caracterização da democracia no neoliberalismo.

Na segunda etapa da pesquisa comparamos, a partir de critérios desenvolvidos pela discussão anterior, o conteúdo dos artigos, incisos e alíneas referentes ao ensino fundamental na idade própria em quatro leis federais que se dedicam à expansão desse nível de ensino no Brasil, quais sejam: 1) a lei 5.692 de 1971 que consiste na Reforma do ensino de primeiro e segundo graus, 2) a Emenda constitucional n. 14/96, 3) a Lei 9.394 de 1996, que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em vigência e 4) a lei 11.274, de 2006, que estende a duração do ensino fundamental obrigatório para 9 anos, tendo em mente que

Os fatos e os documentos não falam por si. Falam apenas quando o pesquisador os aborda e os interpreta, procurando compreender o pensamento que está por trás deles [...] Não por estarem nos documentos que os fatos ocorreram exatamente daquela forma (FÁVERO, 2000, p. 104).

A organização do material bibliográfico foi realizado mediante a leitura dos textos, selecionados conforme a sua contribuição para a elucidação do problema de pesquisa e verificação das hipóteses.

Por estarmos atentos às observações de Fávero (2000), optamos pela análise de conteúdo de Laurence Bardin, lembrando que “[...] não existe pronto-a-vestir em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis” (BARDIN, 2009, p, 32).

A análise do material referente às principais legislações federais que disciplinaram a expansão do ensino fundamental público, estatal, na idade própria no período 1970 a 2006, foi organizada de modo que os dados foram sistematizados sob a forma de quadros comparativos, cujos elementos comparados e critérios foram extraídos da

discussão sobre a distribuição de direitos sociais em Estados democráticos de direito, no neoliberalismo. Os elementos de análise que privilegiamos em nossa busca para esclarecer os aspectos concretos da expansão do ensino foram a concretização do direito do ponto de vista jurídico, o acesso, a gratuidade, a obrigatoriedade, o financiamento, a certificação, os aspectos pedagógicos e os aspectos conjunturais importantes quando da tramitação das leis e disputas registradas na letra da lei.

O trabalho com os documentos foi realizado no sentido de superar os limites do próprio material analisando-o conforme o contexto em que foi produzido, pois “os resultados são suscetíveis de variar sensivelmente segundo as dimensões de uma unidade de contexto” (BARDIN, 2009, p. 133).

Entendemos que os conceitos de democracia e democratização fundamentam as políticas e necessitam de uma análise levando em consideração o antagonismo das classes sociais no capitalismo. O material documental referente às políticas analisadas foi fichado, organizado em quadros comparativos entre as políticas, segundo os critérios de análise explicitados na pesquisa bibliográfica.

A análise dos conteúdos com vistas a apreender os critérios neoliberais de estabelecimento de políticas públicas de concretização dos direitos sociais foi elaborada comparando as políticas entre si.

## **PLANO DA OBRA**

A pesquisa compõe-se em três capítulos. O primeiro capítulo dividiu-se em três subitens os quais nos dedicamos a compreender o debate sobre a democratização do direito à educação escolar no modo de produção capitalista.

Assim, estudamos a democracia representativa como regime de governo sob o qual se delega poderes e se forma uma sociedade política que detém o poder sobre a distribuição dos direitos sociais entre as classes sociais. Como no Brasil a democratização do acesso ao nível fundamental deu-se em uma conjuntura neoliberal julgamos necessários investigar o pensamento dos clássicos autores liberais, tais como Hobbes, Locke e Rousseau, sobre o que estes entendiam e/ou defendiam como democracia, para assim podermos entender melhor a democracia no neoliberalismo e sua orientação às políticas de concretização de direitos sociais.



Buscamos apreender como se deu o debate do direito social à educação nos países desenvolvidos, tais como França e Inglaterra. Partimos do preceito metodológico que as formas mais desenvolvidas de um dado fenômeno contribuem para analisar as formas menos desenvolvidas. Para tanto, cada nação realizou a democratização do acesso à escola mediante suas especificidades, mas possuem características comuns inerentes ao âmbito da economia política e à propagação de ideologia da classe dominante. Estabelecemos como recorte da pesquisa a Revolução Francesa por ser um momento histórico de ascensão da burguesia no poder político e econômico, e é quando a discussão dos direitos sociais, em especial à educação ganha notoriedade. Para tanto, analisamos os projetos educacionais debatidos durante o período revolucionário burguês, e o momento da concretude desse direito. Assim, também discorreremos sobre a democratização do acesso à educação na Inglaterra, no âmbito da Revolução Industrial.

No segundo capítulo refletimos sobre a história da educação no Brasil, no âmbito legal e econômico, com o intuito de analisar em que momento da história coube ao Estado a obrigatoriedade de oferecer uma educação, pública, gratuita e laica. Para tanto, analisamos o direito à educação básica no nível fundamental na passagem do século XIX para o XX e a demanda de força de trabalho.

No último capítulo analisamos as quatro legislações federais brasileiras que disciplinaram a expansão do ensino fundamental na idade legal apropriada, no período de 1971 a 2006, quais sejam: a Lei 5.692/71, a Emenda Constitucional n. 14/96, a Lei 9.394 de 1996 e a lei 11.274, de 2006, e analisamos em que medida essa legislação se afastou ou se aproximou dos objetivos específicos da classe trabalhadora de acesso a uma escola organizada para a consecução de seus interesses específicos de acesso aos conhecimentos de cultura geral, não estritos à formação para o trabalho alienado e a cidadania, tal como o concebido pela classe hegemônica no poder. Por fim, elaboramos um quadro síntese analítico das políticas federais de democratização do ensino fundamental para as crianças de 6 a 14 anos no Brasil, a partir dos critérios identificados nas discussões anteriores.

Nosso referencial teórico-metodológico é o materialismo histórico e dialético, em que se parte do pressuposto da sociedade dividida em classes sociais, da não neutralidade do Estado, da presença da luta de classes no estabelecimento das políticas de concretização dos direitos sociais. “Para a epistemologia materialista histórico

dialética, a compreensão dos fenômenos, em sua processualidade e totalidade, encontra respaldo apenas na dialética entre singularidade, particularidade e universalidade” (MARTINS, 2006, p. 12).

## **1 A IDEOLOGIA DO ESTADO COMO ÁRBITRO DA DEMOCRACIA E GUARDIÃO DO CONTRATO SOCIAL NA MODERNIDADE**

Democracia é um conceito polissêmico e tem orientado práticas sociais ao longo de períodos históricos em diferentes sentidos.

Diante do nosso objetivo de estudar a democratização do ensino fundamental no Brasil ocorrida sob o regime da democracia representativa no neoliberalismo faz-se necessário realizar uma revisão bibliográfica da Teoria Moderna da Democracia, para entendermos o seu significado na conjuntura político econômico neoliberal, o que nos coloca diante da necessidade de examinar o pensamento dos autores clássicos liberais sobre o que estes entendiam e/ou defendiam como democracia no liberalismo, tais como, Hobbes, Locke e Rousseau, cuja discussão nos ajudará no entendimento deste conceito na contemporaneidade para, assim, apreendermos como se deu o processo de democratização do ensino fundamental no Brasil no neoliberalismo, o qual baliza as políticas públicas, entre elas as educacionais.

Estabelecemos como recorte o momento da revolução francesa, o qual instituiu a forma de governo republicana na França, e, possibilitou a discussão sobre um modelo de Estado que viesse a cumprir uma tarefa importante de concretização dos direitos sociais, entre eles, a educação. Inicialmente, cumpre refletir se a democracia seria um produto necessário do contrato social.

Hobbes, Locke e Rousseau, ao analisarem a função social do Estado, partem do fundamento voluntarista do poder em que os homens através de um livre acordo se uniram para formar o aparelho estatal, fundando, assim, o contratualismo: “O argumento contratualista inclui basicamente três elementos: situação pré-contratual; contrato; resultado do contrato [...]. A situação pré-contratual é designada como “estado de natureza” em Hobbes, Locke e Rousseau” (RIBEIRO, 2007, p. 28).

A doutrina do direito natural também conhecida como jusnaturalista, era partilhada pelos três pensadores citados, os quais tinham consenso sobre a existência de direitos naturais, anteriores à criação do Estado e defendiam que os direitos surgidos na passagem do estado de natureza para o estado civil deviam ser reconhecidos e defendidos pelo Estado. Contudo, uma outra vertente argumenta no sentido que os direitos naturais deviam ser extintos ou transformados, no estado civil.

A ideia de um contrato social como acordo entre os membros da sociedade para a organização e estabelecimento dos princípios básicos da vida em sociedade não é nova na história da filosofia, mas na Modernidade as teorias contratualistas adquirem destaque na filosofia política:

[...] é notório que as doutrinas contratualistas foram geralmente sustentadas pelos defensores do Estado limitado; mas existe também quem, como Thomas Hobbes, fundamentasse a teoria absoluta de forma contratual, sustentando que os indivíduos, para constituir o Estado, renunciam voluntariamente e, portanto, com base num acordo recíproco, aos seus direitos em favor do soberano, ao qual, uma vez concluído o acordo, devem submeter-se sem discussão (BOBBIO, 1997, p. 19).

Hobbes elaborou sua teoria política num contexto de guerra civil inglesa (1642-1648), o qual foi uma luta travada entre os defensores da realeza para manter o *status quo*, contra os interesses da burguesia em conquistar o poder político e por em marcha o ideário liberal. Hobbes que havia vivido o auge do império inglês durante a chamada Revolução Gloriosa era um defensor do modo de governo monárquico e na obra “Leviatã” procurou “[...] demolir as bem-sucedidas doutrinas parlamentaristas, que haviam se contraposto às pretensões absolutistas de Carlos I, e algumas doutrinas radicais, cujo propósito era pôr fim às pretensões absolutistas dos próprios parlamentaristas, principalmente os presbiterianos” (OSTRENSKY, 2010, P. 153).

Hobbes, diferentemente de seu contemporâneo Locke, parte da enunciação de que os homens no estado de natureza, portanto, de igualdade originária, vivem em uma guerra constante, sendo o estado de natureza uma luta de todos, cujas as três mais importantes causas da discórdia são: “Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; terceiro, a glória” (HOBBS, 1974, p.79). Para o autor a propriedade não era um direito natural e caberia ao monarca realizar a divisão das terras para seus súditos.

O contrato social surgiria quando os indivíduos, tendo em vista a paz e a autoconservação, renunciam aos direitos naturais ao criarem o Estado, concretizando-se com os laços artificiais que são as leis civis, tendo como objetivo principal zelar pela vida, a paz e a defesa dos súditos. Nesse contexto, os indivíduos renunciam à liberdade, em favor da segurança e da construção do bem comum.

Castaño (2009), ao analisar a obra de Hobbes, constata que nos livros *Elementos del Derecho Natural e Político* (1640) e *De Cive* (1642) a democracia foi a primeira forma de governo, uma vez que os homens só poderiam ter passado do estado de natureza para a sociedade civil com o consentimento de todos. No entanto, na obra *Leviatã*, Hobbes considera que uma multidão pode ceder o poder diretamente a um homem encarregado de governar o Estado, não estando, necessariamente organizada.

Para Hobbes (1974) é possível existir três formas de governo: monarquia, quando o governo é representado apenas por um homem; a democracia, caracterizado por uma assembléia de todos os cidadãos e por último a aristocracia, que consiste numa assembléia de uma parcela da população. Adepto da monarquia em oposição à democracia e à aristocracia, seu pensamento é pautado por uma racionalidade instrumental, de desconfiança dos governantes, não pelo tipo do governo ou classe social, mas por serem os homens e movidos pela paixão, vindo a governar antes, a favor do crescimento pessoal, do que do político.

Hobbes (1974) parte da premissa de que o homem é egoísta por natureza, então, qualquer modelo de governo será corrompido, já que governará, necessariamente, a favor de seu próprio bem pessoal, abstraindo sua condição de representante de um grupo social e guardião do bem comum. Nesse sentido, para o autor, é menos oneroso em relação aos gastos públicos ter um modelo de governo sob o regime monárquico ao invés de um regime pautado na democracia, pois, se todos os governantes promoverão primeiramente seu próprio bem pessoal e de sua família, ao invés do interesse comum, seria mais econômico ao Estado custear a família e os parentes de um monarca ao invés de várias famílias de um colegiado. Esse modelo de governo também tenderia a ser o melhor pelo fato de o soberano poder receber conselhos em sigilo, onde e quando lhe convier. Diversamente, na democracia, os debates e as negociações de interesse dão-se privilegiadamente nos espaços abertos, ou seja, nas assembléias, “E nunca há lugar nem tempo onde uma assembléia possa receber conselhos em sigilo, devido à sua própria multidão” (HOBBS, 1974, p.119). Uma outra inviabilidade da democracia apontada por Hobbes é que a multidão poderia discordar de um assunto, por interesse pessoal, sendo que quem possui a melhor oratória é quem tem o poder do convencimento, levando à ilusão de que o seu objeto de interesse particular coincide com o interesse geral.

Portanto, para Hobbes, o poder ideal é aquele concentrado em uma só pessoa que esteja acima das leis, que tenha o controle de tudo, especialmente da propriedade privada e trabalhe pela preservação da vida de todos. “Trata-se de um tipo de estado dentro do qual o mercado pode existir, e dentro do qual o burguês poderá prosperar – mas de nenhum modo é típico estado burguês” (MONTEIRO, 1998, p.06).

A argumentação de Hobbes funda-se na naturalização do individualismo no ser humano, assumido como verdadeiro traço biológico, atávico e insuperável desse gênero, de modo que o governo dos homens só se torna possível se o individualismo for tomado como referente nas relações entre os homens, entes concretos de um lado, e, de outro lado, a sociedade abstrata, cuja concretude se dá sob mediação do contrato.

Locke (1963), filósofo inglês, lança os fundamentos dos estados parlamentares democráticos de direitos, nos quais a formação de um governo se dá a partir da aquiescência e da escolha da população, da defesa dos direitos proclamados naturais, do poder limitado, da subordinação do executivo ao legislativo, do direito de resistência e a delimitação entre as esferas pública e privada. Para o autor, todos os homens nascem na mesma condição de igualdade e o estado de Natureza “[...] tem uma lei de natureza para governá-lo, que a todos obriga; e a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum dêles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses” (LOCKE, 1963, p. 06-07).

Dentre os direitos naturais “[...] cuja fonte não eram nem o Estado nem a sociedade, mas este núcleo imutável da natureza humana” (TONET, 2002, p. 64) encontra-se o direito de propriedade. Para Locke, num primeiro momento, cada um detém a propriedade sobre sua pessoa, e posteriormente poderá conseguir outros tipos de propriedades, cumprindo o ciclo natural de domínio da natureza, pela sua apropriação:

[...] cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos, pode dizer-se, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se-lhe algo que lhe pertence, e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele (LOCKE, 1963, p.20).

No entanto, na ausência de qualquer limite para além dos próprios interesses, cada ser humano tem a prerrogativa de fazer justiça para assegurar a reparação e a preservação da propriedade. Franco (1993), Alverga (2003), apontam contradições no pensamento de Locke sobre o ‘estado de Natureza’, pois este é caracterizado na teoria lockeana como um estado de harmonia e paz entre os homens, cujo objetivo maior é a apropriação de propriedades; contudo, a propriedade é fundante do ‘estado de guerra’, na medida em que não há terras para todos os indivíduos, resultando numa situação em que a sociedade compor-se-á, necessariamente, de proprietários e não proprietários.

No pensamento lockeano tal contradição é explicada pelo recurso da naturalização da desigualdade: a sociedade é designada para os proprietários e os que não conseguiram cumprir esse ciclo natural de apropriação são vistos como “[...] não-homens, animais de rapina. Culpados da ameaça que representam, devem ser aniquilados” (FRANCO, 1993, p.46). Enfim, a diferença de talentos para cumprir o ciclo de apropriação é considerada como critério natural para a distinção entre proprietários e não proprietários:

[...] Estado de natureza é visto como governado por uma lei geral, que é passível de ser conhecida por todos através da sensibilidade e da razão, mas só o é, efetivamente, por alguns. Para efetivar-se, esta lei – como tudo o mais nesta terra – depende da atividade do homem, do poder de cada um, inerente e circunscrito à figura empírica do sujeito que a põe em operação. A igualdade é de todos em geral, mas esta amplitude é fragmentada pela repetição de cada um. A desigualdade entre os homens aparece já no interior das formulações da lei natural, exposta desde o início como sua negação. A observância do direito prevê a transgressão, e em nome da igualdade, que faz de todo homem depositário da justiça, faz também de cada um o juiz que julga e pune o desigual, o criminoso (FRANCO, 1993, p. 43, grifos nossos).

Na teoria liberal clássica se estabelece como ético que os homens livres e iguais se unam sob o governo através de um aparelho de Estado, com o objetivo de fazer preservar os direitos do estado de natureza, principalmente a vida e a propriedade: “O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade” (LOCKE, 1963, p.77).

Num contexto de luta pela posse dos bens, o Estado surge como produto do antagonismo entre os possuidores e não possuidores de propriedades, com vistas à manutenção de um contrato social, cujo objetivo maior é a preservação do direito de ter.

Neste sentido, poder político é definido como “[...] o direito de fazer leis com pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo isso tão-só em prol do bem público” (LOCKE, 1963, p. 04).

Dentre as inúmeras formas de organização da sociedade civil, apresenta-se um modelo político proposto em dois poderes, o legislativo e o executivo, sendo o segundo subordinado ao primeiro. O poder legislativo deve ser composto por membros escolhidos pela população caracterizando, assim, um regime democrático representativo:

Somente o povo pode indicar a forma da comunidade, a qual consiste em constituir o legislativo e indicar em que mãos deve estar. E quando o povo disse, sujeitar-nos-emos a regras e seremos governados por leis feitas por estes homens, e, dessa forma, ninguém mais poderá dizer que outros homens lhe façam leis; nem pode o povo ficar obrigado por quaisquer leis senão as que forem promulgadas pelos que escolheu e autorizou a fazê-las (LOCKE, 1963, p. 89-90, grifos nossos).

Destacamos desse excerto três aspectos da democracia representativa que interessam diretamente ao nosso estudo: inicialmente, o povo é considerado como um ente abstrato e homogêneo; a deliberação colegiada é assumida como expressão legítima da vontade do povo; a autorização do povo é suficiente para outorgar autonomia aos representantes e, até mesmo, para reprimir e coibir os representados em nome da ordem.

Contudo, não há homogeneidade de interesses no povo, uma vez que há a diversidade de necessidades dos homens, em que se organizam em grupos com níveis de organização variáveis em diferentes momentos da história.

Gramsci (1980) ao analisar o conceito de sociedade civil e suas determinações históricas destaca três níveis de sua organização. No primeiro, os agrupamentos sociais são identificados por meio das forças produtivas, os quais possuem em comum o pertencimento a uma mesma categoria profissional; as reivindicações são mais restritas, referentes ao nível imediato, na fase embrionária do modo de produção capitalista de desenvolvimento da sociedade civil.



No segundo nível, os agrupamentos sociais dão-se a partir de critérios mais abstratos, como a homogeneidade de interesses entre os membros de um grupo social, o nível de consciência dos mesmos, o que ocorre para aproximar grupos de diferentes categorias profissionais, mas na mesma posição na divisão social do trabalho; as reivindicações são mais amplas, porém ainda no nível do imediato. Nessa fase do capitalismo o Estado é convocado a prescrever leis que dão homogeneidade ao grupo, num contexto de complexificação da divisão social do trabalho, sob a forma de corporações.

Por fim, no terceiro nível os agrupamentos sociais se unem com reivindicações para toda a sociedade. Nesse momento do capitalismo a luta de classes se torna mais complexa, ultrapassando-se a forma das corporações, e o partido nasce como instrumento de cada classe social na luta pela hegemonia:

Um terceiro momento é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais abertamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias germinadas anteriormente se transformam em “partido”, entram em choque, lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unicidade intelectual e moral. Coloca todas as questões em torno das quais se ascende a luta não num plano corporativo, mas num plano “universal” criando assim, a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (GRAMSCI, 1980, p. 50).

Isso nos leva a pensar que as políticas públicas concebidas e aplicadas sob a mediação do Estado refletem a vontade dos grupos de interesses nele representados. Tal Estado representa os grupos hegemônicos no poder, e na medida em que se tem o domínio econômico e a direção política da sociedade apropriam-se de todas as instituições públicas como instrumentos para a manutenção desta hegemonia, que consiste num tipo particular de dominação e sublinha a importância da direção ideológica da sociedade, a qual, por sua vez, tem seu fundamento no controle políticoeconômico que o grupo dirigente exerce.

A classe fundamental no nível estrutural dirige a sociedade pelo consenso, que ela obtém graças ao controle da sociedade civil; esse controle caracteriza-se, particularmente, pela difusão de sua concepção de mundo junto aos grupos sociais, tornando-se assim ‘senso comum’ [...] (PORTELLI, 1977, p. 82).

A hegemonia não compreende apenas as dimensões política e econômica, concretizadas pelo controle do aparelho de Estado, mas também se perpetua por meio da cultura e da moral.

A dimensão cultural da hegemonia desenvolve-se por meio da ideologia – entendida como a expressão no plano das ideias das relações materiais dominantes. A ideologia da classe dominante perpetua-se por meio da construção de valores propostos como universais, cumprindo o papel de justificar e naturalizar as relações de dominação.

As idéias (Gedanken) da classe dominante são, em cada época, as idéias dominantes; Isso é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante [...]. As idéias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como idéias; portanto, a expressão das relações que tornam uma classe a classe dominante, portanto, as idéias de dominação (MARX; ENGELS, 2009, p. 67).

Nesse sentido, nossa hipótese é que a concepção de democracia representativa é uma ideologia, apresentada pela classe hegemônica como a melhor forma de governo nas sociedades atuais, conferindo estatuto legal e legítimo à dominação de classe, pois se realiza um processo, em que os cidadãos da classe trabalhadora elegem seus representantes, na maioria das vezes, dentre os quadros oriundos da classe que lhe é antagônica.

Bobbio; Matteuci; Pasquino (1998) ao apresentarem os procedimentos universais da democracia, concluem que um regime pode-se dizer democrático quando segue alguns princípios:

1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião,

de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo por sua vez, eleito pelo povo (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p.327, grifos nossos).

Destacamos que os princípios apresentados pelos autores privilegiam o processo de escolha dos representantes, fundamentado na concepção de democracia representativa, caracterizada pela investidura dos representantes, por meio da qual adquire poder, autoridade, bem como prerrogativas, conferindo-lhes certa autonomia de decisões. “A peculiaridade liberal está em tomar a democracia estritamente como um sistema político que repousa sobre os postulados institucionais [...], tidos, então como condições sociais da democracia” (CHAUÍ, 1981, p. 88).

Nesse modelo de democracia, “[...] que se manifesta apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo” (CHAUÍ, 1981, p. 89), uma vez eleitos os representantes, estes ocupam os cargos por períodos pré-determinados de mandatos, cuja revogabilidade é quase inexecutável. O protagonismo dos cidadãos nos processos eleitorais se encerra logo após cada pleito, transferindo-se o poder de legislar e administrar o país imediatamente a cada representante eleito, a partir do início de cada mandato.

A democracia representativa, realizada no modo de produção capitalista, é um modelo de governo que apresenta limites para a garantia da igualdade de direitos, uma vez que as condições de disputa pelo aparelho de Estado entre as classes sociais não são iguais. A classe hegemônica se perpetua no poder apropriando-se deste aparelho para a consecução de políticas que atendem seus interesses imediatos e mediatos.

Bobbio; Matteuci; Pasquino (1998) expõem as regras da democracia, em que esta pode se concretizar em diferentes graus de liberdade de escolha<sup>2</sup>. Quando os autores referem-se ao voto direto ou indireto, podemos inferir que nas sociedades em que se pratica o voto do tipo indireto a democracia não pode ser considerada plena como naquelas em que se pratica o direto; quando os autores relativizam o voto segundo o sexo – e o faz corretamente, pois a discussão sobre a igualdade de direitos entre seres de sexos diferentes foi objeto de polêmica<sup>3</sup> em diferentes momentos históricos – também se pode pensar em graus de democracia quanto à abrangência do direito ao voto mediante a totalidade dos cidadãos. Outras considerações que se constituem em mais ou menos limitantes do direito democrático ao voto referem-se à liberdade de opinião, à paridade de condições dos representantes, bem como aos limites impostos ao exercício de direitos, pois são consideradas e praticadas de formas diversas em cada sociedade.

Entendemos que na contemporaneidade a democracia não se esgota no voto, mas estende-se às liberdades individuais e às políticas públicas, que são a concretização de direitos sociais, elemento novo que surge no âmbito da revolução francesa como discussão e no século XIX se torna pauta de lutas da classe trabalhadora organizada.

No que tange à supervalorização dos colegiados deliberativos como expressão legítima da vontade do povo representado a partir do direito ao voto constituiu-se numa ideologia ao longo da história, uma vez que tem como pressuposto o sufrágio universal como instrumento capaz de impor e manifestar a vontade da maioria das pessoas a partir da democracia representativa.

A sociedade capitalista, considerada nas suas mais favoráveis condições de desenvolvimento, oferece-nos uma democracia mais ou menos completa na República democrática. Mas, essa democracia é sempre comprimida no quadro estreito da exploração capitalista; no

---

2 A liberdade de opinião e de escolha é, na maioria das vezes, cerceada pelas condições materiais dos indivíduos. Sobre essa discussão cf: LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ed. São Paulo: Alfaômega, 1975.

3 “O sufrágio universal foi uma das principais conquistas dos homens da classe trabalhadora no final do século passado”, no entanto, excluía o sufrágio feminino. “Esta foi uma luta específica, que abrangeu mulheres de todas as classes. Foi uma luta longa, demandando enorme capacidade de organização e uma infinita paciência. Prolongou-se nos Estados Unidos e na Inglaterra, por 7 décadas. No Brasil, por 40 anos, a contar da Constituinte de 1891” (ALVES; PITANGUY; 1985, p. 42 e 44).

fundo, ela não passa nunca da democracia de uma minoria, das classes possuidoras, dos ricos. [...]. Os escravos assalariados de hoje, em consequência da exploração capitalista, vivem por uma tal forma acabrunhados pelas necessidades e pela miséria, que nem tempo têm para se ocupar de “democracia” ou de “política”; no curso normal ou pacífico das coisas, a maioria da população se encontra afastada da vida política e social (LÊNIN, 1979, p. 107).

Ainda assim, o regime democrático consistiu num avanço em relação ao governo monárquico, pois permitiu o compartilhamento do poder entre os vários grupos da sociedade civil representada, limitou o poder central, instituiu a rotatividade de mandatos e o sufrágio universal; esse é o avanço mais importante da revolução burguesa. No entanto, não logrou êxito no arbítrio dos interesses da sociedade civil, diversos e até mesmo antagonísticos, limitando-se a administrar a questão social<sup>4</sup>. A estratégia liberal foi estabelecer a igualdade de deveres e direitos num contexto de profundas desigualdades na produção da vida dos sujeitos sociais, não colocando em questão, num primeiro momento, as condições que o Estado oferece para que todos cumpram seus deveres, remetendo à produção dessas condições aos indivíduos. Constituiu-se no âmbito do Estado uma discussão sobre a garantia das oportunidades, mas isso se dá no século XX.

O terceiro e último aspecto que problematizamos é o da delegação de poderes, pelo povo, aos legisladores para que elabore as leis com relativa autonomia, sendo que na democracia representativa uma vez eleitos os governantes, estes adquirem poderes de representação durante o período de um mandato. Nos momentos de crise de representação em que se promulgam leis e se empreendem políticas que não corresponde aos interesses de uma classe social, na maioria das vezes, da classe trabalhadora, as mesmas são controladas pela sociedade política fazendo-se uso de instrumentos de coerção, como as forças armadas, em nome da ordem estabelecida e legitimada coletivamente em que se atribui ao Estado a manutenção do contrato social.

Locke propunha uma legislação unificada, neutra e impessoal quando afirmava que o representante: “[...] têm de governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas, que não poderão variar em casos particulares, instituindo a mesma regra para ricos e pobres, para favoritos na corte ou camponeses no arado” (LOCKE, 1963, p.

<sup>4</sup>De acordo com o uso corrente desse conceito, no campo da investigação das políticas públicas, um problema social se transforma em “questão social” quando se converte em objeto de ação das políticas de Estado (CASTEL, 1998).

74). Na impossibilidade da igualdade real de condições de vida, o teórico do liberalismo propõem um Estado democrático de direito que estabeleça a igualdade jurídica, no sentido de que todos tenham iguais deveres perante a lei, a qual ninguém se exime da subordinação, pois essa é a condição *sine qua non* para a preservação da ordem de acordo com a doutrina liberal, resguardada pelo Estado.

A limitação da área de atuação do cidadão, vivendo sob um regime democrático representativo proposto pelo filósofo inglês é a votação. A democracia representativa é definida como sendo aquela na qual “[...] as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 1986, 44).

Portanto, para John Locke o exercício do poder soberano deve ser exercido por deputados ou parlamentares cuja tarefa privilegiada é a elaboração de políticas e sua legalização, para que o poder executivo tenha os instrumentos necessários para governar.

Rousseau diverge desta acepção, partindo da premissa que “O povo submetido às leis deve ser o autor das mesmas, pois somente aos associados compete regulamentar as condições da sociedade” (ROUSSEAU, 1999, p.55).

No pensamento de Rousseau, a democracia direta representativa é apresentada como utopia, pois embora todas as leis devessem ter a aquiescência da população, ponderava sobre a impossibilidade de uma regressão como das cidades-estados gregas:

Querendo tomar o termo democracia na sua acepção perigosa, poderemos dizer que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca. É contra a ordem natural que o maior número governe e o menor seja governado. Não se pode imaginar que o povo esteja constantemente reunido para atender os negócios públicos, e facilmente se compreende que não poderiam estabelecer-se em comissões sem que a forma de administração se modificasse (ROUSSEAU, 1999, p.81, grifos nossos).

Considera que esta maneira de governar só seria possível num país de pequenas proporções em que o povo se conhecesse e houvesse uma “[...] uma grande simplicidade de costumes, que precavenha a multiplicidade de negócios e as discussões espinhosas” (ROUSSEAU, 1999, p. 82).

Assim como Hobbes, no que tange ao aproveitamento por parte de quadros dos representantes que assumem cargos públicos em prover os próprios interesses, ao invés daqueles da população, Rousseau argumenta que o homem, exercendo o poder político, guarnecerá primeiramente seu êxito pessoal, e em um governo democrático a vontade de quem governa deveria ser nula; no entanto “[...] a vontade geral é sempre a mais débil, a vontade do corpo tem o segundo posto e a vontade particular o primeiro de todos, de sorte que, no governo, cada membro é primeiramente cidadão, graduação e diretamente oposta àquela que exige a ordem social” (ROUSSEAU, 1999, p.77).

Iasi (2011) explica a contradição entre interesse geral e interesses particulares a partir da formação do Estado. No pensamento político burguês, o Estado é visto como um *ente* neutro que se coloca acima e apartado dos interesses divergentes das classes sociais, consolidando-se como um lócus de interesses universais e abstratos. Em contraposição, a classe possuidora dos meios de produção faz uso de seu aparelho e de suas instituições para manter a ordem capitalista e preservar a propriedade privada:

Os seres humanos são seres comunitários apenas por meio do Estado. São *citoyens* diante do Estado e *bourgeois* na sociedade civil-burguesa. Visto dessa maneira, o problema da contradição entre Estado e sociedade civil ganha a dimensão da contradição entre a emancipação política e a emancipação humana, isto é, a igualdade formal e jurídica dos seres particulares diferentes por meio do Estado, ou sua afirmação como seres sociais e comunais que são capazes de produzir sua própria existência por meio de uma sociabilidade humana que não se projete para nada além dela (religião ou Estado) (IASI, 2011, p.93, destaque do autor).

Para tanto, o Estado capitalista no auge do desenvolvimento das forças produtivas e no acirramento da luta de classes, pode, por último, afirmar a emancipação política dos cidadãos, entendida como a igualdade formal e jurídica, mas “[...] a possibilidade de emancipação humana, não pode se dar por meio do Estado, [...], pois pressupõe como insuperável as contradições que estilhaçam em particularismos o corpo social” (IASI, 2011, p. 94).

Rousseau, defensor da igualdade jurídica para todos os cidadãos, ratificando a tese da igualdade de deveres, propõe o pacto social, que por sua vez oferecerá legitimidade para a propriedade privada.

O autor faz a crítica do assembleísmo apontando que o exaustivo debate de ideias em plenárias se presta, antes, ao aprofundamento e ao acirramento dos conflitos entre interesses do que à construção da vontade geral por meio do consenso:

Quanto mais a harmonia reina nas assembléias, ou seja, quanto mais as opiniões se aproximam da unanimidade, tanto mais a vontade geral é dominante; mas os longos debates, as discussões, [...], anunciam a ascendência dos interesses particulares e o declínio do Estado (ROUSSEAU, 1995, p.158, grifos nossos).

E, mediante a impossibilidade da construção consensual do bem comum, o autor apela à plutocracia como fórmula para o exercício do governo com êxito, transferindo a centralidade da discussão da disputa de poder entre os homens, para o poder de saber:

Há então três tipos de Aristocracia: natural, eletiva e hereditária. A primeira convém apenas a povos simples; a terceira é a pior de todos os Governos. A segunda é a melhor: é a Aristocracia propriamente dita. [...] em uma palavra, a melhor regra e a mais natural é que os mais sábios governem a multidão, quando estamos certos de que a governarão em seu proveito e não no deles; não é necessário multiplicar em vão seus recursos, nem fazer com vinte e mil homens o que cem homens escolhidos podem ainda fazer melhor<sup>5</sup> (ROUSSEAU, 1995, p. 126, grifos nossos).

O pensamento de Rousseau, bem como o de Locke desenvolve o modelo de democracia que se concretiza na igualdade jurídica e na defesa da propriedade privada e mediante a impossibilidade da correção da desigualdade real, da exploração e da opressão, institui regras democráticas de convívio.

### **1.1 O Estado democrático de direito e a democracia representativa neoliberal**

Tendo como elementos fundantes da democracia representativa os objetivos de preservação da propriedade privada e, ao mesmo tempo, da igualdade jurídica, indagamo-nos como tal democracia tem se concretizado na conjuntura neoliberal, em que, por um lado a conversão de direitos sociais – como a educação - em serviços leva

---

<sup>5</sup> Rousseau retoma a discussão já realizada por: ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.



ao aprofundamento da desigualdade, na medida em que concorre para a apropriação privada de tais direitos?

Como efetivar a democracia numa conjuntura privatizante que acirra os antagonismos entre proprietários e não proprietários de bens e serviços? Quais são as novas tarefas propostas para a preservação da sociedade democrática?

Partimos da hipótese que a crise da democracia representativa reflete a crise do estado capitalista. A propriedade privada dos meios de produção divide a sociedade em proprietários e não proprietários, com interesses antagônicos entre si, e essa divisão concorre para divisões de outras naturezas, dentre elas, a apropriação da cultura, da ciência, da tecnologia e da arte, o que acaba por desnaturar o próprio conceito de democracia, tornando-o num simulacro:

[...] a democracia modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade sócio-econômica, é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia. Se, na tradição do pensamento democrático, democracia significa: a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade, torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo (CHAUÍ, 1981, p. 89, grifos nossos).

O regime de democracia representativa na conjuntura neoliberal se estabelece, assim como no liberalismo, sobre a igualdade jurídica e a defesa da propriedade privada.

A contradição dá-se entre a legalidade – edificada a partir de ordenamento jurídico estabelecido no âmbito da superestrutura jurídica e política – e sua concreticidade no plano da estrutura econômica, pois as discrepâncias que advém do modo de produção capitalista, muitas vezes acabam por cercear tal igualdade. Podemos observar essa antítese em todo Estado democrático de direito; mesmo prevalecendo a igualdade de direitos e deveres, a desigualdade material cria cisões no acesso aos direitos sociais, instaurando, assim, políticas focalizadas para determinados grupos sociais, com qualidade e efetividade diferentes, dependendo da localização de cada grupo na divisão social do trabalho capitalista.

No âmbito educacional, em especial brasileiro, mesmo a educação sendo direito de todos os cidadãos, com “igualdade de condições para o acesso e permanência na

escola” (BRASIL, 1996) as políticas públicas são focalizadas para o ensino fundamental de 6 a 14 anos, de modo que, sob orientação do documento de Jomtien, ratificado pelo de Dakar, dez anos depois, elegeu-se como população alvo privilegiada de uma política de certificação compulsória os filhos da classe trabalhadora na faixa etária de 6 a 14 anos, que por vezes, veem na escola pública estatal gratuita a oportunidade única de contato com os conhecimentos sistematizados sob a mediação de profissionais formados especialmente para o ensino dos mesmos, de acordo com as necessidades específicas dessa faixa etária.

Ocorre que a focalização estabelece um rol de prioridades de financiamento para a concretização do direito à educação formal que, por vezes, exclui os adultos que não tiveram educação na idade própria, os jovens que demandam formação no ensino médio e superior e as crianças de zero a cinco anos, como ocorreu até bem recentemente em virtude do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). E, tal diretriz política não foi resultante nem de escolhas da sociedade civil nacional, nem sequer da sociedade política, mas de uma burguesia que é internacional.

Isso é um exemplo de como a democracia representativa, devido ao fato de se edificar sobre a ideia de uma minoria que governa em nome de uma maioria, revela-se como uma mistificação tanto quanto o mito do autogoverno, nas sociedades fundadas em relações sociais de exploração entre homens e classes sociais.

[...] a democracia como autogoverno do povo é um mito que a história desmente continuamente. Em todos os Estados, quem governa – e aqui falamos de “governar” no sentido de tomar as decisões últimas que se impõem a todos os membros de um grupo – é sempre uma minoria, um pequeno grupo ou, alguns grupos minoritários em concorrência (BOBBIO, 2010, p. 23)

Bobbio (1989) analisa a democracia representativa como modelo político mais desenvolvido, no entanto, sintetiza seis críticas sobre o que deveria ser a democracia num contexto político liberal.

A primeira crítica é que a democracia moderna surgida com a queda dos regimes monárquicos e o advento do liberalismo partia de uma concepção individualista de sociedade. Originou-se com a premissa que o povo deveria ser o soberano e atuar junto

ao governo, sem necessitar de organizações coletivas como partidos políticos, sindicatos, associações, porém, tal ideologia não resistiu à realidade em que “[...] não existe mais o povo como unidade leal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central [...]” (BOBBIO, 1989, p. 23). Acrescemos que nas sociedades classistas, a primeira grande divisão é entre os detentores e os não detentores dos meios de produção, o que gera interesses não só divergentes, mas antagônicos.

A segunda crítica é que ela “[...] deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado” (BOBBIO, 1989, p. 24). Entretanto, a realidade é que os grupos de interesse “produzem” candidatos aos cargos públicos, que deverão concorrer por vagas no legislativo e no executivo com o objetivo de salvaguardar os interesses específicos desses grupos. Então, é sempre o interesse privado que prevalece sobre o público e esse problema o regime democrático não resolve.

A outra crítica é que o modelo de democracia representativa é apresentado como eficiente para combater o poder oligárquico, contudo, as elites ainda continuam no poder. Schumpeter (1961) pontua que a característica central de um governo democrático é a presença de muitas elites em concorrência para a conquista dos votos dos eleitores. De qualquer modo, são sempre os blocos hegemônicos que se revezam no poder, competem pelo controle sobre o aparelho de Estado, utilizando o poder econômico e a mídia, em especial, para formar a opinião pública.

A quarta crítica é o espaço limitado da democracia, a dificuldade da mesma em alcançar todos os espaços da sociedade para que, assim, as pessoas pudessem a partir das participações eleitorais, discussões políticas, se educarem politicamente. A educação para a democracia é a última crítica enunciada pelo autor, sendo esta um processo de aprendizagem decorrente da participação na política em sociedade.

Por fim, Bobbio (1989) salienta que a democracia nasceu com a perspectiva do poder visível, sendo fundamental que todos os atos do governo fossem públicos:

[...] a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente

que permite distinguir o que é lícito do que não é (BOBBIO, 1989, p. 30).

Os obstáculos que o autor atribui à não execução dos princípios democráticos são as mudanças na economia, o que ocasionou diferentes problemas políticos que requereram especialistas para resolvê-los; o crescimento do aparato burocrático, já que o poder é ordenado hierarquicamente do vértice à base, e o baixo rendimento do sistema democrático como um todo, no sentido da sociedade civil fazer inúmeras demandas ao governo derivando “[...] a assim chamada ‘sobrecarga’ e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções” (BOBBIO, 1989, p. 36).

Entendemos que os princípios da democracia moderna não foram realizados, pois são inconcebíveis nas sociedades de classes.

O Estado democrático de direito, que assume a forma de democracia representativa liberal desenvolve-se sobre um encadeamento de mistificações, tais como, a de que o povo é um ente homogêneo, tomado abstratamente, num contexto real de antagonismo de classe sociais, disputas de interesses, em que os conflitos são as reais motivações das transformações sociais, embora sejam apresentadas como desequilíbrio social; a ideologia de que a igualdade formal, que diz respeito apenas à sua dimensão jurídica, dos deveres, bastando para administrar os conflitos originários na desigualdade social, motivada pela distribuição desigual dos bens e pelo estatuto da propriedade privada; o sufrágio universal como método mais eficiente para a escolha dos representantes do interesse comum, como se esses representantes não fossem, eles mesmos, representantes de interesses privados de grupos e classes sociais, e como se o aparelho de Estado pudesse ser o árbitro dos interesses, mantendo-se acima da luta de classes pela hegemonia.

A explicação, que compartilhamos acerca da contradição entre a teorização da forma de governo sob o modelo democrático e sua implementação é exposta por Iasi (2012) da seguinte maneira:

As contradições da democracia não derivam, portanto, da contradição entre valor e forma. A forma revela as contradições presentes no valor pelo simples fato de que ambas, forma e substância, são expressões da materialidade das relações em que são produzidas. O paradoxo insuperável consiste no fato de que o desafio da democracia como forma de governo é encontrar a forma política adequada a seres formalmente iguais em direitos que são de fato desiguais diante da

propriedade e, conseqüentemente, da riqueza e da posição social que daí deriva (IASI, 2012, grifos nossos).

Tais críticas ao modelo de democracia representativa levaram, na contemporaneidade, ao desenvolvimento de dois grupos de regimes de governo: os totalitarismos por um lado e o Estado mínimo, por outro. Durante todo o século XX as experiências de governos totalitários não lograram êxito na busca de solução para o problema da governabilidade. Entretanto, no último quartel do século XXI a ideia do Estado Mínimo, que vinha sendo desenvolvida como crítica ao Estado de bem estar social ganhou força.

Gramsci (1980) ao analisar o Estado, designa-o como Estado ampliado, por considerá-lo uma totalidade em dialética entre a sociedade política e a civil. A primeira refere-se ao aparelho de Estado, os governos e as instituições públicas; a segunda refere-se à esfera das relações privadas. A relação dialética se observa na atuação dos blocos históricos no Estado ampliado, disputando interesses nas esferas públicas e privadas. Cada bloco produz seus próprios intelectuais cuja tarefa é a produção de consensos para fazer a articulação entre a estrutura econômica e a superestrutura ideológica e política (PORTELLI, 2002). Porém, esta divisão entre sociedade política e civil é apenas didática, pois, na realidade, são indissociáveis e cada instituição é parte integrante desta totalidade.

A separação metodológica de sociedade civil e sociedade política foi tratada como orgânica no neoliberalismo e temos a hipótese que concorre na justificativa do processo de privatização da escola pública, a qual “[...] é parte de uma estratégia para retirada de responsabilidades do Estado sobre o direito social da educação, na construção de um novo modelo: o Estado mínimo neoliberal” (COSTA, 2013, p. 98).

A teoria liberal foi reformulada e atualizada pelos teóricos da escola austríaca de economia durante a primeira metade do século XX. Num momento em que os países de capitalismo central implantavam políticas econômicas e sociais que visavam um maior intervencionismo do governo na economia.

Em 1944, o economista austríaco Friedrich Hayek publicou “O Caminho da Servidão”, no qual sistematizou em termos filosóficos, políticos e econômicos a teoria neoliberal. Mas, foi com Milton Friedman através de seus livros “Capitalismo e

Liberdade”, publicado em 1962, e “Liberdade de Escolher”, na década de 1980, que tais idéias ganharam notoriedade, como saída para a crise do sistema capitalista.

Na década de 1970, a causa de tal crise foi atribuída ao regime de acumulação fordista e às políticas de Bem Estar que marcaram a “Era de Ouro” nos países de capitalismo avançado. Contudo, o regime de acumulação fordista começou a dar sinais de esgotamento, no que se refere à produção de excedentes já na década de 1960, quando o Japão desenvolveu um novo modelo de organização do trabalho fabril que impactou no mercado ocidental, de modo que,

Diante dessa temível concorrência, o que podem fazer os outros? Primeiro, elas perdem mais ou menos terreno conforme o caso. Todos os rivais do ocidente suprimem empregos em massa, durante os choques do petróleo de 1973-1974 e 1979-1980, enquanto montadoras japonesas ou aumentam ou reduzem em menor proporção seus efetivos (GOUNET, 1992, p. 34).

Nessa conjuntura ocorreu a eleição de “regimes mais profundamente comprometidos com a economia de *laissez-faire* [...] no caso dos EUA de Reagan e da Grã-Bretanha de Thatcher, profunda e visceralmente nacionalistas e desconfiados do mundo externo” (HOBSBAWM, 2008, p. 402) ocorrendo a consolidação de políticas neoliberais, com base na teoria de Hayek e Friedman, do modelo de Estado mínimo, cuja característica principal é a política de austeridade, ou seja, a contenção de gastos e o “enxugamento” do aparelho de Estado tendo consequências diretas sobre os gastos com políticas para a concretização de direitos sociais. No neoliberalismo ocorre, ainda, radicalização da liberdade de mercado como nova forma de regulação de todas as relações na sociedade. Tais políticas foram impostas pelos organismos internacionais de financiamento das economias do terceiro mundo como condições *sine qua non* da prosperidade econômica, tendo como postulado que a crise é originária de uma administração do Estado perdulária, de modo que este deve ser reformado. Adotaram em escala mundial as políticas neoliberais, tendo como indutores de políticas externas os organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização das Nações Unidas (ONU).

As décadas seguintes foram de intensas transformações no que se refere aos aspectos políticos, econômicos e sociais. Dentre os de maior reverberação destacamos a

desregulamentação dos mercados, o Estado mínimo, a flexibilização e a precarização do trabalho, e a privatização.

Muitos países iniciam seus processos de ajuste sob a forma de renegociações da dívida externa. “Mas, é a partir do final dos 80 e sobretudo início dos 90 que a maioria dos países latino-americanos desencadeia e/ou avança nos ajustes e nas reformas” (SOARES, 2000, p. 23).

Em suma, o neoliberalismo pode ser entendido como um conjunto de medidas políticas que tem como base os ideais liberais; para tanto, faz a defesa da propriedade privada e do estado democrático de direito, da liberalização dos mercados, e das liberdades de ter e não ser coagido.

Não há como tornar o chamado “neoliberalismo” distinto e menos agressivo que a doutrina clássica: os princípios que sustentam o seu desenvolvimento são os mesmos: propriedade seletiva, mercado soberano, liberdade como prerrogativa de alguns, diferenças cada vez maiores, atribuídas aos que sucumbem nos processos competitivos (FRANCO, 1993, p.53).

Mesmo assim, a teoria neoliberal possui alguns aspectos que superam sua origem liberal. No neoliberalismo, o Estado continua sendo apresentado como um ente neutro que delibera sobre o interesse público e cabe ao mercado competitivo a negociação dos interesses privados; nessa concepção, a sociedade civil é colocada como um colaborador que pode e deve prestar serviços que caberia ao Estado oferecer, compreendida como terceiro setor dotado de independência, atuando, ao mesmo tempo, nas esferas pública e privada. Na prática, isso se traduz na participação das organizações da sociedade civil na administração da coisa pública, minimizando as tarefas do Estado.

O Estado nasceu, em sua aparência, como um poder público distinto da sociedade civil, neutro, com o objetivo de proteger o bem comum e sustentar o contrato social. Originou-se como “[...] um poder público, aparentemente acima e apartado da sociedade civil, mas essencialmente articulado a uma classe social, para defender seus interesses [...]” (ENGELS, 1977, p. 131, grifos nossos).

No Estado democrático de direito neoliberal permanecem os princípios da igualdade perante a lei, da democracia representativa - concebida como um método de governar que permite a mudança pacífica de governo; e por este motivo, deve ser preservada, numa perspectiva tecnocrática esvaziada da natureza política, da disputa de

interesses e pelo poder, na medida em que “[...] a palavra [democracia] se refere a um método ou procedimento para a determinação das decisões governamentais, e nem se refere a algum bem ou meta de governo concreto (assim como uma espécie de igualdade material)” (HAYEK, 1985, p. 07).

Na visão de Hayek (1990) cabe à população eleger representantes que tenham a capacidade de governar, os especialistas de diversos assuntos, pois “[...] apenas eles, os especialistas, estão em condições de decidir qual dos diferentes objetivos terá de ser prioritário. É inevitável, assim, que eles imponham a sua escala de preferência à comunidade para a qual planejam” (HAYEK, 1990, p. 80). Assim como Locke e Rousseau, argumenta em favor de uma plutocracia e também no sentido da impossibilidade de existir um dos aspectos da democracia clássica, ou seja, a vontade da maioria:

O sistema de decisão por maioria não é apropriado [...]. É possível recorrer às maiorias quando se escolhe entre alternativas limitadas: mas acreditar que possa haver opinião majoritária sobre todas as coisas não é uma atitude racional. Quando o número de linhas de ação é incalculável, é infundado esperar a formação de maioria em torno de qualquer uma delas (HAYEK, 1990, p. 79-80).

Enfim, existiriam somente alguns segmentos organizados da sociedade civil que se esforçariam para controlar o poder público ocorrendo uma inversão de funções, ou seja, a maioria da população fica a cargo de uma minoria organizada. “Incapaz de resistir à pressão dos grupos que a integram, a maioria governante é obrigada a fazer o que pode para satisfazer os desejos dos grupos de cujo apoio precisa, por nocivas que possam ser essas ações para os demais” (HAYEK, 1985, p. 14, grifos nossos).

Na conjuntura neoliberal, o modelo de Estado democrático de direito é ressignificado, de modo que a noção de participação social se amplia. O protagonismo do cidadão não se encerra mais no ato do voto, mas pode se dar sob a mediação das organizações sociais. Ao mesmo tempo em que a ação da sociedade política, sob forma de Estado sofre um processo de racionalização, a ação da sociedade civil se amplia na perspectiva de colaboração com o Estado. Abrem-se várias possibilidades, tais como a de o Estado delegar a execução de serviços financiados pelo poder público às instituições da sociedade civil sob a forma de terceirizações e parcerias público-privadas, pois “[...] ao contrário do que muitas vezes tacitamente se admite, o fato de



alguns serviços precisarem ser financiados por contribuições compulsórias não implica de maneira alguma que devam ser administrados pelo governo” (HAYEK, 1985, p.50).

O princípio da liberdade é levado às últimas consequências, chegando a abalar o próprio poder de arbitragem do Estado liberal tradicional, pois:

Ainda que em certas circunstâncias só o governo tenha de fato condições de fornecer determinados serviços, isso não é razão para se proibir que organismos privados procurem encontrar métodos de fazê-lo sem o uso de poderes coercitivos. É ainda mais importante que o governo não preste esses serviços de uma maneira que impossibilite a outros de fazê-lo (HAYEK, 1985, p. 51).

Tal noção de participação social nada mais é do que um conjunto de argumentos para justificar as privatizações de serviços públicos e a diluição das fronteiras entre o público e o privado. Ocorre que a classe trabalhadora, maioria numérica da população – em especial, os setores mais pauperizados – dependem das instituições públicas estatais para terem acesso aos serviços básicos como saúde, transporte, cultura, lazer e especialmente, educação. Isso coloca em questão o próprio conceito de república como “coisa pública” e reflete “[...] uma crise de hegemonia no que concerne à natureza do Estado republicano” (CUNHA, 2007, p. 828).

O progressivo processo de privatização da escola pública está embutido num processo mais amplo de reestruturação do capitalismo contemporâneo cuja ideia é sintetizada pela proposta do Estado Mínimo. “Neste sentido, embora a privatização da escola pública constitua um dos componentes centrais da reforma do Estado, ela se caracteriza por uma série de atributos que a definem como fenômeno específico e idiossincrático” (GENTILI, 1998, p. 73).

Para tanto, é limitado reduzir a privatização da educação pública a um processo de compra e venda de empresas estatais pelo setor privado, e à redução da intervenção do governo.

Contudo, existem outras formas de delegação menos evidentes e derivadas da particular combinação de duas dimensões que diferenciam o público do privado em todos os tipos de atividades: *fornecimento e financiamento*. Isto é: *quem oferece e quem financia* as atividades em questão (GENTILI, 1998, p.74, destaque do autor).

Essa relação de privatização perpassa desde a modalidade mais visível, qual seja, a delegação da responsabilidade do financiamento estatal para entidades privadas - tais como os próprios indivíduos, as famílias e/ou as empresas - até uma modalidade mais sutil de privatização, em que é delegado ao setor privado o fornecimento de algumas funções educacionais – com a manutenção do financiamento público.

É nesse sentido que Gentili (1998, p. 86) afirma que

[...] privatizar não significa “afastamento” do Estado e sim, em alguns casos, participação decidida de um aparelho governamental, ele mesmo privatizado que opera em benefícios de grupos e corporações que passam a controlar verdadeiramente o campo educacional.

Dourado; Bueno (2011) ao situarem a produção teórica sobre a privatização na área da educação no Brasil nos anos de 1991 a 1997, constataram que as novas formas de regulação entre grupos privados e a sociedade política contribuíram para a complexificação no cenário das políticas sociais, aprofundando a perspectiva economicista e suas características mercadológicas;

No bojo desse processo, a impregnação de concepções originárias de vertentes teóricas liberais nas organizações e instituições sociais contemporâneas concorre para a formação de uma área cinzenta que mescla qualidades difusas ora associadas a um, ora a outro desses conceitos. Em tal quadro, a discussão do binômio, de suas contraposições, articulações, travessias e mestiçagens constitui temática importante num momento em que o dimensionado como público aproxima-se e incorpora características do mercado a título de modernização e o conhecido como privado – num momento em que os bens públicos se individualizam na perspectiva da competitividade e perdem de certo modo sua feição de direito social inalienável – persegue novas identidades vestindo peles de cordeiro que lhe dêem uma cara social (DOURADO; BUENO, 2011, p. 95).

É nessa conjuntura de reforma econômica e, ao mesmo tempo em que se faz necessário elevar o nível de qualificação dos trabalhadores dos países em desenvolvimento mediante o avanço tecnológico no mundo do trabalho, há que se manter o controle sobre os saberes da classe trabalhadora, como forma de manutenção da hegemonia da classe burguesa, o que se constitui em lugar de um problema para o

Estado burguês. Por isso, os organismos internacionais e regionais vinculados à burguesia internacional passam a ter a função de estabelecer metas para níveis de instrução e certificação da classe trabalhadora e tutoriar as reformas dos aparelhos dos Estados nacionais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). O Banco Mundial, que é um dos organismos de maior influência, publicou um documento com diretrizes para todos os países emergentes no qual consta como meta universalizar a educação básica.

Las altas tasas de rentabilidad calculadas para la educación básica en la mayoría de los países en desarrollo indican claramente que las inversiones destinadas a mejorar la matrícula y las tasas de retención en la educación básica deben merecer en general la prioridad más alta en los países que todavía no han alcanzado la educación básica universal. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 10, grifos nossos).

Dentre as prescrições, o órgão multilateral orienta aos países a descentralização dos sistemas de ensino, a avaliação dos estabelecimentos tendo como objetivo metas de aprendizagem, a formação em serviço para os docentes, a priorização para investimentos no nível fundamental, a fim de melhorar as taxas de matrículas e retenção. Essas medidas tinham como objetivo concorrer para a função da educação que para o Banco Mundial, baseiam-se na ideia de que,

La educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables, capaces de adquirir fácilmente nuevos conocimientos, en lugar de trabajadores con un conjunto fijo de conocimientos técnicos que utilizan durante toda su vida activa (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 27, grifos nossos).

A educação é vista como um investimento estratégico para a melhoria da economia, tal como preconizava a teoria do capital humano, na década de 1970. No âmbito dessa teorização, o crescimento econômico se daria através do incremento ao capital humano, capital físico, mercados competitivos e melhoramento da força de trabalho (ARAPIRACA, 1979).

Nos países de terceiro mundo criaram-se diversas leis para promover democratização do acesso ao nível fundamental. No caso brasileiro temos como hipótese que a democratização da educação insere-se na lógica da democracia representativa: os filhos da classe trabalhadora conseguiram ter acesso à instituição

escolar, no entanto, a democratização do conhecimento construído historicamente pela humanidade ainda é de âmbito privado.

Atualmente, há estudos que apontam para uma discrepância entre a democratização do acesso e a democratização do conhecimento (CURY, 2005, 2008; FREITAS, 2002, 2004); contribuindo, assim para a escola dualista (GRAMSCI, 1980), visto que, os filhos da burguesia possuem escolas, professores e conhecimentos diferenciados dos filhos da classe trabalhadora.

Diante do exposto questionamo-nos: como se deu historicamente a democratização do direito social à educação na Modernidade?

## **1.2 O debate educacional acerca da democratização do ensino no período da revolução francesa: a defesa da escola pública, gratuita e laica**

A democracia representativa apresenta-se como uma ideologia, ao ser imposta como o melhor regime possível nas sociedades atuais. Formada por mecanismos tais como o sufrágio universal, o que permite a aparência de um governo popular, a participação ampliada do cidadão mediante as organizações sociais na perspectiva de colaboração com o Estado, dentre outros, se constitui como necessário para a consolidação do *status quo*.

O regime democrático não é um conjunto universal e atemporal de métodos de governo, mas ressignifica-se conforme o período histórico em que é adotado, de modo que no liberalismo se funda sobre o princípio da igualdade de direitos e deveres, numa realidade de antagonismo de classes, que torna impossível qualquer forma de igualdade real.

A sociedade capitalista tem como primeiro fundamento a propriedade privada dos meios de produção, formando assim, duas classes sociais, nos quais os indivíduos são distribuídos de acordo com a inserção na sua produção e/ou reprodução. Essa divisão culmina em divisões de outras naturezas: no âmbito do domínio do poder político, do econômico, do acesso aos direitos sociais, como a educação de qualidade, a cultura, dentre outros.

Para apreender como ocorreu a democratização da educação nessa sociedade de classes, faremos uma breve digressão sobre o debate educacional nos países desenvolvidos como: França e Inglaterra, bem como no Brasil, a partir da premissa de

que os sistemas escolares são importantes instrumentos de distribuição dos sujeitos na divisão social do trabalho. Os processos de democratização da educação dão-se vinculados a essa premissa, de modo que a escola desde seu nascimento na modernidade tem buscado responder às demandas de mão de obra com níveis diferentes de qualificação, no capitalismo. Entendemos que o processo de democratização compreende duas dimensões: do acesso à escola, que muitas vezes limita-se a uma certificação e do acesso ao conhecimento construído historicamente pela humanidade.

O ideário da escola pública, universal, laica, obrigatória e gratuita, cultivado em nosso tempo, incorporou os qualificativos formulados pela vertente francesa de pensamento (ALVES, 2001).

Até o último terço do século XIX a discussão sobre a universalização da educação fora limitada no ocidente, “Na Inglaterra, a instrução pública foi um epifenômeno da economia política, no interior da qual teve escassa relevância. No âmbito da Reforma teve uma importância mais decisiva na medida em que erigiu-se à condição de instrumento de salvação dos fieis” (ALVES, 2001, p. 131).

Para tanto, a França destacou-se na produção teórica. Nesse país, a discussão sobre a escola pública era tida como um recurso decisivo para a consolidação da burguesia como classe hegemônica, em uma conjuntura de revolução.

A revolução Francesa foi um período histórico de intensos movimentos populares que deram início à idade contemporânea. “E suas origens devem portanto ser procuradas não meramente em condições gerais da Europa, mas sim na situação específica da França” (HOBSBAWN, 2010, p. 100). Sob influência dos ideais iluministas, tinham o objetivo de destituir a Monarquia Absolutista e substituí-la por um Regime Constitucional.

Não cabe ao escopo deste trabalho discorrer sobre os determinantes históricos, políticoeconômicos que culminaram tal revolução, mas os dados históricos serão evocados toda vez que julgarmos necessário para a compreensão do debate educacional, para tanto, focaremos no discurso pedagógico presente no momento revolucionário.

A França pré-revolucionária encontrava-se durante a década de 1780 com a economia em recessão:

No terreno da produção agrícola, uma crise vitícola afetava numerosas regiões. [...]; para muitos camponeses o vinho constituía o único

produto para a venda. [...]. A crise vitícola enquadrava-se na crise geral da economia. Ao mesmo tempo, o tratado de livre-câmbio, concluído com a Inglaterra em 1786, provocou uma redução da atividade industrial. Numa época em que a indústria inglesa buscava a transformação de seus equipamentos e o aumento de sua capacidade produtora, a indústria francesa, que começava, com esforço, a renovar-se sofria a concorrência inglesa no próprio mercado nacional. Uma crise cambial agravava ainda a situação (SOBOUL, 1981, p. 102).

A crise financeira foi agravada devido à derrota da França na Guerra dos Sete Anos (1756-1763)<sup>6</sup> e à participação na independência dos Estados Unidos (1776-1783), o que acarretou elevados gastos que comprometeram as finanças do reino. Alguns fatores naturais também contribuíram para tal conjuntura:

O ano de 1788 foi marcado por tempestades, furações, chuvas de granizo, que alteraram profundamente o ritmo já lento da agricultura, provocando péssimas colheitas. [...]. O básico para a alimentação começou, pois, a escassear, e isso provocou um aumento de cem por cento no preço dos cereais, legumes, centeio e vinho: foi de cinquenta por cento a alta no custo de vida (LOPES, 2008, p. 37).

Como resultado das adversidades enfrentadas pelos franceses houve a redução dos lucros e das rendas das pessoas do Terceiro Estado, composto por burgueses, trabalhadores urbanos – denominados de *sans-culottes*<sup>7</sup>, e camponeses eram os únicos que pagavam os impostos; nesse sentido, contribuiu para diminuir as fontes das receitas públicas.

Na tentativa de reverter esse impasse os ministros do rei Luis XVI propuseram ampliar o número de pessoas tributáveis, incluindo os nobres. Ao invés de contribuir para a superação da crise, causou cisões, de modo que o Estado absolutista teve enfrentamentos com o clero e a nobreza, aos quais constituíam sua base de apoio.

Diante da conjuntura, o rei convocou os Estados Gerais – convocados pela última vez em 1614 - que consistia em representantes das três ordens do reino, quais sejam: Primeiro Estado - clero, Segundo Estado - nobreza e, por fim, Terceiro Estado – burgueses, trabalhadores urbanos e camponeses.

---

6 A Guerra dos Sete Anos foi um conflito entre Inglaterra e França em torno do controle de regiões de exploração colonial (SOBOUL, 1981).

7 Designava-se *Sans-culottes* a população urbana da camada popular. Esse nome advém do termo “sem calções” que eram usados até os joelhos pelos nobres (GRESPLAN, 2008).

Para a nomeação dos delegados aos Estados Gerais cada ordem organizou assembleias de base e redigiram “*cahiers*”<sup>8</sup> de queixas. O clero e a nobreza fizeram uma única assembleia. “A assembleia do bailiado do Terceiro Estado compôs um *cahier* onde fundiu o conteúdo dos *cahiers* das paróquias e das cidades (que já incluíam, por seu turno, os *cahiers* de corporação e de bairro)” (SOBOUL, 1981, p. 107).

A unanimidade das queixas das três ordens se voltou contra o absolutismo, a favor de uma Constituição que limitasse os poderes do rei, reivindicação de uma reorganização da política fiscal, reforma da justiça e da legislação penal; no entanto, divergiam no que diziam respeito à igualdade de direitos. “A necessidade de um novo sistema de estudos e de educação estava expressa nos resumos dos cadernos de todas as ordens” (LOPES, 2008, p. 69).

Os Estados Gerais tinha como estabelecido, em sua última reunião, que as três ordens teriam o mesmo número de deputados e os votos seriam por categorias. No entanto, a conjuntura francesa dos anos de 1780 modificou-se e o Terceiro Estado – o maior da nação - reivindicava o direito à votação censitária e o aumento do número de deputados; mediante protestos e panfletos por todo o país “Luis XVI resolve conciliar as posições e concorda em dobrar o número de deputados do terceiro estado: seriam cerca de 600, para 300 de cada uma das outras ordens” (GRESPLAN, 2008, p. 81).

Alguns deputados oriundos do baixo clero e da nobreza considerada liberal identificavam-se com as reivindicações do Terceiro Estado e contribuíram para a discussão acerca da votação censitária. “Depois de algumas semanas de embates acalorados inteiramente dedicados a essa questão [votação censitária], vence a maioria [composto por representantes do Terceiro Estado, do baixo clero e parcela da nobreza], e a partir de 24 de junho as três ordens se unem numa só assembleia, que logo depois se declara “constituente”” (GRESPLAN, 2008, p. 82).

Iniciou-se a Revolução no plano jurídico. No entanto, “Luis XVI decidiu convocar, em Paris e em Versalhes, 20 mil homens de tropa” (SOBOUL, 1981, p. 116) com a intenção de dissolver a assembleia. “O povo não tinha dúvidas de que o rei queria dispersar pela força a Assembleia Nacional que constituía suas esperanças” (SOBOUL, 1981, p. 117). Iniciou-se nos campos e nas cidades revoltas populares, conhecidos como

---

<sup>8</sup> “Os do Terceiro Estado revelam a opinião não de toda a ordem [...], mas unicamente da burguesia” (SOBOUL, 1981, p. 107).

o “grande medo”. Foi em tal contexto que aconteceu a queda da Bastilha<sup>9</sup> em 14 de julho de 1789 – evento considerado o marco inaugural da própria revolução.

A Assembléia Nacional, autoproclamada como Assembléia Constituinte<sup>10</sup> (1789-1791), composta por deputados das três ordens, empreendeu reformas políticas, na qual foram aprovados documentos que marcaram a transição e a ruptura de um regime monárquico para um regime constitucional; dentre as reformas destacamos a votação pelo cancelamento dos direitos feudais (mediante indenizações aos proprietários dos feudos) e proclamação no dia 26 de agosto de 1789 da Declaração dos Direitos do Homem.

Composta por dezessete artigos, a Declaração dos Direitos do Homem possui ínfima consonância com os postulados iluministas de Jhon Locke. Parte do pressuposto dos direitos que não precisariam ser inventados, mas apenas firmados, pois já existiriam no estado de natureza, cuja conservação caberia a um pacto social representado pelo Estado, composto do órgão legislativo e do órgão executivo. Assim foi definido no artigo 2º: “O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança, e a resistência à opressão” (FRANÇA, 1789). Com a propriedade proclamada como um direito natural, a Assembléia Constituinte não reconheceu a desigualdade decorrente da riqueza de poucos. Nesse sentido, a igualdade só poderia ser firmada no plano jurídico.

Artigo 6º. A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger, quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja as das suas virtudes e de seus talentos (FRANÇA, 1789, grifos nossos).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão não continha artigos referentes à educação pública, porém o artigo 11 garantia a liberdade de pensamento e opinião.

Para tanto, a educação pública foi ponto de discussão na Assembléia Constituinte. Talleyrand (1791) – membro do comitê de constituição – apresentou o *Rapport* sobre a

<sup>9</sup> A Bastilha já havia perdido sua função militar, os manifestantes dirigiram-se até essa prisão na esperança de encontrarem armas e pólvoras (SOBOUL, 1981).

<sup>10</sup> Foram eleitos entre os representantes dos três Estados uma comissão de trinta membros com a finalidade de elaborar a Constituição da França (LOPES, 2008).



instrução pública. Defendia a instrução universal<sup>11</sup> para ambos os sexos, no entanto, propunha uma hierarquização escolar, visto que apenas a instrução primária seria gratuita; os cidadãos nesse nível de ensino seriam ensinados a conhecer a constituição, defendê-la e aperfeiçoá-la, ou seja, estabelecer uma nova maneira de pensar a sociedade; relacionada ao nível superestrutural, de reprodução de ideologias e relações de sociabilidade.

Os outros níveis de escolarização destinaram-se a um determinado número de pessoas, selecionados conforme seus talentos, as escolas intermediárias criadas em cada distrito francês:

Esta segunda instrução será destinada àqueles que, não tendo sido chamados, nem pelo gosto, nem pela necessidade, às ocupações manuais ou a funções na agricultura, aspirem a outras profissões ou procurem, simplesmente, cultivar e enfeitar a sua razão e propiciar às suas potencialidades um maior desenvolvimento (HIPPEAU, 1881, p. 52 *apud* LOPES, 2008, p. 79, grifos nossos).

A doutrina liberal parte da premissa que todos os indivíduos nascem iguais e cabe a cada pessoa desenvolver suas aptidões. Nesse sentido, “[...] a igualdade, tomada no liberalismo como igualdade de deveres sociais e oportunidades, postula que os diferentes talentos naturais levam os indivíduos a utilizarem, de formas diferentes, as oportunidades oferecidas pela sociedade, segundo suas diferentes aptidões” (COSTA; MARAFON, 2009, p. 154). Essa expressão da naturalização da igualdade contribuiu e ainda contribui na contemporaneidade para tornar a escola um lócus de distribuição dos indivíduos na divisão social do trabalho, em que apenas os alunos mais “aptos” destinam-se a frequentar os níveis mais elevados de ensino.

Por fim, no último grau de instrução seria criado na capital um Instituto Nacional de Instrução com a finalidade de formar uma elite governante. E os professores em todos os níveis de ensino seriam nomeados pelo rei.

“Nesse momento histórico, os representantes dos três Estados, tanto o clero, a nobreza como o povo, criticavam a educação existente [oferecida pelas congregações religiosas] e demandavam a implantação de uma educação pública nacional” (RODRÍGUES, 2010, p.68), mas sem a interferência do Rei.

---

<sup>11</sup> “Para Talleyrand, instrução universal significa a não-discriminação de nenhum tipo de conhecimento, ou seja, “tudo” poderia e deveria ser ensinado” (LOPES, 2008, p. 86).

Quando foi assinada a constituição por Luis XVI, instalando a monarquia constitucional na França, a Assembléia Constituinte foi dissolvida sem ter aprovado a proposta de Talleyrand.

O tema da educação para toda a população perpassou todo o momento revolucionário visando à implantação de políticas públicas imediatas. Os filósofos e deputados que apresentaram propostas educacionais nesse período, além de expressarem a visão de mundo de sua classe social, estavam imbuídos de ideais iluministas e atribuíam grande importância à divulgação do conhecimento científico, tanto para a consolidação da República, quanto para o auto-entendimento do gênero humano, divergindo em questões como a definição do limite de acesso à escola aos filhos da classe trabalhadora e ao papel da religião nesse processo, que são polêmicas que permanecem ainda hoje.

A Assembléia Legislativa nomeou um Comitê de Instrução Pública, sob presidência de Marquês de Condorcet<sup>12</sup>, com a finalidade de elaborar um projeto com vistas à organização do ensino público nacional na França.

O *Rapport* de Condorcet escrito pelo comitê de Instrução Pública avançou em muitos quesitos se comparado ao de Talleyrand. Apresentado na Assembléia Legislativa no ano de 1792 não chegou a ser discutido devido à situação de instabilidade da França.

Posteriormente, no século XIX, o mesmo plano seria alçado – pelo empenho de Jules Ferry na III *República Francesa* – como uma referência transnacional, pautado, como modelo, projetos e parâmetros reformadores da instrução pública nos mais variados países do continente europeu (e, inclusive, na América Latina – muito particularmente no Brasil) (BOTO, 2003, p. 741, destaque do autor).

Condorcet (2008, p. 08) já “[...] havia redigido suas Cinco memórias sobre a instrução pública<sup>13</sup>, que fixavam o quadro teórico e ideológico que conduziu a elaboração da proposta de decreto para a organização do sistema público de instrução nacional”.

12 Marquês de Condorcet – cujo nome era Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat (1743-1794) era de família nobre. Foi um Girondino, ministro da Assembléia Legislativa revolucionária. “Era um político moderado. Apoiou a instalação da República, mas foi contrário à execução de Luis XIV. Por seus posicionamentos políticos moderados, enfrentou os jacobinos radicais” (RODRÍGUES, 2010, p. 69).

13 Condorcet estabeleceu uma diferença entre os conceitos de “educação” e “instrução”. A educação era uma ação para toda a vida, infinita, de acordo com o interesse do cidadão. “Já a instrução estava situada no tempo; era uma atividade que devia ser organizada e promovida pelo poder público” (RODRÍGUES, 2010, p. 72).

Ambos os documentos abordam a finalidade da instrução pública para as crianças, os jovens e os adultos, as características da instrução profissional, e por fim da instrução científica.

O *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique, presentes à Assemblé Nationale, au nom du Comité d'Instruction Publique* (1792), parte do pressuposto de que o esclarecimento das Luzes, ou seja, a partilha do conhecimento construído pela humanidade, era condição de prosperidade, uma vez que concorria para o “[...] aperfeiçoamento geral e progressivo da espécie humana” (CONDORCET, 1792, p.06). Nesse sentido, a ação pedagógica deveria promover a equidade, numa circunstância em que a única desigualdade legítima entre os homens seria a dos talentos individuais, advindos do estado de natureza. Nesse sentido, a democratização da educação escolar ganha o estatuto de política para o estabelecimento de importantes bases da doutrina liberal, como a naturalização da desigualdade, a competição e o posicionamento da escola como agência de distribuição dos indivíduos na divisão social do trabalho e manutenção do *status quo*.

O pensador era defensor de uma escola pública, gratuita em todos os níveis, laica, única - para ambos os sexos, e universal, de acordo com as possibilidades materiais da Nação.

[...] o nível primário de ensino seria o único, nas condições então presentes, que poderia ser, de fato, estendido à totalidade dos cidadãos. Mas a idéia era justamente a de que, gradativamente, essa oportunidade de acesso à escola fosse alargada, de maneira que cada vez mais, um contingente sempre mais amplo de crianças pudesse alcançar um degrau a mais na instrução nacional (BOTO, 2003, p.747, grifos nossos).

Por esse motivo a escola deveria ser gratuita, mesmo tendo o objetivo primeiro de universalizar apenas o nível primário<sup>14</sup>. Nessa etapa de instrução deveria ser ensinado às crianças e aos jovens as habilidades de leitura, escrita, aritmética, conhecimentos gerais sobre a Nação, descrição dos produtos produzidos no país e entendimento sobre as leis promulgadas.

---

14 Condorcet (2008) dividiu o ensino em escolas primárias, escolas secundárias, institutos, liceus e, por último, Sociedade Nacional das Ciências e das Artes.

A instrução para além do nível primário seria para preparar os jovens para algumas profissões e para ajudá-los a suportar a monotonia do trabalho fabril. Nesse sentido, o ensino secundário poderia contribuir para satisfazer novas necessidades:

À medida que as manufaturas se aperfeiçoam, as suas operações dividem-se cada vez mais ou tendem, sem cessar, a encarregar cada indivíduo dum trabalho puramente mecânico e reduzido a um pequeno número de movimentos simples, trabalho que ele executa melhor e mais prontamente, mas apenas em consequência do hábito e no qual o seu espírito deixa quase inteiramente de atuar. Assim, o aperfeiçoamento da arte converter-se-ia, para uma parte da espécie humana, numa causa de estupidez; faria nascer em cada nação uma classe de homens incapazes de se elevarem acima dos interesses mais grosseiros e produziria uma desigualdade humilhante e um germe de perturbações perigosas, se uma instrução mais extensa não oferecesse aos indivíduos desta mesma classe um recurso contra o efeito infalível da monotonia das suas ocupações diárias. As vantagens que as escolas secundárias parecem dar às cidades não são pois senão um novo meio de estabelecer a igualdade mais completa (CONDORCET, 1943, p. 20-21 *apud* LOPES, 2008, p.93, grifos nossos).

Apreende-se desse excerto, em um contexto de desigualdade real, a possibilidade de a instrução realizar a igualdade formal de oportunidades. A ideia da educação como promotora da equidade iniciou-se na Revolução Francesa e perpassou o imaginário social de diferentes países ocidentais.

O terceiro nível de instrução dar-se-ia nos Institutos. Nessas escolas o saber científico seria mais desenvolvido. E, por fim, os alunos mais “talentosos” poderiam concorrer aos níveis mais elevados de ensino, tais como os liceus – destinado a produção e divulgação do conhecimento mais elaborado. Caso as crianças e os jovens da classe trabalhadora tivessem seus “talentos naturais” desenvolvidos, caberia ao Poder Público financiá-los:

Entendemos que o Poder Público devia dizer aos cidadãos pobres: A fortuna de vossos pais apenas pode proporcionar-vos os conhecimentos mais indispensáveis, mas asseguram-se-vos os meios fáceis de os conservar e ampliar. Se a natureza vos deu talento, podeis desenvolvê-lo, a fim de que não se perca, nem para vós, nem para a pátria (CONDORCET, 1943, p. 9, *apud* LOPES, 2008, p. 86).

A rede escolar deveria ter autonomia dos poderes do Estado para que não cedesse às pressões políticas e econômicas. Para o autor, caberia ao Estado a intervenção na cri-

ação de escolas, pagamento dos professores, e, a escolha dos livros didáticos nos três primeiros graus de ensino, já que nos liceus os professores teriam o poder de decisão sobre que material pedagógico utilizar em aula (BOTO, 2003). O trabalho de fiscalização e regulação deveria ser feito pelo nível imediatamente superior.

No topo da estruturação do ensino haveria a Sociedade Nacional das Ciências e das Artes, formada por cientistas de diversas áreas. Essa instância atuaria como elemento aglutinador dos diversos níveis de ensino, e divulgaria didaticamente o conhecimento produzido academicamente.

De acordo com a filosofia iluminista de culto à razão, Condorcet defendeu o abandono de toda prática religiosa no interior das escolas: “Será pois rigorosamente necessário separar da moral, os princípios de toda religião particular e não admitir na instrução pública o ensino de nenhum culto religioso. Cada um deles deve ser ensinado nos templos por seus próprios ministros (CONDORCET, 1943, p. 88, *apud* LOPES, 2008, P. 88).

Note-se o caráter seletivo do discurso da gênese da escola pública na França, pois a defesa não era por uma educação universal nos quatro graus de ensino, mas a inserção das crianças do terceiro estado na pirâmide educacional mediante o mérito. O pensador iluminista concebeu a desigualdade entre os homens decorrente da Natureza, porém não reconheceu a propriedade privada, que, por sua vez, gera a desigualdade de riqueza e a desigualdade na apropriação dos direitos políticos e sociais. Por esse motivo a igualdade de fato não pode ser reduzida à igualdade de direitos.

O relatório sobre a instrução pública na França lido na Assembléia Legislativa não chegou a ser discutido, pois, nesse momento, a Assembléia Legislativa perpassava disputas internas:

Os moderados (*feuillants*), defensores da monarquia constitucional, representantes da burguesia financeira, dos banqueiros, dos arrendatários e da nobreza latifundiária, contavam com duzentas e sessenta e quatro cadeiras. A ala esquerda da Assembléia era formada por cento e trinta e seis deputados que se distribuía em dois grupos: os democratas jacobinos, assim chamados por ocupar o antigo mosteiro de Saint-Jacques, estavam mais próximos das camadas populares e mais sensíveis a seus apelos, embora se evidenciasse que, nesse período, já não compartilhavam dos mesmos interesses. Os Girondinos, assim chamados por terem sido seus principais líderes eleitos pela Gironda<sup>15</sup>,

---

15 Região da França.

eram representantes da burguesia comercial e industrial e defendiam interesses econômicos bastantes definidos e posições políticas que se destacavam pelo horror à participação popular (LOPES, 2008, p. 55-56).

Os conflitos e dissensões na Assembléia Legislativa refletiam os diferentes interesses de grupos no nível da sociedade. O rei Luis XVI, hostil em relação à nova instituição representativa, optou por formar, em março de 1792, um Ministério Girondino, com vistas a consolidar uma nova base de apoio.

Então os direitos políticos foram reservados a uma minoria, constituída pelos proprietários. A escravidão foi abolida na França, mas mantida em suas colônias e a crise econômica se perpetuava devido às reivindicações dos trabalhadores do campo e da cidade. Para manter a ordem dos proprietários foi aprovada a Lei *Chapelier*, de 14 de junho de 1791 que proibia o direito de greve.

Nessa conjuntura de crise política e econômica “[...] vem o problema causado pela guerra, declarada em abril de 1792 contra as potências estrangeiras que queriam restabelecer o antigo regime na França” (GRESPLAN, 2008, p. 90). Diante das derrotas sofridas pelos franceses nos primeiros meses de guerra, e a monarquia sendo responsabilizada pelos súditos por pactuar com o inimigo, os Jacobinos declararam a “pátria em perigo”. Danton, Robespierre e Marat realizaram um trabalho de mobilização da opinião pública. A população de Paris ocupou o palácio Real das Tulherias, destituindo e aprisionando Luis XVI. “Assim, a 10 de agosto de 1792, derrubada a monarquia na França, o Ministério Girondino foi investido de seus poderes” (LOPES, 2008, p.56). A Assembléia Legislativa dissolveu-se sem que tivessem aprovado o *Rapport* de Condorcet. Instalou-se a Primeira República Francesa e a partir desse momento iniciou-se o ano I da República.

A Convenção Nacional<sup>16</sup> instituída para promulgar a nova constituição francesa compunha-se politicamente de três grupos: os Girondinos – representantes da alta burguesia, defensores da propriedade privada e da liberdade econômica, os quais possuíam a maioria dos ministros; os Jacobinos ou da Montanha – representantes da média burguesia, compreendiam “[...] que a situação crítica da França exigia soluções extraordi-

---

<sup>16</sup> Dividida na história em três momentos: convenção nacional Girondina (setembro de 1792 a junho de 1793), convenção nacional Jacobina (junho 1793 a julho 1794) e convenção nacional Termidoriana (julho de 1794 a maio de 1795).

nárias que não seriam capazes sem o apoio popular” (SOBOUL, 1981, p. 238), e, por fim, o Pântano ou Planície, grupo que compunham de ministros e deputados republicanos não ligados a partidos políticos, porém defensores da liberdade econômica. Os *sans-culottes* não estavam representados.

Na primeira sessão da Convenção decidiu-se, mediante novas eleições dos membros, pela continuação da existência do Comitê de Instrução Pública. “O Comitê tomou como base de seu trabalho o plano para a organização geral da instrução pública que Condorcet havia apresentado sete meses antes à Assembléia Legislativa” (LOPES, 2008, p. 94).

Lanthenas – deputado da Convenção Nacional Girondina e membro do Comitê de Instrução Pública - foi designado relator do projeto de instrução pública e elaborou um documento – lido na Convenção no dia 16 novembro de 1792 - com foco na gratuidade e universalidade do nível primário. Abordou questões de organização do ensino, tais como fixação da duração do nível primário em quatro anos, divisão do conteúdo curricular em quatro partes e um salário mais elevado para os professores. Para o relator, o objetivo maior das instituições deveria ser ensinar a todos os cidadãos a língua francesa para promover a unidade nacional.

O documento foi rejeitado pela Convenção Nacional devido ao fato de demandar o dispêndio de grandes montantes de verbas estatais pelo governo republicano para promover a universalização do acesso ao nível primário, e propôs “[...] discutir não mais sobre as escolas primárias, mas sobre as bases gerais da instrução pública” (LOPES, 2008, p. 97). Nesse sentido, Romme – membro do Comitê de Instrução Pública e contrário às ideias do manuscrito anterior “[...] elabora um projeto mais geral e mais global que o de Lanthenas. Seu relatório retoma de maneira concisa as ideias de Condorcet com quem ele colabora estreitamente” (MAAMARI, 2009, p. 71).

Romme defendeu a tese da importância da escola para a consolidação da República; o projeto de decreto foi aprovado pela Convenção, mas “Ao final de dezembro de 1792, a questão da organização da instrução pública não estava mais presente na pauta das discussões. Questões mais palpitantes envolviam a Convenção e acirravam a disputa entre [os partidos] a Gironda e a Montanha” (LOPES, 2008, p.98).

Apesar de pertencerem à mesma classe social, Girondinos e Jacobinos divergiam no que tange à participação da maioria da população na vida política e social.

Sem dúvida, a maior parte dos Montanheseiros era como os Girondinos, de origem burguesa. Mas as necessidades da defesa nacional e revolucionária lhes impuseram uma política em favor das massas – política de princípios para alguns, política de circunstância para outros (SOBOUL, 1981, p. 241).

Essa cisão exacerbou-se durante o processo de Luis XVI; os Girondinos eram contrários a sua morte, e, em oposição os Jacobinos se proferiam a favor da pena capital: “A pena de morte foi pronunciada por 387 deputados contra 334, no curso de um interminável escrutínio mediante chamada nominal que, iniciado a 16 de janeiro, à noite, só terminou 24 horas após” (SOBOUL, 1981, p. 245).

Diante disso, a crise financeira e social acentuou-se no campo e na cidade. Ocorreram greves de operários, revoltas contra a República, saques; todos violentamente reprimidos pela Convenção. “Enquanto isso, Paris assistia a um movimento popular dirigido pelos “enraivecidos” e destinado a expulsar da Assembléia líderes Girondinos” (LOPES, 2008, p.59).

Nessa conjuntura, Robespierre e outros Montanheseiros da Convenção começaram a defender as propostas dos militantes populares e a convocar o povo à insurreição. Uma multidão de manifestantes dirigiu-se à Convenção com um programa de defesa revolucionária e de medidas sociais. Mediante a negligência da instituição representativa em discutir as questões apresentadas, quarenta mil homens cercaram a Convenção. Houve a prisão dos chefes Girondinos e os Jacobinos assumiram o poder.

Inicialmente, a Convenção Montanheseira tentou governar tanto para a burguesia proprietária quanto para os trabalhadores do campo e da cidade. Os Jacobinos “[...] se esforçariam por dar à realidade nacional um conteúdo capaz de, não prejudicando seus interesses, incorporar os das camadas populares” (LOPES, 2008, p.100).

Na área social foram promulgadas algumas leis atendendo às reivindicações dos camponeses. Tais leis sancionavam sobre a forma de venda dos bens dos emigrados; supressão sem indenização dos tributos feudais, dentre outros.

A democratização da educação pública, gratuita, laica e obrigatória, também foi uma plataforma política utilizada pela burguesia Jacobina para conseguir o apoio do Terceiro Estado, já que era uma reivindicação desde o regime monárquico e uma via privilegiada para a classe burguesa legitimar o seu poder, interiorizando nos indivíduos



sua visão de mundo. Assim, no âmbito político, a Convenção sancionou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, afirmando em seu artigo 22, o direito à instrução: “A instrução é uma necessidade geral. A sociedade deve favorecer por todos os meios os progressos da razão pública, e pôr a instrução ao alcance de todos os cidadãos” (FRANÇA, 1793, grifos nossos).

No mesmo ano foi votada a Constituição de 1793 fixando as características de um regime democrático representativo mediante o voto universal. O direito à instrução consta no artigo 122:

A Constituição garante a todos os franceses a igualdade, a liberdade, a segurança, a propriedade, a dívida pública, o livre exercício dos cultos, uma instrução comum, assistência pública, liberdade indefinida da imprensa, o direito de petição, o direito de se reunir em sociedades populares, o gozo de todos os direitos do homem (FRANÇA, 1793, grifos nossos).

Dentre os vários projetos debatidos na Convenção ao longo do período Jacobino, o “Plano de Educação Comum” de Michel Lepelier<sup>17</sup>, apresentado por Robespierre em julho de 1793 é incisivo na tarefa da educação nacional como “[...] um instrumento revolucionário por excelência” (BOTO, 1996, p. 183). Inspirado na tese pedagógica de “O Emílio”, de Jean-Jacques-Rousseau, propõe a criação de uma escola primária totalmente controlada pelo Estado, obrigatória para todos, e em regime de internato.

Nessas escolas, cujas instalações seriam feitas em casas de emigrados, castelos, casas religiosas, todas as crianças experimentariam a mesma forma de vida – simples e laboriosa - seria ensinado uma disciplina para o trabalho e aprenderiam os conteúdos já sugeridos no *Rapport* de Condorcet, quais sejam: leitura, escrita, aritmética, princípios da moral, da economia doméstica e rural, e, conhecimento das leis do país.

A obrigatoriedade seria limitada a uma idade de seis a doze anos para os meninos e de cinco a onze anos para as meninas. Em um prazo máximo de quatro anos, os pais que se recusarem a levar os filhos à escola seriam penalizados. Nesse sentido, a educação não seria totalmente igualitária, já que foi decretada idade diferenciada para as meninas e os meninos. A idade ideal do término foi feita com base na economia política.

---

17 A proposta do Marquês de Lepeletier (1760-1793), deputado dos “Estados Gerais” foi apresentada após sua morte ocorrida em 20 de janeiro de 1793. Lepeletier foi morto por um monarquista (PIOZZI, 2007).

“Aos doze anos as crianças podem ganhar seu próprio sustento, elas levarão novo recurso às suas famílias; Doze anos é a idade de aprender diversos ofícios, é a idade em que o corpo já robusto pode começar a se dobrar aos trabalhos agrícolas” (HIPPEAU, 1881, p. 342, *apud* LOPES, 2008, p. 105).

Não obstante, num contexto de desigualdade econômica, as crianças regressas para as suas famílias terão uma educação diferenciada, pois algumas continuarão seus estudos e ocuparão os cargos profissionais mais elevados, outras, estarão nos campos e nas oficinas.

A gratuidade das instituições educativas dar-se-ia mediante uma contribuição paga pelos pais ricos, pelo rendimento do trabalho das crianças internas, e por uma complementação provida pelo Estado. Por último, o ensino deveria ser laico.

Ao ler o projeto educacional de Lepeletier, Robespierre acrescentou duas emendas: uma dizia respeito à obrigatoriedade de penalização aos pais – que se desejava imediata, e, outra, aos graus superiores ao primeiro grau.

Após sucessivos debates foi aprovada a proposta de Lepeletier. No entanto, outros planos educacionais surgiram; alguns contrários às ideias do primeiro, incentivando a livre iniciativa e a concorrência entre as escolas. A Convenção Montanhesa, numa tentativa de conciliação de classes aprovou projetos conflitantes, porém, nenhum foi posto em prática.

A política agregadora da Convenção Jacobina não logrou êxito tanto internamente, pois, iniciou-se uma oposição, tampouco externamente, a qual não conseguiu impedir a extensão da guerra civil. Houve insurreições federalistas feitas por girondinos e monarquistas; trabalhadores do campo e da cidade reivindicavam o abastecimento dos produtos de primeira necessidade. “Era necessário, por conseguinte, satisfazer às reivindicações populares, revitalizar a população das cidades mediante o combate à escassez e à carestia, drenar todas as energias populares contra a aristocracia e a coalizção” (SOBOUL 1981, p. 281). A França enfrentava a guerra externa contra a coligação Inglaterra, Áustria, Prússia, Holanda e Espanha, então, diante dessa conjuntura a Montanha teve que aceitar a proposta popular de economia dirigida reivindicada principalmente pelos *sans-culottes*, pois,

A instauração da economia dirigida deveu-se às exigências da defesa nacional. Tratava-se de alimentar, vestir, equipar, armar os homens re-

crutados em massa, abastecer as populações da cidade, quando o comércio exterior fora paralisado pelo bloqueio e a França era como uma praça sitiada. Dessa forma, o governo revolucionário viu-se forçado, desde o verão de 1793, a assegurar pouco a pouco a direção da economia (SOBOUL, 1981, p. 340).

Nesse momento histórico, todo o poder da Convenção Nacional foi centralizado no Comitê de Salvação Pública cujo líder eleito pela Convenção era Robespierre. A Constituição, os direitos políticos e sociais foram suprimidos. Foi instituído o Tribunal Revolucionário para julgar os opositores da Revolução. Iniciou-se o “Período do Terror”.

Ao final de 1793 diminuiu-se o tabelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade. Progressivamente, os Jacobinos assumiram os princípios econômicos do liberalismo.

O recuo econômico teve como consequência um movimento de reivindicação popular de novo tipo, que punha em causa não mais, apenas, o nível dos preços, mas sobretudo os dos salários. A súbita extensão tomada pela indústria de guerra – a criação de vastas manufaturas de armas – tinha provocado um começo de concentração industrial, reunindo milhares de operários em oficinas comuns. Numerosos artífices independentes foram transformados em assalariados que entraram em luta por uma melhoria no seu salário. Mas tinham agora diante de si um Estado patrão, que fazia reinar nas suas oficinas uma disciplina militar e que dispunha de poderosos meios coercitivos (LOPES, 2008, p. 63).

A repressão cada vez mais violenta encetada pela ditadura jacobina contra os trabalhadores franceses e a compressão de salários dos mesmos fez com que esse governo perdesse o apoio popular. Paralelamente, dentro da Convenção havia uma conspiração contra o Terror implantado pela Montanha. Tomando conhecimento da conspiração, Robespierre anunciou à Convenção a execução dos deputados conspiradores, no entanto, não pronunciou o nome dos mesmos; os deputados receosos de que poderiam ser executados prenderam-no e em 28 de julho de 1794 Robespierre foi guilhotinado.

No ano II da República, 9 de Termidor (novembro), os Girondinos retomaram o poder mediante um golpe de Estado. A Convenção Termidoriana modificou e reorganizou todo o aparelho administrativo implantado pelos Jacobinos.

Implantaram medidas para abolir as realizações populares dos Jacobinos, nesse sentido, foi revogado o preço fixo dos mantimentos, e foi emitida uma grande quantida-

de de papel moeda. Tais medidas contribuíram para agravar a situação de miséria das camadas populares. Em 1795, *sans-culottes* e trabalhadores rurais reagiram aos gritos de “pão e constituição de 1793”, e foram violentamente reprimidos.

Foi aprovada uma nova Constituição (1795); o sufrágio universal foi abolido e apenas os proprietários passaram a ter direito ao voto para eleger os ocupantes do aparelho de Estado, foi criada uma nova forma de governo, nos moldes de um governo representativo:

Pela nova Constituição, foram criadas duas Câmaras e, para ambas as Câmaras, foram eleitos representantes dos proprietários. A Câmara Baixa, “Conselho dos Quinhentos”, propunha as leis, a Câmara Alta, “Conselho dos Anciãos”, aprovava-as. As Câmaras elegeram cinco diretores, o Diretório, com quem ficou o poder executivo (LOPES, 2008, p. 65).

Na área da educação, a Constituição consagrou seis artigos os quais foram marcados pela não-obrigatoriedade do poder público em prover educação e a coexistência de escolas públicas e particulares, aprofundando assim, a desigualdade de instrução entre as diferentes classes sociais. Desde então, apenas os meninos teriam direito à instrução, mediante um pagamento - mesmo nas escolas primárias - pelo ensino oferecido, já que o salário do professor fora suprimido.

“[...] O acesso universal à escola primária, laica, se institucionalizou apenas na III República, após 1870” (PIOZZI, 2007, p. 726), momento em que eclodiu a guerra franco-prussiana, “que culminou, simultânea e paralelamente, com a criação formal da nação alemã e a explosão da Comuna de Paris, que durou de março a maio de 1871, realizando o primeiro governo operário da história” (COGGIOLA, 2011, p. 17).

Nessa conjuntura, o Estado francês promulgou leis com vistas a instituir um ensino primário, obrigatório, gratuito e laico para as crianças de seis a doze anos e “[...] investiu fortemente na construção de escolas até nas pequenas aldeias e na formação de professores” (THIESSE, 2009, p. 14). As escolas foram criadas arquitetonicamente inspiradas no modelo pedagógico do modo mutual podendo cada sala de aula comportar até duzentos e oitenta crianças. Nesse método de ensino, os jovens estudantes mais adiantados ensinavam seus pares e o professor poderia, assim, atender um número elevado de alunos (ALVES, 2001).

Essa obra escolar estava inserida num projeto maior: em uma conjuntura de crise de hegemonia do Estado burguês fazia-se necessário propagar a ideologia da classe dominante; por sua vez o Estado francês centralizou a elaboração do material didático e distribuiu a todas as regiões. As crianças eram exortadas a amar a “pequena pátria”, para no futuro quando crescessem idolatrassem a mãe pátria; muitos materiais didáticos finalizavam com um apelo: “[...] as crianças, convencidas da beleza de sua pequena pátria, deviam na idade adulta fazê-la prosperar e não a abandonar” (THIESSE, 2009, p. 20). Sob o método investigativo os alunos deveriam pesquisar sobre a região que viviam e contemplar a beleza dos lugares. “Tratava-se de lhes permitir uma verdadeira conversão do olhar, e de substituir ao ponto de vista do trabalhador da terra o ponto de vista do estrangeiro – turista ou burguês” (THIESSE, 2009, p. 19).

Depois de longos anos de debates sobre a importância da instrução para toda a população, principalmente para a classe trabalhadora, já que os filhos dos burgueses frequentavam escolas pagas geralmente mantidas pelas congregações religiosas, o Estado francês deu incentivo à expansão do ensino primário com vistas a legitimar seu poder, fazendo uso da instituição escolar como um aparelho ideológico do Estado (ALTHUSER, 1998).

Cada nação desenvolveu o processo de democratização da educação mediante suas especificidades nacionais, mas nenhuma nação completou o processo de democratização do acesso à escola no século XIX. No entanto, há certas “[...] localidades situadas em áreas tão diferentes como os cantões suíços ou os Estados Unidos” (PAIVA, et al, 1998, p. 45) que já no século XVIII contavam com uma massificação no acesso à escola.

O processo de democratização do acesso à escola no ocidente progrediu com a reforma protestante, a qual tem dois princípios na prática dessa religião: a responsabilidade do homem por sua fé, e os livros sagrados como fonte original dessa condição para a salvação, o que exige o exercício da leitura.

Em todas as regiões que aderiram à Reforma, sempre houve uma insistência da Igreja no sentido de que o Estado assumisse e desenvolvesse a instrução pública, pois também os direitos do cidadão seriam comprometidos caso este não pudesse exercer o domínio da leitura e da escrita (ALVES, 2001, p.102).

Apesar da confluência de interesses entre a Igreja, no domínio das primeiras letras para o exercício da leitura, e o Estado para a legitimação de seu poder, que resultou em políticas públicas que colocaram os países protestantes na vanguarda da escola pública, os índices não diferiram muito de outras nações européias, pelo menos até o último terço do século XIX (ALVES, 2001).

A educação compulsória como dever do Estado também se acelerou a partir da Revolução Industrial “[...] e das pressões exercidas pelo movimento dos trabalhadores quanto pelas convicções liberais que propugnavam a igualdade de oportunidades e a circulação das elites” (PAIVA, et al, 1998, p.44).

### **1.3 Notas para compreender a democratização do ensino: o caso da Inglaterra no período da revolução industrial**

Hobsbawn atribuiu os cem anos, de 1750 a 1850, como de uma dupla revolução. Primeiramente, uma revolução político-jurídica, qual seja, a Revolução Francesa, com base no ideário liberal, a qual contribuiu para a formação de um Direito que equiparou formalmente os diversos agentes da produção, sejam proprietários dos meios de produção ou trabalhadores assalariados, todos possuem a liberdade de celebrar contratos, inclusive contratos de trabalho. Já, a outra revolução mencionada pelo pensador é a revolução econômico-social da Inglaterra. A Revolução Industrial foi realizada com base no mesmo ideário político e legitimou a implantação de um novo modelo de subordinação e exploração do homem pelo homem.

Nessa fase do capitalismo industrial, a burguesia européia, em especial, a inglesa, realizou e multiplicou seus lucros. A imensa quantidade de mercadorias produzidas pela classe trabalhadora - evidência material das riquezas produzidas pela sociedade capitalista -, que, por conseguinte, são apropriadas pela burguesia, foram produto da exploração do trabalho da classe operária, em que os limites da jornada de trabalho ultrapassavam 12h, não havendo limites legais à exploração, sequer idade mínima para a iniciação ao trabalho fatigante. As crianças pobres do século XIX eram submetidas ao trabalho precoce, em condições de insalubridade, por vezes, sem horário para refeições, tendo uma expectativa de vida em média de vinte anos.

[...] crianças entre 9 e 10 anos de idade são arrancadas de suas camas imundas as 2, 3, 4 horas da manhã e forçadas a trabalhar, para sua mera subsistência, até as 10, 11, 12 horas da noite, enquanto seus membros se atrofiavam, seus corpos definham, suas faces desbotam e sua essência humana se enrijece inteiramente num corpo pétreo, cuja mera visão já é algo terrível (MARX, 2013, p. 317).

Enquanto as crianças da classe operária trabalhavam para além de seus limites biológicos e físicos, as burguesas frequentavam as escolas privadas oferecidas pelas Igrejas Anglicanas. “Assim que a classe trabalhadora, inicialmente aturdida pelo ruído da produção, recobrou em alguma medida seus sentidos, teve início sua resistência, começando pela terra natal da grande indústria, a Inglaterra” (MARX, 2013, p. 350). Em virtude de muitas mobilizações da classe operária por uma regulação legal trabalhista e de uma constatação dos capitalistas, que em um curto período de tempo iriam carecer de mão de obra, devido aos altos índices de mortalidade culminado na exploração do trabalho, aprovaram-se as leis fabris inglesas.

A lei de 1833 regulamentou, para os adultos, uma jornada de quinze horas de trabalho; para os adolescentes de treze a dezoito anos foi estabelecido um limite máximo de doze horas e por último, as crianças de nove a treze anos foi estabelecido um máximo de oito horas diárias. As crianças até treze anos estavam proibidas de serem empregadas no turno da noite e deveriam estar submetidas a certa obrigação escolar.

Não obstante, dentro do período de quinze horas de trabalho o patrão tinha total liberdade para definir horas das refeições e para determinar a entrada e a saída dos trabalhadores infantis e adolescentes; para tanto, os fabricantes criaram um sistema de revezamento que dificultou a fiscalização. “As mesmas crianças e adolescentes eram deslocados ora da fiação para a tecelagem, ora de um fábrica para outra, por quinze horas” (MARX, 2013, p. 362).

Em 1833 o Estado Inglês iniciou uma intervenção na educação de caráter suplementar, mas ainda não havia um sistema de educação pública. À vista disso, coube o fornecimento de subsídio anual a ser distribuído às instituições que proviam instrução à classe operária, assim é que “[...] 80% dos recursos foram destinados a National Society, ligada aos grupos religiosos e 20% a British Society, ligada a movimentos laicos” (GOUVÊA, 2013, p 384.) estando estas instituições sob fiscalização de inspetores pagos pelo Estado.

Marx e Engels (1978) ao analisarem as instituições escolares desse período histórico, a partir dos relatórios dos inspetores de fábrica, para além da aparência de uma lei que promulga a educação da classe trabalhadora - contribui para entendermos que, por vezes, o Estado pode promover as políticas de acesso à escola que não importa no acesso ao conhecimento, necessariamente. Os autores denunciaram a precariedade física dos locais mencionados como escola e da falta de formação dos professores, os quais tinham que conferir certificados semanais aos alunos, no entanto “[...] uma multidão desses certificados de escolaridade assinados com uma cruz provava que os professores ou professoras nem sequer sabiam escrever” (MARX; ENGLER, 1978, p. 66).

Para tanto, quando tinham uma formação condizente com a profissão era impossível ensinar devido às condições materiais:

[...] há muitas escolas onde o mestre é competente, mas os seus esforços são quase completamente vãos em face da confusão indissolúvel de crianças de todas as idades, a partir dos três anos. Os vencimentos do mestre, no melhor dos casos, miseráveis, dependem inteiramente da quantidade de pence que recebe, ou seja da quantidade de crianças que lhe é possível encaixar num local. E, para cúmulo, um miserável mobiliário, uma falta de livros e de qualquer outro material de ensino, e a influência perniciosa de uma atmosfera confinada e viciada sobre as pobres crianças. Estive em muitas escolas semelhantes onde via filas inteiras de crianças que não faziam absolutamente nada; e eis aquilo que figuram como educadas na estatística oficial (MARX; ENGELS, 1978, p. 67, grifos nossos).

A definição de infância por se tratar de um marco para regular o início da exploração do trabalho, foi objeto de disputas entre capitalistas e trabalhadores. Os fabricantes “[...] conseguiram, de fato, intimidar o governo ao ponto que este, em 1835, propôs reduzir o limite de idade da infância de 13 para 12 anos” (MARX, 2013, p. 352), no entanto, a mudança não foi aprovada na Câmara dos Comuns. A legislação fabril inglesa não foi modificada até o ano de 1844.

A lei fabril de 1844 trouxe a proteção ao trabalho para as mulheres acima de dezoito anos, foi vetado o trabalho noturno e a jornada limitada a doze horas. O trabalho das crianças menores de treze anos foi reduzido a seis horas e meia e elas deveriam provar que frequentavam instituições escolares. Partia-se da premissa que a associação en-



tre períodos de escola e períodos de trabalho tornaria as crianças mais produtivas em ambas as tarefas.

[...] a lei de 1844 não permitia que se trabalhasse 5 horas antes do meio-dia sem uma pausa de, no mínimo 30 minutos para descanso, mas não prescrevia nada nesse sentido para o trabalho após o meio-dia. Dessa forma, o capital exigiu e teve o prazer não apenas de esfaltar crianças trabalhadoras de 8 anos de idade das 2 da tarde às 8 e meia da noite sem nenhum intervalo, como também de fazê-las passar fome durante esse tempo! (MARX, 2013, p. 359).

A lei também obrigava aos patrões a fixar cartazes nos portões das fábricas contendo os horários de início, pausa para as refeições, bem como o do fim da jornada de trabalho. “Mas os fabricantes não permitiriam esse “progresso” sem exigir um “retrocesso” como recompensa” (MARX, 2013, p. 355), sendo assim, a idade mínima para se considerar uma criança apta a ser explorada foi reduzida de nove para oito anos.

Após a aprovação da *Factory Law* 1844, foi concedido a cada paróquia “[...] o direito de captar impostos de beneficência e de financiar, com uma parte dos recursos auferidos, a manutenção de escolas. Começou a ser subvencionada, também, a preparação dos professores” (ALVES, 2001, p.140).

A associação entre frequência à escola e o trabalho na fábrica, ambos como lugares de aprendizagem, não tinha sentido naquele contexto em que o trabalho realizado nas fábricas era moroso, repetitivo, não requerendo nada de conhecimentos. Portanto, é na escola – com professores preparados e subvencionados pelo Estado – que se tem a oportunidade de aprendizagem.

Nessa conjuntura estava em curso uma campanha dos trabalhadores organizados pela jornada de 10 horas de trabalho. Os trabalhadores das fábricas, “[...] fizeram a Lei das 10 Horas sua palavra de ordem econômica, como fizeram da *people’s charter* [carta do povo]<sup>18</sup> sua palavra de ordem política” (MARX, 2013, p.353).

---

<sup>18</sup> Documento que continha as exigências dos cartistas, publicado a 8 de maio de 1838 como projeto de lei a ser apresentado ao Parlamento. As exigências eram: 1) sufrágio universal (para homens acima de 21 anos); 2) eleições parlamentares anuais; 3) voto secreto; 4) proporcionalidade entre os distritos eleitorais; 5) abolição do censo de patrimônio para os candidatos às eleições parlamentares; 6) remuneração para os membros do Parlamento (MARX, 2013, p. 353).

O ano de 1848 foi um momento de grande efervescência dos movimentos sociais reivindicatórios de direitos do trabalho em toda a Europa. A classe trabalhadora estava se organizando internacionalmente e reivindicava uma “educação pública e gratuita de todas as crianças, abolição do trabalho das crianças nas fábricas, tal como é praticado hoje. Combinação da educação com a produção material” (MARX, 2008, p. 53).

Como corolário da luta de classes, e na tentativa do Estado de arbitrar interesses diversos para manter a governabilidade aprovou-se no ano de 1848, na Inglaterra, uma nova lei fabril, a qual ficou estabelecida uma jornada de 10 horas para todos os trabalhadores adultos e, para as crianças continuou prevalecendo às 6 horas e meia. Nesse sentido era mais vantajoso para os proprietários dos meios de produção empregar, em sua maioria, os trabalhadores adultos.

Com as crianças desocupadas “[...] a escola se refuncionalizou visando colocar-se como alternativa para preencher o tempo disponível do jovem trabalhador, então desempregado. A ex-criança de fábrica, tendencialmente, se metamorfosearia em criança de escola” (ALVES, 2001, p. 150). Assim, a escola atenderia não apenas aos filhos dos capitalistas, mas, também, aos filhos dos trabalhadores. “Foi nesse instante que ganhou novo vigor a proposta burguesa clássica de escola pública, universal, laica, obrigatória e gratuita, mas então segundo uma formulação que lhe foi dada pelo escolanovismo” (ALVES, 2001, p. 151).

Até esse momento eram as igrejas anglicanas as responsáveis pela instrução escolar; estas possuíam posicionamentos diversos, sendo algumas a favor da intervenção do Estado na área educacional e outras contra qualquer tipo de intervenção; convergiam no quesito da religião ser o centro de todo o ensino ministrado.

Em 1876 o parlamento inglês aprovou a obrigatoriedade escolar para o nível primário, mas não sua gratuidade, o que tornou inviável a compulsoriedade escolar. As famílias das crianças deveriam pagar uma taxa simbólica e as que não pudessem fazê-la deveriam prover de recursos dos chamados *Scholl Boards*, que consistiam em conselhos de bairros e paróquias cuja responsabilidade era a criação de escolas (GOUVÊA, 2013).

O movimento de intervenção do Estado na educação e a separação do poder público do domínio religioso ocorreu devido a:

Primeiro, a necessidade de desenvolver uma força de trabalho mais qualificada, em resposta às demandas da indústria sob a chamada Se-

gunda Revolução Industrial. Outro importante fator no quadro internacional foi a competição com a Alemanha, país com uma indústria crescente e mão de obra especializada, formada em suas famosas escolas técnicas. A supremacia britânica via-se ameaçada por um país cujos níveis educacionais, fruto de sistemático investimento público destacavam-se no contexto europeu. Em terceiro lugar, a necessidade de homogeneização cultural, disseminando entre a classe trabalhadora os valores de formação de caráter, civilidade, de acordo com um modelo de educação moral secularizada (GOUVÊA, 2013, p. 388-389).

Em 1891 o Estado assumiu o papel de prover uma educação pública, obrigatória e gratuita, culminando em uma década na democratização do acesso ao ensino primário.

A educação inglesa sofreu influência da Reforma Protestante, a qual a promoveu como uma necessidade universal dos homens, tanto para fins religiosos como para fins cívicos.

Como podemos constatar diante dessa breve exposição sobre a democratização da educação em França e Inglaterra é que existiu um consenso entre as classes sociais referente a importância da escolarização da classe trabalhadora. As divergências centraram-se ao projeto educacional escolar para cada classe social. A educação dos filhos da burguesia era assegurada pelas escolas privadas, geralmente confessionais. Para os filhos da classe trabalhadora, em meio a avanços e retrocessos, defendeu-se uma educação mínima de nível primário com o objetivo de aprender a ler, escrever e realizar as quatro operações, por vezes, meramente certificadora e com carência de políticas de permanência na escola e de garantia de conclusão dos níveis mínimos propostos.

Outra questão de debate foi sobre quem ofereceria e garantiria esse direito; apesar de os teóricos da França revolucionária realizarem uma defesa intransigente da gratuidade e do subsídio financeiro do Estado-Nação à educação pública, iniciou-se a expansão da educação primária mediante um pagamento pelas famílias, para posteriormente ter a intervenção do Estado. Já na Inglaterra, a obrigatoriedade e a gratuidade da escola era reivindicada pela classe trabalhadora, mas só tornou política de Estado burguês sob a forma de uma formação mínima, rudimentar para ingresso precoce dos jovens no mercado de trabalho, com os requisitos mínimos necessários.

A democratização do ensino resultou de dois movimentos, quais sejam as reivindicações da classe trabalhadora e as concessões da classe burguesa em conjunturas específicas, tais como: formação de ideologias para a consolidação do Estado-Nação, produção de uma nova subjetividade para os futuros trabalhadores com valores

apresentados como universais, formação de trabalhadores com níveis de qualificação mais elevados, dentre outros.

Os trabalhadores reivindicaram a escola convictos da importância da formação científica para seus filhos. O objetivo da educação escolar reivindicada pela classe trabalhadora é aquela que lhe proporciona a superação do seu nível cultural, a democratização do conhecimento científico, filosófico e artístico:

A escola perante o que ensina e luta contra o folclore, contra todas as sedimentações tradicionais de concepções de mundo, a fim de difundir uma noção mais moderna cujos elementos primitivos e fundamentais são dados pela aprendizagem de leis naturais como algo objetivo e rebelde às quais é preciso adaptar-se para dominá-las, bem como de leis civis e estatais que são produto de atividade humana estabelecida pelo homem e podem ser por ele modificadas visando o seu desenvolvimento coletivo [...] (GRAMSCI, 1985, p. 119).

Historicamente a classe trabalhadora lutou pela democratização da escola entendido como um caminho para o saber. No entanto,

[...] quando a escola pública chegou aos trabalhadores, realizando a incorporação do qualificativo universal, seus conteúdos, expressos nos manuais didáticos sofreram ao mesmo tempo, uma ação que os privou de vitalidade científica e cultural. Assim, foi inviabilizada a possibilidade de, por meio deles, os trabalhadores terem acesso ao domínio da totalidade. Isto é, os conhecimentos difundidos dentro da escola não alimentavam a sua formação, enquanto cidadãos, pois não colocavam em questão a compreensão da sociedade (ALVES, 2001, p. 175-176).

Desde a origem do modo de produção capitalista a função social da escola esteve atrelada aos interesses políticos, econômicos e ideológicos da classe hegemônica no poder. Além da subordinação da educação pública aos benefícios do capital, “[...] o desenvolvimento dos sistemas de ensino solidificaram uma estrutura dualista e segmentada que perdura até o presente, ainda que de forma diferenciada, em contextos específicos nas diferentes formações sociais capitalistas” (FRIGOTTO, 2000, p. 35).

A escola pública – destinada aos filhos dos trabalhadores – esta estruturada com vistas a manter a sociedade na ordem da classe dos proprietários. Assim, os conteúdos apreendidos nas instituições escolares estão imbuídos da ideologia da classe burguesa; mas, ao mesmo tempo em que a escola pode colaborar com o sistema capitalista

interiorizando nos alunos os valores ditos universais, também pode realizar uma contraideologia formando as novas gerações para a ação política transformadora. Para tal é necessário uma mudança no plano do conhecimento e no plano político-organizativo.

Neste sentido, na escola, os processos educativos não podem ser inventados e, portanto, não dependem de ideias milaborantes, megalômanas de gênios que dispõem de planos ou fórmulas mágicas. Depende de uma construção molecular, orgânica, *pari passu* com a construção da própria sociedade no conjunto das práticas sociais (FRIGOTTO, 2000, p. 176).

Um ponto importante no processo ensino-aprendizagem é romper com as dicotomizações de formação geral e formação específica, e organizar “núcleos necessários” de conhecimento de uma maneira interdisciplinar, com vistas à “tomada de consciência da forma mais ampla possível, desta realidade histórica de tal sorte que a mesma se constitua num elemento de ação política” (FRIGOTTO, 2000, p. 175).

Por fim, cabe salientar que a luta pela democratização da educação pública, para além de sua função certificadora, com vistas à democratização do conhecimento construído pela humanidade inicia-se na escola capitalista, na sua forma atual, porém as ações no plano interescolar e extraescolar visam à superação não apenas da escola, mas do modo de produção capitalista em sua totalidade.

## **2 O DIREITO A EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL, NO NÍVEL FUNDAMENTAL NA PASSAGEM DO SÉCULO XIX PARA O XX: A PROMESSA NÃO CUMPRIDA**

O ideário da escola pública, universal, laica, obrigatória e gratuita, hoje propagado como sustentáculo da democracia e requisito indispensável à consecução da cidadania, incorporou em sua formulação a herança das consignas da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, embora saibamos que, para além do debate sobre expansão do direito à educação elementar como direito humano jamais esse ideário deixou de justificar uma apropriação da educação escolar, pela sociedade capitalista, como estratégia para responder às demandas do modo de produção capitalista, que se relacionam à formação para o trabalho, o desenvolvimento da racionalidade e da civilidade, nesse novo contexto:

Chegamos agora ao segundo ramo de ensino que distinguimos: o ensino da natureza. Vimos como esse ensino adquiriu seu lugar em nosso sistema escolar: foi por razões de ordem utilitária e profissional. A importância crescente da vida econômica é que fez sentir, na metade do século XVIII, a necessidade de uma nova cultura, que preparasse melhor os jovens para as profissões industriais, da quais o humanismo só poderia desviá-los (DURKHEIM, 1995, p. 314).

A revolução francesa foi a expressão máxima do ascenso da classe burguesa, sendo reconhecida amplamente pelos historiadores como marco da idade contemporânea. A passagem do regime monárquico para o democrático, no contexto do modo de produção capitalista foi um processo global que requereu transformações na estrutura das relações sociais de produção e conseqüentemente uma nova superestrutura jurídico política que, não alcançou sua forma hegemônica num curto período de tempo.

A revolução francesa influenciou os acontecimentos mundiais naquele período histórico e contribuiu para o desenvolvimento dos movimentos nacionais e revolucionários do século XIX nos países da Europa Central, Balcânica e do Leste, assim como nas colônias latinoamericanas (VOVELLE, 1989). Na América Latina, as ideologias que orientavam a política sofreram, ainda, influências da realidade econômica e social das colônias e a experiência da emancipação política das 13 colônias que pertenciam à Inglaterra. Portanto, no contexto histórico do final do século XVIII

havia dois focos de inspiração para os habitantes das colônias latinoamericanas em prol das liberdades individuais, bem como da nação, em relação à metrópole.

A ideologia política do momento revolucionário burguês era o liberalismo, cujo representante dos mais importantes era o iluminista e jusnaturalista John Locke. Ele entendia que o Estado seria a instituição privilegiada de manutenção do contrato social, por meio da defesa dos direitos naturais, das liberdades individuais e da democracia representativa. Na França, a ascensão burguesa deu-se mediante o confronto direto com a nobreza feudal, no bojo do processo revolucionário, com o apoio das massas populares, levando à incorporação na carta constituinte dos direitos civis, políticos e sociais. No entanto, a luta política continuou para o Terceiro Estado e posteriormente, com o advento da industrialização, o movimento operário francês e inglês foi elevando seu nível de organização, sistematizando as reivindicações, não limitadas aos direitos do trabalho, como jornada e salários, mas também pela ampliação dos direitos sociais.

Em Portugal o processo de industrialização estava mais atrasado em relação à Inglaterra e França, devido ao fato de ter uma economia hegemonicamente mercantilista, assim, “Todo o pensamento liberal produzido em Portugal será, então, direcionado, fundamentalmente, para uma perspectiva de reformas com sentido conservador do *status quo*” (MAZZEO, 1991, p. 101). Portanto, o liberalismo em Portugal, bem como nas suas colônias – entre elas, o Brasil - restringia-se em seu aspecto econômico de liberdade de produzir, comprar e vender. Assim, no que tange às economias portuguesa e brasileira, “[...] ambos defendiam o mercantilismo dentro do “ramo útil” específico de cada formação social” (MAZZEO, 1991, p. 102).

Portugal instituiu na metrópole e nas colônias a Mesa Censória que consistia na proibição de livros de autores iluministas classificados como subversivos<sup>19</sup>, pelo fato de discutirem a legitimidade do poder absoluto dos reis fundamentado na igualdade de direitos naturais, como o da propriedade privada. No entanto, os livros chegavam ao Brasil trazidos pelos filhos das elites que estudavam em universidades francesas, inglesas e portuguesas, e/ou em navios com mercadorias contrabandeadas (GADELHA, 1990). As ideias iluministas, juntamente à conjuntura de crise econômica e de imposição de obrigações tributárias, que se somavam à situação de miséria na maioria das

---

19 Dentre os autores proibidos encontram-se: Hobbes, Rousseau, Locke, Voltaire, Descartes, Raynal, Condorcet, dentre outros (QUIRINO, 1990).

capitanias, contribuíram para a emergência de rebeliões como a Inconfidência Mineira (1789), Conjuração Baiana (1798) e Revolução Pernambucana (1817).

A mineração na capitania de Minas Gerais fomentou o início de um comércio e manufaturas de tecidos, mas foram fechados por decreto imperial no ano de 1785. O ouro começou a escassear, mas mesmo assim, houve o aumento dos impostos pelo então governador Luis da Cunha Menezes, na tentativa de arrecadar recursos para a metrópole, com vistas à reconstrução de Lisboa que havia sido vítima de um terremoto. Em tempos de crise na mineração, o governador restabeleceu a cobrança de alguns impostos revogados anteriormente, legitimou a arrecadação do “quinto”, em que 20% de toda a extração do metal era destinado para o governo de Minas Gerais e caso o “quinto” não fosse pago, a metrópole poderia recorrer à “derrama”, que consistia no confisco dos bens dos devedores, tendo como consequência que “Muitos membros da elite local procuravam interpretar o momento segundo as novas ideias de liberdade. E, em vez de protestar contra Portugal, passaram a pensar na independência do Brasil (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997, p.112).

O movimento de independência<sup>20</sup> teria direção de intelectuais, religiosos, militares, fazendeiros e um membro da classe popular, Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes. No entanto, um dos conspiradores denunciou o movimento causando a reação da metrópole. Todos os integrantes foram presos e apenas Tiradentes teve sua cabeça cortada e seu corpo dividido em quatro partes. A morte de Tiradentes, o único conspirador da classe popular, foi realizada de forma truculenta para que servisse de exemplo a quem ousasse atentar contra o poder político e econômico de Portugal (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997).

No entanto, não tardou para que outra rebelião eclodisse: a conjuração baiana, em Salvador no ano de 1798. Tratou-se de um movimento popular, com a participação de escravos, ex-escravos, pequenos comerciantes, padres e alguns setores da elite colonial. “[...] A participação de camadas populares neste movimento provam que, nos fins do século XVIII, já não se pode pensar nos membros das oligarquias letradas como os

---

<sup>20</sup>Interessante notar a diferença entre o discurso falado e o discurso escrito. Apesar do movimento ter caráter de independência em relação à metrópole, as teses dos conspiradores Tomas Antonio Gonzaga apresentada na Universidade de Coimbra e a produção literária de Claudio Manuel da Costa e Inácio José de Alvarenga Peixoto, autores das “Cartas Chilenas” trabalhavam sob o aporte teórico do jusnaturalismo, mas afastavam-se “do ideal igualitário que se encontra em todo o direito natural moderno” (QUIRINO, 1990, p. 276) e legitimavam o poder dos reis.



únicos detentores dos ideais iluministas da Revolução Francesa<sup>21</sup>” (GADELHA, 1990, p. 290).

Os motivos que culminaram na eclosão do movimento são os dízimos, terças, rendimentos, selos, direitos, subsídios, donativos, donativos voluntários, como o que ocorrera em Minas, mas atingiu uma proporção maior, no que tange ao número de envolvidos. Os integrantes da conjuração baiana fixavam cartazes em lugares públicos convidando a população ao movimento de independência; realizavam reuniões secretas em sítios e eram a favor da emancipação política do Brasil, da república, da abolição da escravidão, da liberdade comercial interna à colônia e de outras Nações e do aumento de salários para os soldados.

A investigação policial grafológica levou à identificação de rebeldes e suspeitos, os quais foram presos e acabaram por confessar o dia e o horário da ação política de independência. Apesar da conspiração jamais ter chegado às vias de fato, os rebeldes foram punidos com rigor pelo governo baiano. Os homens de cor branca que ocupavam cargos públicos e pertenciam à elite foram absolvidos, ou sofreram penas leves. Já os condenados, dentre eles, soldados, alfaiates, escravos e ex-escravos foram esquartejados e seus corpos foram fixados em praças públicas (MAESTRI, 2008).

O único movimento de independência que se concretizou, nesse período, foi a Revolta Pernambucana no ano de 1817, numa conjuntura econômica de recessão e aumento de impostos destinados à família real que havia se instalado na cidade do Rio de Janeiro, além da baixa do preço do açúcar, principal produto de exportação do Brasil e a queda na produção, devido à seca (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997). O segundo artigo de maior exportação dessa província<sup>22</sup> era o algodão, no entanto, com a reabertura do mercado mundial de algodão houve a queda acentuada no preço dessa mercadoria. Na tentativa de transformação da província pernambucana em prol de liberdade política e econômica, artesãos, funcionários urbanos, senhores de engenho, militares e outras categorias de profissionais iniciaram reuniões em favor da independência do Brasil. Estavam imbuídos dos ideais revolucionários franceses, mas

---

21“Na sociedade brasileira do século XVIII a transmissão de pensamentos, ideias e mesmo de notícias fazia-se por excelência por via oral” (QUIRINO, 1990, p. 278).

22A partir de 1815 o Brasil foi elevado à categoria de Reino e, como tal, passou a fazer parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. As antigas capitanias passaram a ser chamadas de províncias (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997).

os modificaram de acordo com a realidade brasileira da época. Portanto, eram a favor de um governo republicano limitado por uma constituição, reconheciam a propriedade privada como um direito natural e o direito de propriedade sobre os escravos. Em virtude de muitas denúncias referentes ao movimento, o comandante militar português Caetano Pinto encetou a prisão dos denunciados e quando recebeu ordens para prender os militares participantes da revolta, dentre eles o capitão José Barros de Lima (Leão Coroado), o mesmo reagiu e matou o comandante português, assim como seu ajudante de ordens (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997, p. 136).

Os militantes formaram um governo provisório e decretaram uma constituição que deveria vigorar até a Constituinte que faria as leis definitivas. Eram leis de acordo com o ideal republicano da época, portanto, concederam liberdade de culto, de imprensa e aboliram o monopólio do pau-brasil.

O Governo Provisório, que se instalara desde o início do movimento, chegaria a elaborar uma Lei Orgânica, nos moldes da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão decretada pela Revolução Francesa, garantindo os direitos e a liberdade individual dos cidadãos, assegurando a plena liberdade de opinião e de prática religiosa. Fixava, ainda, a tese da soberania popular e concedia direitos de naturalização para os estrangeiros (GADELHA, 1990, p. 292).

O movimento republicano durou pouco mais de dois meses e o governo reagiu com todas as tropas disponíveis. Houve expedições por terra e por mar, e em todas as fronteiras de Pernambuco. Vitorioso, o governo português repetiu o método de punição das insurreições anteriores: seis dos principais líderes foram enforcados em praça pública e seus corpos mutilados.

Constata-se, pelo teor das revoltas assinaladas, a influência das ideias da Revolução Francesa sobre os movimentos de resistência aos excessos do regime monárquico, no período do Brasil-colônia, e mesmo nos primeiros anos como Reino Unido, a partir de 1815, que foi devidamente identificado e tratado como questão de sobrevivência do Estado, pelas elites coloniais, mas não evitaram que se erigisse um movimento de independência da metrópole.

No período imperial, inaugurado em 1822, a contribuição do pensamento iluminista influenciou a discussão sobre o direito social à educação pública, gratuita e laica e num plano de ensino que contemple todas as províncias, na medida em que,

Não é, portanto, de se estranhar a repercussão que tiveram as grandes transformações mundiais sobre a mentalidade das oligarquias coloniais: no plano intelectual (as ideias da Ilustração, Fisiocracia, Liberalismo); no plano econômico, político e social (industrialização e revolução francesa) (GADELHA, 1990, p. 285).

Os intelectuais, filhos da elite colonial, na condição de deputados indicados por D. Pedro I, ao discutirem o direito à educação pública para a população do Brasil, terão como base o plano integral de ensino francês apresentado por Condorcet à assembléia legislativa no ano de 1792. Tal qual na França, para a concretização do direito à educação pública de acordo com o plano integral de ensino seria necessário um dispêndio de investimento público a curto, médio e longo prazo. Sendo assim, os governantes decidiram não votar sobre um plano de educação, mas concentrar os esforços no provimento da educação primária, nível elementar. Apesar de a França ter sido a pioneira no debate sobre a instrução pública, gratuita e laica, democratizou o seu acesso, nível elementar, apenas na terceira república (1878-1882), momento em que a Inglaterra também democratizava o acesso ao nível primário.

A democratização do acesso à educação básica em países como França e Inglaterra, cuja economia nacional ocupa uma posição central no desenvolvimento internacional do capitalismo concretizou-se no final do século XIX, já, nos países latinoamericanos, especialmente no Brasil, o governo empreendeu esforços em âmbito nacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, em decorrência das novas exigências políticoeconômicas.

No Brasil, a atividade industrial intensificou-se durante a primeira Guerra Mundial e as indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis consolidaram-se no país até o final da década de 1950. Isso fomentou a modernização da organização do trabalho, influenciando nos modos de vida, comportamento, atitudes e valores. A organização do trabalho fabril dava-se aos moldes do fordismo cujas características são a produção em massa pouco diversificada e uma estrutura verticalizada e hierarquizada. Assim, requeriam-se dos trabalhadores um novo perfil e qualificação, cabendo à escola, como as outras instituições, desenvolvê-los, o que requereu uma pedagogia específica, que constituía uma subjetividade com o pré-requisito básico para a alienação, o rompimento entre o pensar e o agir:

[...] a base taylorista/fordista originou tendências pedagógicas que embora privilegiassem ora a racionalidade formal, ora a racionalidade técnica nas versões sempre conservadoras das escolas tradicional, nova e tecnicista, sempre se fundamentaram no rompimento entre pensamento e ação (KUENZER, 2001, p. 6)

A construção dos direitos sociais, em especial à educação, é permeada pela luta de classes, na medida a classe hegemônica tem um projeto educacional para si e outro para a classe trabalhadora, o qual não coincide com os interesses da última. O direito à educação desde sempre é reivindicado pela classe trabalhadora como um meio de adquirir os conhecimentos científicos, tecnológicos, artísticos e filosóficos que proporcionem sua emancipação humana e efetiva participação social. Porém, a classe hegemônica domina o aparelho de estado e impõe políticas públicas educacionais que tendem a proporcionar uma elevação de nível cultural mínima necessária para tornar os sujeitos produtivos no trabalho e propagar ideologias conservadoras do *status quo* capitalista, embora isso não se dê sem resistências, na conjuntura da democracia representativa. Assim, nossa hipótese de trabalho é que, historicamente, o direito de acesso à educação básica segue se ampliando, mas, impregnado nos conteúdos, métodos e currículos de ideologias de legitimação de seu poder, consolidação dos modelos de Estado burgueses, da legitimação de práticas sociais de higienização e homogeneização da sociedade, da finalidade de formação de mão de obra para o mercado de trabalho. Apesar disso, os conteúdos, métodos, currículos e a organização do trabalho escolar não deixam de ser objetos de disputa política entre as classes pela apropriação da escola, de modo que mesmo a escola burguesa capitalista não pode ser abstraída de seu potencial para a formação da classe trabalhadora, pois se trata de um espaço quase que exclusivo de contato com a norma culta e objetos de cultura, como livros, nos setores mais pauperizados da classe trabalhadora.

A democratização do ensino no Brasil teve um percurso com características convergentes ao dos países analisados, o que identifica a ascendência dos países de capitalismo central sobre os periféricos.

O direito à educação promulgada na letra da lei, além de ser um fato jurídico, tem impactos econômicos, políticos e ideológicos. Mas se direito não se confunde com justiça e nem sempre se efetiva com a mesma urgência que as necessidades que os geram, o direito de todo cidadão à formação escolar – pelo menos no nível elementar,

que é objeto da presente dissertação - foi proclamado no ordenamento jurídico desde a constituição imperial, no entanto, até 1988 não foi garantido pelo Estado, que se utiliza da relativização dos conceitos de gratuidade, obrigatoriedade publicidade e laicidade que são os requisitos indispensáveis para a sua efetivação como direito, ao invés de serviço ou mercadoria.

## **2.1 As políticas para a educação elementar brasileira no século XIX e a demanda de formação de força de trabalho**

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil teve características próprias das nações periféricas, de origem colonial. As províncias brasileiras que mais exportavam produtos agrícolas após o fim do pacto colonial conseguiram uma acumulação de capital inicial, contribuindo para a origem da burguesia agrária. Mazzeo (1997) aponta que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se deu pela “via prussiano-colonial”<sup>23</sup>, pois desde a independência do Brasil estabeleceu-se o pacto conciliatório da burguesia nacional com a português, sem a participação das massas populares, ocorrendo o progresso econômico, restrito ao âmbito do avanço das forças produtivas, concentradas nas mãos das classes hegemônicas locais no poder, mas sempre de modo subordinado à burguesia internacional, de modo que não se deu

1) a ruptura com a associação dependente, em relação ao exterior (ou aos centros hegemônicos de dominação imperialista); 2) a desagregação completa do antigo regime e de suas sequelas ou, falando-se alternativamente, das formas pré-capitalistas de produção, troca e circulação; 3) a superação de estados relativos de subdesenvolvimento, inerentes à satelização imperialista da economia interna e à extrema concentração social e regional resultante da riqueza (FERNANDES, 1976, p. 224).

Com a independência do país em 1822 e a necessidade de autonomia política do império em relação a Portugal instalou-se, por decreto, em três de junho de 1822 a primeira Assembleia Constituinte e Legislativa, cujos trabalhos iniciaram em três de maio do ano seguinte e durou 6 meses e 9 dias. A composição da assembleia constituinte

---

<sup>23</sup>O termo via prussiana foi utilizado por Lênin para explicar o desenvolvimento da burguesia na Alemanha, o qual se deu por meio de um “pacto conciliatório” com a monarquia (MAZZEO, 1997).

expressava quem detinha o poder econômico do país, bem como sua concepção de governo:

Essa elite constituinte, na sua ampla maioria bacharéis em direito com cargos públicos, 16 clérigos, 2 matemáticos e 2 médicos, uns sobreviventes da conjuração mineira, e também da baiana e da pernambucana, uns poucos com experiência prisional de conjurado, outros mais com tirocínio parlamentar na Corte de Lisboa, quase todos formados na Europa, compuseram uma elite parlamentar, fogosa em discursos prolixos, verbosos em suas justificativas, ora ingênuos em propostas e indicações, ora exagerados em seus arroubos jurídicos e políticos (CHIZZOTTI, 2001, p. 34).

Abertas as sessões da primeira constituinte brasileira foi eleita a Comissão de Instrução Pública, a qual redigiu dois projetos referentes à educação: o projeto do Tratado de Educação para a Mocidade e o projeto de Criação de Universidades. No que tange à necessidade de um sistema de educação pública, concluíram que um Tratado sobre a Educação Nacional deveria ser redigido por uma pessoa que tivesse o conhecimento efetivo da realidade nacional. Assim, propuseram um projeto de lei oferecendo uma recompensa a quem apresentasse um Tratado Completo de Educação. Foram realizadas seis sessões para discutir os detalhes da recompensa. Alguns deputados republicanos, imbuídos dos ideais iluministas, defendiam a criação de escolas públicas, gratuitas e laicas para formar a população com vistas à participação efetiva no regime democrático representativo que estava prestes a ser sancionado pela constituição imperial. Foi lido no dia sete de julho de 1823, pela Comissão de Instrução Pública, um plano de educação pública feito por Martim Francisco Ribeiro de Andrada para a Província de São Paulo no ano de 1816. “O texto de Martim Francisco é, em grande parte, cópia dos *Écrits sur l’instruction publique* de Condorcet” (SAVIANI, 2010, p. 120). No entanto, o deputado brasileiro modificou as ideias de Condorcet de acordo com o contexto brasileiro.

Assim enquanto Condorcet começa falando em sociedade e cidadãos, Martim Francisco se refere a soberanos e vassallos, ideias inteiramente diversas, mormente naquela época. Condorcet usa, a cada passo, ‘*égalité*’, Martim Francisco não faz uso uma só vez dessa palavra profundamente significativa para aquele tempo (SEPARATA DO BOLETIM III, USP, 1945, p. 89 *apud* XAVIER, 1992, p. 24).

A comissão de instrução pública não votou o projeto feito por Martim Francisco Ribeiro de Andrada “[...] e os “anais” da Constituinte nada mais disseram sobre tal memória” (XAVIER, 1992, p. 24). As discussões nas seis sessões realizadas pela comissão de instrução pública centraram-se no projeto de lei que propunha a criação do Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira e as possíveis recompensas oferecidas ao literato que o redigisse. “Em virtude da grande quantidade de emendas, o projeto teve sua votação adiada até que se elaborasse nova redação. Caiu, porém, no esquecimento, não voltando mais ao plenário” (SAVIANI, 1987, p. 38-39).

Entretanto, a discussão referente ao projeto de criação de universidades foi apresentada em 14 de junho de 1823 pelo deputado da província do Rio Grande do Sul José Feliciano Fernandes Pinheiro e, em poucos meses, os legisladores redigiram o projeto de criação de universidades. Após várias emendas referentes à autonomia universitária, fundos do tesouro nacional para o provimento dos cursos, local das universidades, foi aprovado em quatro de novembro o projeto que propunha a criação de duas universidades: uma em Olinda e outra em São Paulo (XAVIER, 1992).

Os parlamentares que compunham a Assembleia Constituinte Legislativa governavam, antes a favor de sua classe social e interesses particulares, que daqueles da população brasileira. Assim, desde cedo se identifica uma tendência à descentralização das políticas para o ensino elementar, de modo que as competências sobre esse nível de ensino é, desde sempre, remetida às aldeias, paróquias, instâncias provinciais, enquanto que a competência sobre o nível superior tende a ser atribuída ao governo central, já que seriam úteis para seus filhos e a formação de uma elite governante, para a continuidade dos proprietários de terras no poder político do aparelho de Estado nascente.

Desde o início da Assembleia Constituinte havia disputas políticas entre republicanos e monarquistas referentes à divisão dos poderes entre o imperador e o legislativo, cuja disputa se confundia com a referente ao fortalecimento do poder metropolitano ou nativo. O conflito entre os grupos acirrou-se quando José Bonifácio apresentou um projeto à assembleia para a elevação dos negros à categoria de cidadãos. A publicação de uma frase no jornal *A Sentinela* – “Vão os lusos para a Lusitânia e o Brasil será feliz” expressa bem o nível de acirramento entre portugueses e nativistas, especialmente no período do Reino Unido. O imperador estabeleceu que “[...] a Assembléia deveria criar mecanismos de censura para impedir os ataques escritos e

identificar os responsáveis” (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997, p. 169). A proposta foi discutida, mas não se chegou a um acordo entre os deputados.

Diante da disputa do poder político D. Pedro I, com o apoio da força militar, dissolveu em 12 de novembro de 1823 a assembleia constituinte, sem ter aprovado o projeto referente à instrução elementar.

Sob a mira das armas, os deputados deixaram o prédio. Muitos foram dali para a prisão na fortaleza de Santa Cruz, entre eles os irmãos Andrada, Vergueiro e outros líderes nativistas. Alguns, entre os quais o artífice da Independência, acabaram sendo exilados, com o argumento do imperador de “promoverem discórdia entre os cidadãos nascidos no Brasil e em Portugal”. A vitória do “partido português” foi completa (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997, p. 169).

O imperador organizou o segundo Conselho de Procuradores das Províncias para a elaboração da primeira constituição do Brasil. O Conselho teve como base o projeto constitucional realizado pela assembleia constituinte anterior, incluindo artigos referentes ao interesse do imperador, tal qual, o poder moderador. Assim, a constituição foi publicada no dia 20 de dezembro de 1823 e entrou em vigor no dia 25 de março de 1824. Inspirada na constituição francesa de 1791 de cunho liberal, a primeira constituição brasileira regulamentou um “Governo Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo” (BRASIL, 1824, art. 3º).

A educação foi abordada no artigo 179, parágrafo 32, como “Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos” (BRASIL, 1824), além disso, por força do texto constitucional, em seu artigo 6º, os escravos não eram considerados cidadãos. A Constituição de 1824 não fez alusão à obrigatoriedade do Estado em oferecer a educação pública, gratuita e laica de ensino elementar. Em 1826 voltou a funcionar o parlamento proposto pela constituição. Após várias denúncias, por parte dos deputados, sobre a inexistência de escolas públicas nas províncias e a proposta de criação das mesmas nas localidades de origem dos governantes, elegeram-se novos membros para compor a Comissão de Instrução Pública, com vistas à elaboração de um plano geral de instrução para todo o Império e a criação de instituições escolares.

O “Projeto de Reforma Januário da Cunha Barbosa” foi apresentado à Câmara pelos deputados Januário da Cunha Barbosa, José Cardoso Pereira de Mello e Antonio Ferreira França; teve aporte teórico no modelo de ensino apresentado por Condorcet



(2008) referente à reforma do ensino francês. “E o recurso a Condorcet não deixa de ser significativo, pois é, com certeza, nele que encontramos a expressão mais elaborada da íntima relação entre Estado e escola na perspectiva liberal” (SAVIANI, 2010, p. 121).

Enquanto Condorcet (2008) dividiu o ensino em escolas primárias, secundárias, institutos, liceus e Sociedade Nacional das Ciências e das Artes, cada segmento condizente a uma formação intelectual com objetivos para a nação francesa, os deputados brasileiros elaboraram um plano educacional similar ao francês. Dessa forma, não levaram em consideração as características da nação brasileira e ao tipo de educação correspondente. Assim dispunha o projeto:

Art. 1º. - A instrução pública do Império do Brasil será dividida em quatro graus distintos: Pedagogias, Liceus, Ginásios e Academias;

Art. 2º. - No primeiro grau ou pedagogias, se compreenderão aqueles conhecimentos que a todos são necessários, qualquer que seja o seu estado ou profissão;

Art. 3º - No segundo grau ou liceus, se compreenderão os conhecimentos essenciais aos agricultores, artistas e negociantes;

Art. 4º - No terceiro grau ou ginásios, se darão os conhecimentos científicos que devem servir de introdução aos estudos profundos das ciências e todo gênero de erudição;

Art. 5º - No quarto grau ou academias, se ensinarão as ciências abstratas e as de observação, consideradas em sua maior extensão e em todas as mais diversas relações com a ordem social, compreendendo-se, além disso, o estudo das ciências morais e políticas, contempladas debaixo do mesmo ponto de vista (XAVIER, 1992, p. 39).

As escolas de primeiro grau destinadas aos conhecimentos básicos deveriam ser criadas em cada província, cidade ou vilas, para que um número crescente de crianças e jovens tivessem acesso. Os liceus ensinariam os conhecimentos das ciências morais e econômicas e por terem um público alvo em específico seriam construídos em grandes cidades do império. Já os ginásios destinados ao conhecimento científico elaborado teriam a preocupação de formar profissionais bacharéis para ocupar os cargos públicos no aparelho do Estado; as Academias teriam o conhecimento científico mais aprimorado e seria construída nas capitais das Províncias. Por fim, as duas Academias propostas no plano seriam fundadas em São Paulo e Pernambuco.

Tal qual Condorcet sugeriu no topo da estruturação do ensino francês a Sociedade Nacional das Ciências e das Artes, a Comissão de Instrução Pública Brasileira propôs o Instituto Imperial do Brasil, “[...] entidade altamente sofisticada e dispendiosa,

destinada a manter, simplificar e aperfeiçoar o ensino público brasileiro através da criação e da divulgação de uma cultura superior” (XAVIER, 1992, p. 41). O plano integral do ensino foi apresentado, porém não chegou a entrar em discussão.

Um ano após a elaboração do projeto a mesma Comissão de Instrução Pública ofereceu à Câmara dos Deputados um novo tratado de educação, mas, destinado especificamente à educação primária. Após várias emendas, o projeto foi lido e aprovado. A primeira lei sobre a instrução pública do império do Brasil, de 1º outubro de 1827, concedeu a prerrogativa para os presidentes das províncias, em conselhos e com a audiência das respectivas Câmaras Municipais, de nomear o número e a localidade da criação de escolas públicas, assim como extingui-las em lugares pouco populosos, dessa forma, excluía a população residente em latifúndios, os quais trabalhavam na mineração e pecuária; a lei também regulamentou o ordenado anual dos professores entre 200\$000 a 500\$000, determinou o método Lancaster, do ensino mútuo como o oficial em todas as províncias e caso os professores não o conhecessem deveriam instruir-se com seu próprio ordenado (XAVIER, 1992). No entanto, os objetivos proclamados na letra da lei não corresponderam aos esforços empreendidos pelas províncias para a realização do direito à educação. O Ato Adicional de 1834, regulamentado pela lei n. 16 de 12 de agosto, “[...] veio apenas para legalizar uma situação de fato – a omissão do poder central em relação à educação popular” (XAVIER, 1992, p. 63). Essa emenda constitucional descentralizou o poder político para as províncias destituídas de recursos, onde teriam autonomia para legislar sobre economia, justiça e educação, também caberia às províncias a atribuição da criação das instituições escolares.

Cada província legislava à sua maneira. Em Minas Gerais, por exemplo, a lei nº 13, de 28 de março de 1835 decretou multas aos pais ou responsáveis das crianças que não frequentassem as escolas, ou não recebessem instrução em casa. No Município do Rio de Janeiro, a instrução era obrigatória para ambos os sexos, porém o direito social à educação era balizado pela distância em que as crianças moravam das instituições escolares “[...] a medida atingia apenas os meninos situados em um raio de quilômetro e meio em torno de uma escola pública e as meninas dentro do raio de um quilômetro” (HORTA, 1998, p. 13). Apesar do tema da obrigatoriedade escolar ter sido objeto de debates na Câmara, no final do Império, não foi concebida como princípio federativo.

Nesse período, o principal setor da economia era representado pela cafeicultura, através da utilização de trabalho escravo que teve sua expansão em torno do Rio de Janeiro e São Paulo nas primeiras décadas do século XIX. “A economia cafeeira contou, desde o início, com uma vanguarda constituída por homens com experiência comercial, entrelaçando-se, assim, os interesses da produção e os do comércio” (SAVIANI, 2010, p. 160). A burguesia nascente originava-se de um mundo provinciano, em sua essência rural e tinha no comércio o seu ponto de encontro, o qual comercializava nos portos, direcionava a produção e no terreno político realizava o pacto tácito de dominação de classe.

O Brasil defendia constitucionalmente a liberdade pública, no entanto, esse tipo de governo, aos moldes liberais, não coadunava com o fato da maior parte da população viver sob o regime de trabalho escravo. Apesar de o país ter assinado a lei de sete de novembro de 1831, de proibição do tráfico de escravos e conceder o direito à Inglaterra de atacar navios que se encaminhavam da África ao Brasil, o governo brasileiro ignorou o contrabando do tráfico em prol do lucro de traficantes de escravos, fazendeiros e muitas vezes, juízes, militares, presentes no esquema de corrupção. A negligência do governo brasileiro pode ser expressa no aumento do número de escravos, mesmo com a proibição. “De 1836 a 1837, o número de escravos desembarcados subiu de 5 mil para 35 mil – e desde então manteve-se elevado” (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997, p. 188). Na grande maioria das Nações européias, com destaque para a Inglaterra e a França, tidas como centrais e hegemônicas quanto à irradiação e à difusão do capitalismo no mundo moderno, o trabalho livre era a forma hegemônica de exploração, na medida em que se convertia em mais lucrativa, pois a sobrevivência dos trabalhadores deixava de ser responsabilidade do capitalista, o que passava a ter dispêndios apenas com o pagamento de salários, além de ser uma estratégia para a constituição de um mercado consumidor. Assim, a Inglaterra exerceu pressão política para acabar com o tráfico negreiro no Brasil com o objetivo de transformar o continente africano num mercado consumidor de produtos ingleses e vendedor de produtos e matérias primas para a Europa, numa conjuntura de desenvolvimento da produção em escala industrial.

No Brasil, a substituição da força de trabalho escrava para o trabalho livre assalariado, foi realizada gradualmente de modo a manter o *status quo*. Assim, o

governo imperial tomou diversas providências para responder às injunções dos países de capitalismo central, tais como a proibição do tráfico de escravos e a Lei de Terras, a Lei do Ventre Livre (1871), a Lei dos Sexagenários (1885), culminando com a abolição da escravatura – a Lei Áurea (1888).

Nesse processo a educação teve notoriedade, no sentido de formação de uma nova subjetividade nos trabalhadores livres. “O objetivo buscado era transformar a infância abandonada, em especial, os *ingênuos*, nome dado às crianças libertas em consequência da Lei do Ventre Livre, em trabalhadores úteis [...]” (SAVIANI, 2010, p. 163). Difundiu-se a ideia que a libertação dos escravos teria que ser acompanhada da criação de escolas. Houve projetos educacionais na tentativa de organização do ensino público, tais como a proposta de Paulino de Souza em 1869, de João Alfredo em 1871, Leôncio de Carvalho em 1879, o projeto de Almeida de Oliveira em 1882, dentre outros. No entanto, quando a escravidão foi abolida, os grandes cafeicultores paulistas junto ao governo imperial já haviam fundado a Sociedade Promotora da Imigração, com vistas a organizar a introdução dos imigrantes europeus no país para o trabalho na lavoura cafeeira, de modo que o projeto referente à educação pública não produziu resultados.

A passagem do império para a República marcou o “[...] início de uma transição que inaugurava, ainda sob a hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas do poder, pela qual se configurariam historicamente o poder burguês e a dominação burguesa” (FERNANDES, 1976 p. 203). A proclamação da República foi um golpe militar, uma ruptura política com a preservação da estrutura econômica e social até então vigente. O governo provisório instalou a nova Constituinte, sob a presidência de Prudente de Moraes. Mantiveram-se algumas medidas políticas aprovadas no ano de 1881, tais como a proibição do direito ao voto das mulheres, mendigos e analfabetos e instituiu-se a idade mínima de 21 anos para a aquisição dos direitos políticos. Essa mudança impôs como condição de participação política o domínio da leitura e escrita, no entanto, a educação não foi concebida pelos poderes públicos como questão social<sup>24</sup>. O governo provisório criou a Secretaria da Instrução Pública, Correios e Telégrafos em 19 de abril de 1890, no entanto, esse ministério foi extinto em 30 de outubro do ano

---

24 Segundo CASTEL (1998) um problema social se converte em questão social quando é identificado e se torna alvo de políticas de Estado.

seguinte, sendo efêmera a atuação institucionalizada do Estado, nesse momento (CURY, 2001).

A constituinte (1890-1891) não se omitiu sobre o tema da educação pública no que se refere à laicidade, no entanto, foi lacunar quanto à obrigatoriedade do governo central e, conseqüentemente, a gratuidade, já que o direito à educação primária deveria ser provido pelas províncias e “[...] sobretudo pela impregnação do princípio liberal de que a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressivamente e esforçadamente a sua *virtus*” (CURY, 2001, p. 78).

A constituição foi sancionada no ano de 1891, na qual se estabeleceu o novo regime – uma democracia representativa republicana e federativa, cujo sistema de governo adotado foi o presidencial. A primeira República abrangeu o período de 1889 a 1930, em que as oligarquias rurais se mantiveram no poder numa aliança entre o partido republicano paulista e o mineiro. As lideranças rurais constituíam-se por latifundiários denominados “coronéis” – patente militar aqui utilizada para designar a concentração do poder político das comunidades nas mãos daqueles proprietários rurais. Nessa conjuntura, as relações entre os setores “coronelistas” da sociedade civil e o Estado eram permeadas pela prática das trocas de favores. Os coronéis se apresentavam como candidatos para os cargos eletivos ou patrocinavam seus candidatos, com vista à garantia da defesa de interesses privados; nos pleitos, as atas das eleições ficavam com o juiz eleitoral que, a pedido dos interessados, acrescentavam nomes e votos de eleitores ausentes – procedimento ilegal de computo de votos conhecido como “bico de pena”. Uma outra prática ilegal bastante difundida era a participação do “fósforo” - pessoa que se denominava o verdadeiro votante, mas que votava no lugar de outrem, tratando-se de uma realidade em que havia a “[...] superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 1975, p. 20), uma vez que a maioria da população era analfabeta, vivia na área rural em situações de extrema pobreza e concebia os fazendeiros locais como benfeitores, pois os atendiam nos proventos básicos da vida. Havia uma proporção muito elevada de adolescentes e crianças que trabalhavam nas atividades agropecuárias.

Neste ramo da economia brasileira para cada 100 pessoas de 20 anos e mais existem 44,17% de 10 a 19 anos; seguem-se as indústrias extrativas com 31,03%. A grande maioria – 78,20% - dos adolescentes

economicamente ativos no Brasil exerce atividades na agricultura e pecuária (PINTO, 1940, apud, LEAL, 1975, p. 24).

A economia brasileira da época era a agricultura cafeeira com foco na exportação. Disso resulta que a maior parte da população vivia na área rural, já que a industrialização era incipiente, o que pode ter contribuído para a escassa demanda social por educação, nesse período. Temos como hipótese que o esforço de descentralização das políticas para a educação de acordo com o princípio federativo não foi suficiente para promover uma ampliação do direito à educação elementar. Esse é o argumento para que não consideremos que a educação teve estatuto de questão social, pois o Estado democrático republicano brasileiro, que nasceu governando a serviço das classes hegemônicas, secundarizou esse setor porque o mercado de trabalho ainda não demandava a formação de força de trabalho, nem minimamente alfabetizada, apesar do discurso de que a alfabetização era requisito para a participação cidadã por meio do voto. O fato é que a constituição foi lacunar quanto à universalização e à obrigatoriedade do Estado e da família para com a educação, houve retrocessos no que se refere à gratuidade do ensino primário e permaneceu a convivência de instituições públicas e privadas de ensino.

No Quadro n. 1 podemos observar a tímida ampliação do número de instituições de ensino no período de 1829 a 1911. No ano de 1911 o Brasil possuía 172 escolas, com destaque para a região de São Paulo com 33 escolas.

Instituições existentes, classificadas segundo o ano de sua fundação (1911). (1)

Estados, Distrito Federal e Territórios	NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FUNDADAS									TOTA L
	de	de	de	de	de	de	de	de	de	
	1829 a 1839	1840 a 1849	1850 a 1859	1860 a 1869	1870 a 1879	1880 a 1889	1890 a 1899	1900 a 1909	1910 a 1911	
Acre	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1

Alagoás	-	-	-	1	-	-	-	1	1	3
Bahia	-	1	-	2	-	-	2	6	3	14
Ceará	-	-	-	-	-	2	2	1	1	6
Districto Federal	3	1	-	1	1	3	2	5	1	17
Espírito Santo	-	-	-	-	-	-	1	2	-	3
Goyaz	-	-	-	1	-	-	1	-	1	3
Maranhão	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Matto Grosso	-	-	-	-	-	1	-	2	3	6
Minas Geraes	-	-	-	-	-	1	1	8	5	15
Pará	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3
Parahyba do Norte	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Paraná	-	-	-	-	1	-	2	2	1	6
Pernambuco	-	-	1	1	1	2	2	7	3	17
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	2	2	-	4
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	-	-	2	4	1	7
Rio Grande do Sul	-	-	-	1	-	4	2	6	3	16
Santa Catharina	-	-	-	-	-	3	4	4	1	12
São Paulo	-	-	-	1	2	5	6	14	5	33
Sergipe	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
TOTAL	3	2	1	9	8	21	29	70	29	172

(1) Neste quadro não estão incluídos os Institutos Polytechnicos de São Salvador (Estado da Bahia e do Districto Federal).

Fonte: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, 1927, p. 453.

A República federativa tem como característica a divisão dos poderes de governo entre as instâncias governamentais com competências legalmente definidas.

A República [...] adotará um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o poder central (União) com poderes limitados e os estados com poderes ampliados. Tornados membros federativos, poderiam exercer sua autonomia ainda que dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas entre elas (CURY, 2008b, p. 1128).

A descentralização do ensino primário estabelecido por meio do Ato Adicional de 1834 manteve-se durante a República Velha. No entanto, apesar da mudança político-administrativa no plano nacional, os estados (antes denominados de províncias) continuavam tendo a competência de prover a educação primária. No entanto, a maioria dos estados alegava condição econômica desfavorável e não priorizava a expansão do ensino público, o que fez com que as regiões de maior arrecadação de impostos tivessem um maior investimento público na área educacional, aprofundando a desigualdade na democratização do acesso à educação pública entre os Estados, inaugurando uma cultura de implementação de políticas públicas sem uma articulação nacional. “Por essa razão, o ensino primário é assumido nas Constituições Estaduais no início da República como tarefa pública não obrigatória, exceto em São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais” (HORTA, 1998, p. 15). Os estados citados realizaram reformas educacionais com a finalidade de incorporar crianças e jovens nas instituições escolares, mas não havia nenhum dispositivo legal que garantisse a oferta de instrução pelo poder público.

## **2.2 As políticas para a educação elementar brasileira no século XX e a demanda de força de trabalho**

Entre o último quartel do século XIX, o mercado interno brasileiro se transfigurou. A primeira fase do desenvolvimento industrial no Brasil ocorreu principalmente durante a Primeira Guerra Mundial, mas a economia do país ainda tinha uma forte dependência do campo:

[...] guardou estreita relação com a cafeicultura, que transformou o ritmo da economia do país ao longo do século XIX e criou as bases para a formação da estrutura capitalista nacional: capital excedente disponível, eficiente malha ferroviária e formação de um mercado livre de trabalho. Nesse período, a indústria nacional conformava-se majoritariamente ao setor chamado “tradicional” (madeira, mobiliário, couros, peles, têxtil, vestuários, produtos alimentícios, bebidas, fumo, gráfica) e o operariado nascente se constituía, em grande parte, em migrantes europeus (TOMIZAKI, 2005, p.46).

Nesse momento, a expansão do ensino era reivindicada tanto por políticos como por educadores: “Já não eram apenas ou predominantemente os políticos que



denunciavam a insuficiência do atendimento escolar elementar e os altos índices de analfabetismo. O problema passava a ser tratado, agora, por educadores de ‘profissão’” (RIBEIRO, 1998, p. 98).

Em 1924 foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), que não era uma organização de classe de natureza sindical, mas uma agremiação de educadores profissionais e outros intelectuais que reivindicavam o direito à educação escolar para toda a população brasileira; a ABE realizou conferências para debater a educação pública e da IV e V Conferência originou-se a redação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, em defesa de uma educação obrigatória, pública, gratuita e laica, reivindicando, também, currículos e normas nacionais a ser articuladas pelo poder estatal. Tais princípios estarão presentes nas propostas da ABE para a constituição de 1934.

O proletariado nascente, sendo constituído em sua maioria de imigrantes italianos e espanhóis, também incluía em suas pautas de reivindicação o direito à educação escolar: “Por fim, é preciso destacar que a educação era assunto tão importante ao Movimento Operário quanto a jornada de trabalho de 8 horas ou qualquer outra reivindicação sindical” (GUIRALDELLI, 1987, p. 159). Tal luta não se restringia ao acesso à escola, mas por uma educação laica, pública, gratuita e de qualidade.

As manifestações pelo direito à educação pública e pela jornada de oito horas de trabalho ganharam maiores dimensões em meio à crise mundial decorrente da queda do indicador da bolsa de valores de Nova York no ano de 1929 - motivadora de falências em todos os países. Em 1929 houve eleições diretas para presidente, sendo Júlio Prestes o vencedor e Getúlio Vargas ficando em segundo lugar. Em 1930 houve uma revolta armada liderada que culminou em golpe de Estado e o último toma posse do governo, instalando uma ditadura em 1937.

Uma das primeiras medidas empreendidas pelo então presidente Getúlio Vargas foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no dia 26 de novembro de 1930. O objetivo era controlar três instrumentos legais de regulação do trabalho, a legislação trabalhista, a da previdência social e a sindical, numa tentativa de cooptar e controlar as organizações operárias e afastar as possibilidades de um movimento sindical autônomo, autodeterminado e classista, impondo um modelo de sindicato assistencialista, em que “Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos,

mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo” (CARVALHO, 2010, p. 223), garantindo que os trabalhadores urbanos tivessem seus direitos garantidos desde que se enquadrassem na estrutura sindical corporativista e assistencialista.

A crise econômica de 1929 levou muitos fazendeiros à falência, mas o ramo de negócios industrial foi o menos afetado pela crise mundial, pois, “O controle do câmbio, a desvalorização da moeda e a restrição às importações acabaram protegendo a indústria nacional e abrindo-lhes novos mercados e acelerando a recuperação de todo o setor” (CARVALHO; MARCONDES; PAULA, 1997, p. 273). Em 1933 foi a primeira vez na história que o valor da produção industrial superou a produção agrícola. Com o crescimento da atividade interna como fonte de recursos para o governo e o ascenso da burguesia industrial, desencadeou-se uma forma de intervencionismo econômico estatal como reforço do governo ao desenvolvimento capitalista.

A expansão capitalista industrial não ocorreu de forma homogênea por todo o país, e a demanda por educação e sua expansão, mesmo que incipiente “[...] só se desenvolveu nas zonas onde se intensificaram as relações de produção capitalista, o que acabou criando uma das contradições mais sérias do sistema educacional brasileiro” (ROMANELLI, 2010, p. 64).

A política centralizadora de Getúlio Vargas, o qual proibiu os estados de negociarem empréstimos externos, encontrou resistências em São Paulo e motivou a revolução constitucionalista armada de 1932, que foi violentamente reprimida. Getúlio Vargas, atendendo às reivindicações, convocou eleições para uma comissão constitucional (1933-1934) com vistas à promulgação da constituição de 1934. Em 1933 o Jurista Pontes de Miranda defendeu, pela primeira vez na história, o direito social à educação como público subjetivo, passível de reivindicação com respaldo jurídico, por meio de ação individual ou coletiva por parte dos responsáveis pelo educando ao Estado, com penalização ao ente que negligenciar o devido direito. A concretização de tal direito deveria ser planejado pelos órgãos públicos mediante um plano educacional (HORTA, 1998). No entanto, a constituição foi aprovada em 1934 sem a proposta de Pontes de Miranda. Consagrou no artigo 149 o direito a educação, porém não ficou estabelecido, na letra da lei, de quem reivindicar esse direito social quando este fosse negligenciado.

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.” (BRASIL, 1934).

A constituição em seu artigo 150 declarava ser 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" (BRASIL, 1934). Atribuía em seu artigo 152 a competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo. O Conselho Nacional de Educação foi reestruturado no ano de 1936 e sob orientação do ministro Gustavo Capanema finalizou os trabalhos no ano de 1937.

Esse “Plano de Educação Nacional” era, na verdade, um minucioso texto com 504 artigos que se autodenominava, no artigo primeiro, de “código da educação nacional”, o qual, entretanto, acabou sendo deixado de lado em razão do advento do “Estado Novo” naquele mesmo ano de 1937 (SAVIANI, 1999, p. 126).

Durante o Estado Novo foram decretadas as primeiras “Leis Orgânicas do Ensino” as quais abrangeram diversos níveis de ensino: ensino técnico profissional, ensino secundário. A lei orgânica do ensino primário data de 1946 após a queda de Vargas. No início da década de 1940 ocorriam os conflitos da Segunda Guerra Mundial, o que explica a priorização da formação profissional para a produção local, pois já não era possível contar com a importação de produtos manufaturados e o país carecia de força de trabalho qualificada; além das indústrias tradicionais, o Brasil possuía indústrias extrativas e de transformação, no entanto, segundo o Anuário Estatístico do Brasil (1940, p. 80), os ramos de atividade com maior número de trabalhadores eram a agricultura, pecuária e a silvicultura, o que representava 35,3% dos jovens trabalhadores com idade mínima de 18 anos ou mais. As indústrias extrativas e de transformação somavam-se 7,19% dos jovens trabalhadores e exigia-se para esses operários a formação profissional rápida e mínima. “Recorreu, pois, o governo à criação de um sistema de ensino paralelo ao sistema oficial, que foi organizado em convênios com as indústrias e através de seu órgão máximo de representação – A Confederação Nacional das Indústrias” (ROMANELLI, 2010, p. 171). O Decreto-lei de 22 de janeiro de 1942

criou o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, regulamentando as escolas profissionalizantes de dois tipos: estabelecidas junto às próprias empresas e mantidas pelo sistema oficial de ensino. Na mesma vertente, após quatro anos o governo criou pelo Decreto-lei 8.621 de 10 de janeiro de 1946, o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

Enquanto as escolas profissionalizantes absorviam os trabalhadores destinados às atividades industriais, as escolas de nível primário continuavam sob responsabilidade dos Estados. Assim, o Brasil saltou de 172 escolas em 1911, conforme apresentado na tabela I para 43.945 escolas de nível primário, no prazo de 29 anos, representando um crescimento no número de estabelecimentos da ordem de 255,5 vezes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1946, p. 391) Entretanto, o número de escolas ainda estava muito aquém da demanda, pois havia uma população em idade escolar de 11.086.896, mas apenas 29,8% (3.302.857) dessas crianças estavam matriculadas em escolas de nível primário. E permanecia, em 1940, a mesma heterogeneidade na distribuição dos estabelecimentos de ensino primário nos diferentes estados: a região Sul possuía 15.949 escolas para uma população de crianças em idade escolar de 3.441.982 e a região Centro-Oeste possuía 948 escolas para uma população de 346.195 crianças de cinco a quatorze anos, por exemplo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1946, p. 28 e 391)<sup>25</sup>.

Na conjuntura internacional da segunda Guerra Mundial o Brasil aliou-se aos EUA dos quais teve total fornecimento de recursos na construção da Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda. Os anos posteriores ao confronto mundial permitiram que no Brasil a industrialização fosse intensificada sob o modelo de substituição de importações. Nesse período, acentuou-se a oposição<sup>26</sup> ao governo de Getúlio Vargas.

---

25 Na divisão regional brasileira da década de 1940 constituía a região Sul os Estado de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e a região Centro-Oeste era composta pelos Estados de Mato Grosso e Goiás (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1946, p. 391).

26 O Manifesto dos Mineiros lançado em 1943 por políticos de Minas Gerais é considerado o primeiro marco de contestação mais organizado à ditadura, além dele foi marcante o I Congresso Brasileiro de Escritores com a defesa dos princípios liberdade de expressão e sufrágio universal, direto e secreto (OLIVEIRA, 2001).

Diante da renúncia de Vargas em 29 de outubro de 1945, José Linhares – ministro do Supremo Tribunal Federal ocupou o cargo de presidente da república num período de três meses e cinco dias até a posse do presidente Eurico Gaspar Dutra, eleito em dezembro de 1945, que logo instalou e estruturou nova constituinte composta de 37 membros, cujos trabalhos iniciaram-se em 1/2/1946.

Nessa constituinte, a discussão referente à educação: “[...] privilegiou o debate público-privado, e mais especificamente, o da relação Estado-Igreja e seus desdobramentos na esfera educacional” (OLIVEIRA, 2001, p. 186). A reflexão mais abrangente foi no sentido de formular as diretrizes para a educação em âmbito nacional e um plano nacional de educação, os quais seriam discutidos e planejados treze anos após a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Não foi incorporado no texto constitucional o dever do estado em oferecer obrigatoriamente a educação escolar pública aos cidadãos. Assim dispôs o artigo 166 “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve-se inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (BRASIL, 1946).

O tema da obrigatoriedade e gratuidade para todos os níveis de ensino foi polêmico na Constituinte sendo consenso entre os deputados sobre a oferta de ensino gratuito pelo Estado somente do nível primário, associada à obrigatoriedade do Estado e da família para com a educação escolar elementar de quatro anos:

Artigo 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:  
I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;  
II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;  
III – as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalharem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;  
IV- as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;

Salientamos dois aspectos importantes para pensar a democratização do ensino até os dias atuais. O primeiro é que, na medida em que a escola é compreendida como locus de qualificação da força de trabalho para as demandas do mercado e como estrutura com potencial para a reprodução de ideologias da classe hegemônica, tal democratização passa a ser assumida como plataforma da burguesia – embora esta persiga o controle

sobre o que e o quanto deve ser ensinado à classe trabalhadora. O segundo aspecto refere-se à universalização do ensino somente no nível elementar, pois no momento da promulgação da Constituição de 1946, a força de trabalho destinada à industrialização era realizada nas escolas profissionalizantes, numa realidade de diminuta rede escolar de nível primário.

A segunda fase da industrialização brasileira deu-se durante a década de 1950, cujas características foram o processo de expansão e modernização do parque industrial brasileiro. Nessa conjuntura foi possível um

[...] aumento da participação dos chamados setores dinâmicos da indústria (metalúrgica, borracha, química, minerais não metálicos, mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte) em detrimento da “industrial tradicional”. [...]. Essa mudança na estrutura do mundo industrial não só levou à necessidade de um maior número de trabalhadores, mas também de uma mão de obra com outras características (TOMIZAKI, 2005, p. 47).

O dever do Estado de prover educação a todos os cidadãos foi sancionado por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1961, depois de longo período de tramitação (1948-1961). No entanto, uma contradição interna na letra da lei eximiu o poder público do cumprimento de seus deveres:

Art. 2º. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Art. 3º. O direito à educação é assegurado:

I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor;

Art. 27. O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento.

Art. 30. Não poderá exercer função pública, nem ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público o pai de família ou responsável por criança em idade escolar sem fazer prova de matrícula desta, em estabelecimento de ensino, ou de que lhe está sendo ministrada educação no lar.

Parágrafo único. Constituem casos de isenção, além de outros previstos em lei: a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; b) insuficiência de escolas; c) matrícula encerrada; d) doença ou anomalia grave da criança (BRASIL, 1961).

O desenvolvimento econômico avançou no sentido da expansão do capitalismo industrial, do mesmo modo a área educacional progrediu na velocidade demandada pelo mundo da produção e das lutas políticas empreendidas pela classe trabalhadora para a conquista desse direito social.

O capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades do consumo que ela acarreta. Ampliar a área social de atuação do sistema capitalista industrial é condição de sobrevivência deste. (ROMANELLI, 2010, p. 62).

Ante o exposto, depreendemos que no período de 1800 até 1960 a universalização do ensino elementar das primeiras letras público, estatal e obrigatório ao Estado e às famílias não passou de uma promessa não cumprida, a despeito de todo o debate e ordenamento jurídico produzido no âmbito do aparelho de Estado burguês, o que é sintoma de que o projeto burguês de educação para a classe trabalhadora não deixou de ser de uma formação escolar mínima, distribuída, antes, como concessão, do que como concretização de um direito social mundialmente reconhecido. Essa tendência verificara-se também nos países de capitalismo central nos séculos precedentes, quando a educação só se torna política de Estado quando convém à classe hegemônica, seja como forma de afirmação de um novo regime, seja como forma de intervenção positiva na produção/reprodução do capital. Nesse primeiro momento, a democratização do ensino não se realizou, o que nos leva à indagação sobre se a mudança radical na conjuntura do mundo após a segunda grande guerra, a crise do petróleo da década de 1970 e as necessidades da reestruturação produtiva intervêm para a mudança nesse cenário, de modo que, mudaria o entendimento sobre democratização da educação escolar da classe trabalhadora, mas não o *leitmotif* para que isso ocorra: promover, por meio da qualificação da força de trabalho, um incremento no processo de reprodução do capital para a superação das suas crises metabólicas, segundo a máxima do mudar para manter um mesmo *status quo*.

Se desde o império, o direito à educação no Brasil não se deu na letra da lei de uma maneira universal, mas focalizado para determinadas faixas etárias, no período militar até os dias atuais há uma forte tendência de focalização de atenção do aparelho de Estado para o nível fundamental, em contraposição as outras etapas da educação

básica, em todas as instâncias estatais, uma vez que até a União estabeleceu o custo mínimo a ser gasto por aluno e se comprometeu com a suplementação de verbas para Estados que não atingissem esse mínimo, somente para o nível fundamental; os Estados e municípios são os que compartilham a competência, prioritariamente sobre o ensino fundamental, tudo isso em função somente desse nível de ensino, para crianças dos seis aos 14 anos, ser considerado direito público subjetivo conforme discutiremos mais detidamente em quatro leis federais, quais sejam: a lei 5692/1971, a Emenda constitucional n. 14/96, a lei 9.394/1996, e a lei 11.274, de 2006.



### **3 O DIREITO A EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL, NO NÍVEL FUNDAMENTAL NA PASSAGEM DO SÉCULO XX PARA O XXI.**

#### **3.1 A expansão do ensino de primeiro e segundo grau na conjuntura de restrição dos direitos democráticos: uma contradição apenas aparente.**

Os estudiosos do direito no âmbito dos referenciais teóricos circunscritos à doutrina liberal sintetizam que no decurso do desenvolvimento do modelo de Estado nacional democrático moderno, os direitos foram sendo conquistados e desenvolvidos sob a forma de três gerações: a primeira, dos direitos civis, a segunda, dos direitos políticos e a terceira, dos direitos sociais, dentre os quais destacamos o direito à educação (MARSHAL, 1967). Porém esse processo de conquista de direitos não foi linear, numa perspectiva evolucionista da sociedade e não se deu livre da luta de classes, com sucessivas vitórias e derrotas, tanto dos blocos hegemônicos no poder, quanto dos não hegemônicos. Por vezes, tais conquistas ocorreram em conjunturas de regimes políticos mais restritivos, outras menos, conforme apresentamos anteriormente. Isso remete à reflexão sobre a hipótese de que a ampliação de direitos, bem como a sua destituição não tem uma relação direta com o regime ou a forma de governo sob a qual uma nação vive, mas com o momento da luta de classes – mais ou menos revolucionário – e seu potencial para colocar em risco o próprio modelo de estado imprescindível à produção e reprodução do capital.

No Brasil contemporâneo, que é o nosso recorte, houve uma extensão dos direitos sociais tanto nos períodos de democracia burguesa representativa, quanto nos períodos de governos e exceção ao regime democrático representativo, cuja discussão tem sido feita por estudiosos como Carvalho (1995; 2010), Costa (2005), os quais, ao explorar o tema fazem referências aos autores clássicos sobre a temática.

Na conjuntura dos anos 1970 destacamos como a conquista aos direitos trabalhistas e previdenciários para os trabalhadores rurais e domésticos, como a universalização da previdência social, que unificou a aposentadoria, pensões e assistência médica pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), além da criação do Banco Nacional de Habitação e do Ministério de Previdência Social e, especialmente, a extensão do ensino obrigatório e gratuito de 4 para 8 anos, que é objeto da nossa discussão (Cf. CARVALHO, 1995). Assim, podemos nos indagar se é

contraditório o fato de tal ampliação de direitos se dar justamente no âmbito de um regime de exceção, com supressão das liberdades democráticas e, para além, se tais políticas entraram em conflito com os interesses do capital, considerando-se que,

Embora privilegiassem o social, as medidas anteriormente relacionadas se deram num momento histórico de restrição dos direitos civis e políticos e tinham o caráter de concessões, submetidas às condições ditatoriais do Estado. Enquanto no primeiro mundo houve uma política em que o Estado cumpria a função de promotor do bem-estar, no Brasil esse modelo de Estado jamais se consolidou. Entendemos que tais medidas ilustram a peculiaridade da organização econômica e social do Brasil, em relação aos países de capitalismo avançado, que se constituíam em referência para o terceiro mundo (COSTA, 1995, p. 59).

Uma vez objetivada tal problematização, dispomo-nos, nesse momento, a reunir elementos conjunturais que nos auxiliem a responder tais questionamentos e avaliar como se deu o processo de democratização do acesso à educação escolar no Brasil, no período inicial da implementação da estratégia políticoeconômica neoliberal nos países de capitalismo avançado, durante as décadas de 1970 e 1980. Buscamos identificar qual foi a natureza e a funcionalidade desse processo de democratização, tendo em vista os interesses do capital, e quais os elementos de conquista da classe trabalhadora, bem como os de desenvolvimento das forças produtivas.

Embora analisar os objetivos do Plano Estratégico dos governos militares, bem como suas articulações com os interesses da burguesia nacional e internacional ultrapasse o escopo dessa pesquisa, não podemos deixar de mencionar as metas quantitativas referentes à criação de escolas nível elementar. A partir de 1964 tornaram-se mais intensos o debate educacional e os movimentos sociais em defesa da educação pública como dever do Estado. Em 1962, um ano após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, criou-se o Conselho Federal de Educação, o qual aprovou o plano nacional de educação para o período 1962 a 1970, cujos membros defendiam o ensino primário como requisito para a consolidação da nação, enquanto que para os economistas do Ministério do Planejamento, a obrigatoriedade do ensino primário “[...] é um requisito indispensável para o acesso ao parque produtivo e o integrante fundamental da mão de obra qualificada” (HORTA, 1998, p. 22).

A constituição promulgada em janeiro de 1967 pelo Governo Militar definiu a obrigatoriedade escolar por faixa etária e não por níveis de ensino: “[...] o ensino dos sete aos 14 anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais” (BRASIL, 1967, art. 167, §3º, inciso II), de modo que não incluiu a obrigatoriedade da educação de jovens e adultos e do ensino infantil, vindo a ser modificada pela emenda constitucional n. 1, em 1969. Tal emenda, no artigo 176, estabelece que: “A educação [...] é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola” (BRASIL, 1969). Trata-se de um aspecto peculiar da lei, por ser a primeira vez na história da educação brasileira que um texto constitucional estabelece explicitamente a educação como dever do Estado. Salientamos, também, outra medida inédita, tomada na vigência do período militar que foi a promulgação da lei 5.692 de 1971, estendendo o ensino obrigatório de 4 para 8 anos para as crianças dos sete aos 14 anos, pautado na formação geral e na iniciação para o trabalho (BRASIL, 1971). Entretanto, os demais níveis (ensino médio e ensino superior) seriam gratuitos somente para aqueles que demonstrassem falta de recursos para arcar com a própria educação (BRASIL, 1969).

A lei 5.692/1971 instituiu uma reforma na educação básica, dividindo-a em dois níveis: o primeiro grau, dos sete aos 14 anos, com oito séries, e o segundo grau, com três ou quatro séries. Apesar do estabelecimento da extensão de quatro para oito anos como obrigatório e sujeito à fiscalização, ficou também estabelecido que a concretização desse direito sob a forma de políticas educacionais dependeria das possibilidades do Estado, não das necessidades de demanda. Assim, dentre os determinantes de tal legislação, podemos distinguir os objetivos proclamados dos reais, nos seguintes termos:

Os objetivos proclamados indicam as finalidades gerais e amplas, as intenções últimas. Estabelecem, pois, um horizonte de possibilidades, situando-se num plano ideal onde o consenso, a identidade de aspirações e interesses é sempre possível. Os objetivos reais, em contrapartida, indicam os alvos concretos da ação, aqueles aspectos dos objetivos proclamados em que efetivamente está empenhada a sociedade, enfim a definição daquilo que se está buscando preservar e/ou mudar (SAVIANI, 1989, p.147).

No início da década de 1960, Juscelino Kubitschek (1956-1960) governou o país em conformidade com o regime democrático de direito, sob o sistema de governo

presidencialista, vigente desde 1945. O Brasil enfrentava uma crise econômica e política, marcada por agitações e manifestações políticas. O presidente elaborou um plano econômico para implementar a política prometida em campanha, sistematizada na consigna “50 anos em 5”, por meio de um “plano de metas”, no qual estabeleceu os pontos centrais do plano de desenvolvimento com o seguinte objetivo: “A política geral do governo visava completar o programa de substituição das importações, iniciado por Vargas. A idéia era produzir, no Brasil, bens de consumo duráveis como automóveis, geladeiras, rádios e televisores, além de máquinas e equipamentos pesados” (GIANNOTTI, 2007, p. 159).

O processo de industrialização, cujo financiamento teve a participação de capital estrangeiro, principalmente estadunidense, desenvolveu-se em função de um progressivo deslocamento do eixo dinâmico da economia do setor agrário-exportador para o urbano-industrial. Assim, investiu-se em setores chave da economia tais como a indústria de base e energia, a revitalização de portos e aeroportos, bem como nos de eletrodoméstico e automobilístico, sendo que neste último, houve forte investimento por parte do governo federal para a instalação de montadoras multinacionais no país.

Foi nesse período, portanto, que a região do grande ABC começou a concentrar modernas indústrias de veículos e autopeças atraídas por uma série de condições favoráveis: facilidade de transporte, com a Rodovia Anchieta e as estradas de ferro Santos-Jundiaí e Sorocabana; grande quantidade de terras planas; infra-estrutura garantida pelo setor público local em termos de serviços básicos (água encanada, rede de energia elétrica, esgoto, etc); baixo custo dos terrenos; incentivos governamentais em termos de impostos e facilidades de crédito por meio do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atual BNDES) (TOMIZAKI, 2005, p. 34)

A região do ABC paulista, a qual compreende as cidades de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul, foi um pólo de concentração das indústrias automobilísticas o que contribuiu para a absorção da força de trabalho na região e a intensificação do processo de migração. Iniciou-se uma corrente migratória interna dos estados mais pobres para os mais promissores, com destaque para o estado de São Paulo, que também recebeu migrantes das cidades interioranas para o centro industrial, em busca de novas oportunidades de emprego. O “chamado êxodo rural, ou seja, a fuga do campo para as cidades, bate o recorde entre os anos 1960 e 1980, quando 29 milhões

de brasileiros deixam o campo para as cidades” (GIANNOTTI, 2007, p. 161). Conseqüentemente dá-se o crescimento populacional sem “[...] nenhum tipo de planejamento para receber esses que vieram para preencher os postos de trabalho abertos pela expansão industrial. À medida que aumentava a migração, aumentava também o número de favelas, cortiços e ocupações de terra na região do ABC” (TOMIZAKI, 2005, p. 53). Esse inchaço das cidades somado ao desemprego, os empregos informais e as reivindicações da classe trabalhadora pela concretização dos direitos sociais, dentre eles, saúde, educação e habitação aprofundavam o clima de instabilidade política. Apesar disso, o operariado, a classe média e a burguesia nacional requeriam a industrialização, mesmo possuindo objetivos diferenciados com tal processo.

Enquanto para a burguesia e as classes médias a industrialização era um fim em si mesmo, para o operariado e as forças de esquerda tratava-se apenas de uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia buscou consolidar seu poder, as forças de esquerda levantaram nova bandeira: nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, *royalties* e dividendos e as reformas de base (tributária, financeira, bancária, agrária, educacional) (SAVIANI, 2008a, p. 293).

Podemos identificar no trabalhismo, do qual o presidente era partidário, de uma influência das ideias do *Welfare State*, muito embora o *Welfare State* jamais tenha se implementado no Brasil (COSTA, 2005). Não nos olvidemos de que as negociações referentes à divisão do território europeu que estariam sob influência das superpotências foram acordadas em 1943-1945 em várias conferências de cúpula entre Roosevelt, Churchill e Stalin. No entanto, a situação fora da Europa não era definida, sendo que nas relações internacionais com os países asiáticos e nos Estados pós-coloniais, os EUA e a URSS competiam para tornar seus respectivos sistemas políticos econômicos hegemônicos nesses estados nacionais.

Para combater a crise econômica e evitar que outros países aderissem ao socialismo, sem ter que romper com os interesses da burguesia, a estratégia adotada pelo governo dos EUA e alguns países europeus, foi a adoção de políticas econômicas idealizadas pelo economista John Maynard Keynes, de regulamentação do mercado pelo Estado sem destruição da estrutura de classes sociais. Nesse sentido, concebeu-se que o

Estado deveria ter maior participação na política de aumento salarial, nos subsídios financeiros à classe trabalhadora e pela garantia do emprego. Outra característica dessa política econômica foi a maior participação do setor público no provimento de direitos sociais como educação, saúde, programas de habitação e previdência social. O *Welfare State* deveria ser uma espécie de proteção para reduzir os choques entre capital e trabalho, ou seja, para neutralizar a classe trabalhadora e evitar revoluções socialistas (GIANNOTTI, 2007). O governo de Kubitschek não deixou de se fundamentar nessa orientação política mais geral, adaptando-a as peculiaridades do estado brasileiro.

O panorama político mundial da época era a Guerra Fria, período histórico de disputa político-militar que polarizou o mundo em dois blocos opostos representado pelas superpotências dos Estados Unidos da América, EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS.

[...] apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados, mas sobretudo do lado americano, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual mas não contestado em sua essência. A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência – a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra - e não tentava ampliá-la com o uso da força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética (HOBSBAWN, 2008, p. 224).

Os EUA recorreram a diferentes práticas para a manutenção da hegemonia capitalista no Ocidente, desde a subordinação econômica de alguns países por meio de empréstimos que implicavam acordos econômicos – como foi o caso do Brasil - até ações militares e a criação de organizações para defesa coletiva dos países membros, como se deu na criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN, em 1949.

A maioria dos países da América Latina havia firmado acordos econômicos com os EUA devido a empréstimos financeiros. Somou-se à conjuntura a revolução socialista cubana, ocorrida no dia 1º de janeiro de 1959, a qual colocou para as burguesias nacionais latinoamericanas, bem como para a internacional, a necessidade do

desenvolvimento de uma ofensiva anticomunista, já que “[...] a experiência cubana fascinou os oprimidos de vários países e os Estados Unidos empenharam-se em evitar o surgimento de algo semelhante em outro ponto das Américas” (GERMANO, 2011, p.50). Dessa forma, a superpotência capitalista e a burguesia nacional brasileira uniram-se para conspirar a favor de um golpe militar.

No Brasil, foi consolidado o parque industrial no que diz respeito à indústria pesada, no entanto, o acelerado desenvolvimento industrial brasileiro começou a cessar no ano de 1959 e o crescimento industrial começou a baixar gradativamente, “[...] até chegar a 0,2% em 1963” (GIANNOTTI, 2007, p. 162). A classe operária reivindicava seus direitos, lutando contra as péssimas condições de trabalho e o alto custo de vida. Iniciou-se um período de agitação política em prol de reformas estruturais da sociedade em geral, denominadas de reformas de base - medidas econômicas e políticas que exigiam maior intervenção do governo na economia. Tais mobilizações eram feitas pelos sindicatos operários e de outras categorias, estudantes universitários e secundaristas. A burguesia empresarial nacional, aliada ao imperialismo americano proclamava que os gastos públicos com os direitos sociais eram medidas que levariam ao comunismo, e organizaram-se com vistas a deter as reformas de base.

Surgiu, então, em maio de 1959, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), a primeira organização empresarial especificamente voltada para a ação política. Sua finalidade explícita era combater o comunismo e aquilo que seus membros chamavam de “estilo populista de Juscelino”. Em 29 de novembro de 1961, foi fundado o Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IPES) por um grupo de empresários do Rio e de São Paulo, articulados com empresários multinacionais e com a ESG (SAVIANI, 2008a, p. 294).

O IPES através dos meios de comunicação de massa, tais como o rádio, a televisão, os filmes, desenvolviam produção de consensos ao sistema capitalista e buscava desagregar as organizações que lutavam pelos interesses populares. Ambas as entidades da classe burguesa eram “[...] lugares onde foram formuladas a doutrina da segurança nacional e as estratégias de guerra aberta às classes populares” (LIRA, 2010, p. 26). Contudo, nem mesmo um forte trabalho de produção de consensos foi suficiente para manter a popularidade do regime militar na conjuntura da crise do capital da década de 1970, a qual abalou todos os países.

Em meados dos anos de 1960 havia indícios de que os mercados internos dos países da Europa Ocidental e Japão estavam saturados de maneira que necessitavam expandir o comércio externo e escoar o excedente de capital produzido em suas respectivas economias (HARVEY, 2009). Isso gerou no setor público um déficit fiscal e uma queda na margem de lucro das empresas e culminou numa grave onda de inflação e altos índices de desemprego. Outro fator de demasiada influência dessa onda inflacionária foi a crise do petróleo, devido ao fato dessa mercadoria ter adquirido maior relevância na economia mundial no pós 1945, na medida em que era o principal recurso energético e por proporcionar matéria prima para produção de outras mercadorias – convertendo-se em alvo de disputas pelo seu domínio pelos EUA (apoiadores da política israelita) e outros países do oriente médio – onde se concentram as maiores reservas de petróleo do mundo, bem como a de seus produtores. A empreitada pelo domínio das reservas de petróleo, além de engendrar conflitos militares destruindo oleodutos e refinarias, gerou embargos econômicos aos EUA (no que tange à produção de petróleo e importação) elevando os preços do petróleo.

Tal conjuntura de crise econômica e crise do *welfare state*, década de 1970, possibilitou o reconhecimento da estratégia político-econômica neoliberal como a mais interessante para a por parte dos governos dos países hegemônicos e das agências internacionais como o FMI e Banco Mundial, ao mesmo tempo em que se generalizou o processo de reestruturação produtiva da economia desses países, desenvolvido no Japão como forma de resposta à crise, sob a denominação de organização toyotista do trabalho.

No Brasil, em meio à crise econômica – alta inflação, queda do ritmo do crescimento econômico, diminuição do investimento privado - e crise de direção política do Estado, Jânio Quadros, em 1961, assumiu o cargo de presidente da república tendo como vice-presidente João Goulart. Ele governou o Brasil por sete meses renunciando o cargo em agosto de 1961; seu governo foi marcado pela alta inflação e o aumento da dívida externa, os quais constituíam consequências do impacto da crise do capitalismo no Brasil. Jânio governou sem compromissos com partidos políticos e “[...] dava certas demonstrações de que pretendia prosseguir e até acentuar a orientação nacionalista” (SAVIANI, 1989, p. 142). Na política interna, o presidente se afastou das tradicionais forças políticas, o que dificultou as negociações no Congresso Nacional.



Não tendo o apoio nem mesmo do seu partido, a UDN – União Democrática Nacional, composto majoritariamente de militares - tampouco de outros partidos – e com baixa popularidade na classe trabalhadora, Jânio renunciou à presidência da república e coube ao vice-presidente João Goulart assumir o cargo. No entanto, no momento da renúncia, João Goulart estava em visita oficial na China e em seu lugar foi empossado interinamente o presidente da Câmara dos Deputados, Paschoal Ranieri Mazzilli. As forças armadas e os grupos de oposição da classe dominante alegavam que Goulart tinha tendências esquerdistas. A partir de então, o Congresso Nacional, na tentativa de contornar a crise econômica e política, instalou o regime parlamentarista. Dessa forma, João Goulart assumiu o governo em sete de setembro de 1961, até que mediante um plebiscito, sancionado pela emenda constitucional n.3/63, restituiu-se no país o presidencialismo.

O novo presidente, enquanto membro das classes dominantes cuja ascensão, no entanto, se devia aos compromissos assumidos com as massas operárias e com a ideologia nacionalista, se convertera na própria personificação da contradição que agitava o país (SAVIANI, 1989, p. 143).

O governo de Goulart foi marcado pelas mobilizações da classe trabalhadora em geral e pelas reivindicações da reforma de base. As organizações também reivindicavam mudanças no campo da educação e da cultura:

[...] Campanhas e movimentos de educação e cultura popular despontavam em todos os pontos do país, notadamente no Nordeste, com propostas de conscientização política e social do povo. A matrícula no ensino fundamental aumentou no período (1960-1964), enquanto uma parcela dos estudantes universitários, através da UNE (União Nacional dos Estudantes) engajou-se na luta pela organização da cultura com vistas a uma transformação estrutural da sociedade brasileira (GERMANO, 2011, p. 50).

O presidente João Goulart, em comício no Rio de Janeiro, se comprometeu com as reformas de base referentes à reforma tributária, à educação, à saúde, e à reforma agrária. “Assinou publicamente o decreto de nacionalização de todas as refinarias de petróleo particulares e o de criação da Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA)” (LIRA, 2010, p.32).

O documento enviado pelo então presidente da república à seção legislativa analisou os contrastes de ordem estrutural da sociedade brasileira, tais como a desigualdade na distribuição de renda, no acesso à educação e à participação na vida política do país. Sobre as políticas para a educação, salientou a importância da democratização do ensino como “[...] condição básica para a continuidade do desenvolvimento econômico e o próprio funcionamento do regime democrático” (GOULART, 1964, p. 161).

A alta seletividade da escola pública e a diminuta rede escolar contribuía para excluir os filhos dos trabalhadores do acesso à escola. Nesse período, “Apenas 46% das crianças frequentavam instituições escolares e desse percentual apenas 10% das crianças maiores de 12 anos conseguiam ingressar nas escolas de grau médio” (GOULART, 1964, p. XXI).

Para a mudança desse quadro, o governo decidiu investir um maior percentual da tributação arrecadada na área da educação e em um curto período de tempo, principalmente no nível primário, para que assim fosse possível “[...] tornar o ensino primário efetivamente obrigatório e universal e abrir a um número sempre crescente de jovens o acesso à escola média que deve transformar-se em centro de educação para o trabalho” (GOULART, 1964, p. XXI).

Mediante as ações do governo Goulart, setores da classe dominante e das forças armadas temiam que o Brasil se tornasse socialista, - organizaram mobilizações pela manutenção da ordem capitalista, da família e da propriedade privada. A igreja católica elaborou uma série de manifestações contra a reforma agrária, dentre as quais destacamos a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, realizada na cidade de São Paulo. “O IPES organizou diversas ações de doutrinação ideológica e difusão de propaganda contra o governo de João Goulart e promoveu campanhas contra os movimentos sociais dos trabalhadores” (LIRA, 2010, p.28).

Assim, a articulação entre os empresários, os militares e o governo dos EUA culminou no golpe civil-militar no dia 1º de abril de 1964.

[...] a denominada “Revolução de 1964” se constituiu, pois, numa restauração da dominação burguesa, confirmando-se aquilo que tem sido uma constante na nossa história política: continuidade, restaurações, intervenções cesaristas, transformismo, exclusão das

massas populares, autoritarismo (GERMANO, 2011, p. 53, grifos nossos).

Se o golpe militar visou assegurar a dominação burguesa e a continuidade da ordem socioeconômica, é inegável a caracterização de que houve ruptura no regime democrático, no plano político, sob a forma de governo de uma cúpula de militares no poder, autoritários, arbitrários e violentos. Paschoal Ranieri Mazzilli por ser o presidente da Câmara dos Deputados foi o primeiro a assumir formalmente a presidência da república, mas “O poder, de fato, estava concentrado nas mãos de uma junta militar – composta pelo general Arthur da Costa e Silva, o almirante Augusto Rademaker e o brigadeiro Correia de Mello – que se autodenominava de Supremo Comando Revolucionário” (GERMANO, 2011, p. 56). No dia 9 de abril de 1964 a junta militar assinou o Ato Institucional n. 1 (AI-1), o qual conferiu às forças armadas o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, modificou a constituição do Brasil de 1946 quanto à eleição, de modo que, a partir de então, caberia a um colégio eleitoral composto de deputados federais e senadores elegerem indiretamente o presidente da república.

Consumado o golpe militar, o IPES organizou um simpósio para discutir a educação pública brasileira e consideraram necessários os investimentos nessa área, como um meio de assegurar o aumento da produtividade e da renda. A orientação geral baseava-se no sentido de transformar o nível médio em profissionalizante e de assegurar uma integração entre os cursos superiores e as empresas nacionais e multinacionais, já que o país carecia de força de trabalho qualificada.

Assim como os empresários ligados ao IPES operavam em articulação com seus colegas americanos e contavam com a sua colaboração financeira, também no planejamento e na execução orçamentária da educação estreitou-se a relação com os Estados Unidos, celebrando acordos de financiamento da educação brasileira com a intermediação da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) (SAVIANI, 2008a, p. 297).

Nessa conjuntura foram assinados convênios entre o Brasil e o governo dos EUA, os quais ficaram conhecidos como acordos MEC-USAID, tendo como objetivo reformar a educação básica e de nível superior. O primeiro acordo para o aperfeiçoamento do ensino primário entre o MEC e a USAID foi assinado em 26 de junho de 1964 e visava

um “[...] contrato por dois anos de um grupo de seis especialistas em educação, que auxiliariam o Ministério em seu programa de aperfeiçoamento do ensino primário no Brasil” (ALVES, 1968, p. 79), cujo valor era de 375.000 dólares. O segundo convênio referente ao ensino primário foi assinado em 29 de dezembro de 1965 para dar continuidade e suplementar recursos ao primeiro acordo. Assim, acrescentou-se 131.000 dólares ao contrato original e incorporou os serviços de mais dois especialistas norte-americanos para prestarem serviços ao Brasil. Os objetivos eram treinar uma equipe de técnicos brasileiros que atuariam como consultores em todo o país, elaborar planos para aproximar o ensino primário dos demais níveis de ensino, aumentar a qualidade, a eficácia e o fluxo dos alunos do ensino primário, pois “[...] apenas 2/3 das crianças do grupo de 7 a 14 anos estão comparecendo à escola e o fluxo de crianças através da escola primária está sendo obstado pelas reprovações freqüentes e por elevada proporção de evasão, especialmente nas séries mais baixas” (ALVES, 1968, p. 78). Outros contratos foram firmados para os demais níveis de ensino. Saliente-se o convênio de 6 de janeiro de 1967 entre o MEC-Snel<sup>27</sup>-USAID de Cooperação para Publicações de Técnicas, Científicas e Educacionais, o qual em um período de três anos, a contar de 1967, os técnicos da USAID elaborariam 51 milhões de livros didáticos a serem destinados às escolas públicas. As editoras brasileiras trabalhariam no processo de compra de direitos autorais de editores norte-americanos. O financiamento de especialistas em educação, as compras de materiais e equipamentos vindos dos EUA foi realizado, pelo Brasil, mediante empréstimo do FMI, o que contribuiu para aumentar a dívida externa do país com a agência internacional.

Para entender a reforma da educação no período de exceção à democracia representativa, devemos analisar a relação que o Estado militar assumiu com o grande capital e por sua vez, com a classe trabalhadora. O Estado militar interveio ativamente na economia e concorreu para o desenvolvimento das forças produtivas, ampliou sua função empresarial no sentido de ter desenvolvido atividades geradoras de mais-valia e inaugurado empresas estatais, aumentou sua capacidade extrativa e concentrou os recursos financeiros de origem tributária na dependência da União.

A implantação da indústria de base, acelerada desde a segunda metade da década de 1950, a instalação das multinacionais atraídas pelas concessões fiscais, a criação de

---

27 Sindicato Nacional dos Editores de Livros

empresas estatais e a necessidade de criação de infraestrutura de transportes, energia, telecomunicações, dentre outros setores, exigiam diferentes níveis de qualificação profissional. Nesse momento, ganhou notoriedade entre os economistas a teoria do capital humano, em que a educação é vista como um fator de desenvolvimento.

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 1993, p. 41).

A teoria do capital humano é diretamente correlacionada à teoria clássica liberal do desenvolvimento econômico, a qual concebe a sociedade como um agrupamento de indivíduos com funções diferentes na sociedade, nesse sentido, a educação é um fator de desenvolvimento e distribuição de renda e cabe a cada indivíduo com capacidade de emprego diferente concorrer para o êxito, primeiramente nas instituições escolares e, posteriormente, na sociedade. Entretanto, a educação que seria determinante para o desenvolvimento econômico transmutou-se em fator determinado pelo mesmo, pois o acesso e a permanência nas escolas públicas tinham, por muitas vezes, o fator econômico como justificativa (FRIGOTTO, 1993). No Brasil, quando a classe trabalhadora adentrou às instituições escolares, iniciaram-se outros problemas, tais como a repetência e a evasão.

Em períodos de aceleração da economia brasileira, somente uma parcela da população se beneficiou, pois o Estado interveio na economia, no sentido de aumentar a capacidade de taxaçaõ tributária, concedeu subsídios fiscais e favores aos grupos empresariais. No entanto, os benefícios para a classe burguesa foram possíveis devido aos baixos salários dos trabalhadores, como a lei 4.725 de 1965, que retirou a fixação do salário-piso; concorrendo, nesse período, para o aumento da pobreza e do exército industrial de reserva.

O período de 1968 a 1973 foi um ciclo de expansão econômica conhecido na história do Brasil como “milagre brasileiro”. Aumentou-se o PNB e a capacidade de consumo da classe média, no entanto com uma elevada concentração de renda: “[...] a

parcela da renda total dos 10% mais ricos subiu [de 39,6%] para 52,6%, enquanto as dos 60% mais pobres caíram [de 24,9%] para 16,8%” (GERMANO, 2011, p. 89).

Os anos de 1967 e 1968 foram marcados por greves de operários, manifestações sociais, protestos, contra o regime militar. Na tentativa de responder às mobilizações estudantis, o governo instituiu por meio do decreto n. 62.937/68, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária para elaborar um documento que viesse a servir de base para a referida reforma. No entanto, esse grupo contava com a participação apenas de empresários e deputados militares; os estudos que serviram de base para o Grupo de Trabalho foram os produzidos no âmbito dos acordos “MEC-USAID”, com vistas ao controle político das universidades e a formação de trabalhadores qualificados para a economia. Nesse quadro, o IPES organizou outro evento nos meses de outubro e novembro de 1968, com vistas a debater a reforma da educação básica: foi o fórum “A educação que nos convém” realizado em colaboração com a PUC – Rio de Janeiro.

O Fórum foi orientado pela teoria do capital humano, em que “[...] o trabalho desaparece como categoria fundamental na sua dimensão humana e passa a ser considerado dentro de uma conceituação autônoma e independente de capital, se constituindo em um dos fatores produtivos como um outro qualquer” (ARAPIRACA, 1979, p.56).

Os participantes do evento debateram questões referentes a todos os níveis de ensino e à importância desses no desenvolvimento da economia do modo de produção capitalista e propuseram que o ensino de primeiro grau deveria realizar uma sondagem das aptidões das crianças com destaque para a iniciação para o trabalho; o ensino médio teria como objetivo formar uma juventude com nível de trabalho técnico, para que após o término desse nível de ensino pudessem ingressar no sistema produtivo; o ensino superior seria dividido em cursos de curta duração, a fim de suprir a demanda de profissionais qualificados requeridos pelas empresas, e cursos de longa duração com vistas a preparar os quadros dirigentes do país (SAVIANI, 2008a). Todos os níveis de ensino teriam como metodologia a pedagogia tecnicista.

No final desse mesmo ano – 13 de dezembro de 1968 – foi instituído o Ato Institucional n. 5 (AI-5) pelo governo do general Costa e Silva, que concebeu poder ao presidente da república de suspender direitos políticos dos cidadãos por prazo de até dez anos, estabeleceu a censura prévia na imprensa, determinou estado de sítio, proibiu o di-

reito de *habeas corpus* e o direito de manifestações políticas. O presidente da república também poderia intervir nos municípios e estados (BRASIL, 1968). Iniciou-se o período de maior repressão e militarização do aparelho de Estado. No ano de 1971 a repressão e a militarização do Estado atingiram seu ápice, enquanto isso o Brasil estava numa fase em que as taxas de crescimento econômico eram superiores a 10% ao ano: “O clima reinante no país se caracterizava, ao mesmo tempo, por uma combinação de medo da repressão do Estado e de euforia em decorrência do crescimento econômico” (GERMANO, 2011, p. 160).

Conforme o demonstrado, a expansão do ensino fundamental de 4 para 8 anos certamente foi uma política importante para responder às demandas do capital naquela conjuntura, de modo que não conflitou em nenhum aspecto com os interesses da burguesia no poder, representada pelos governos militares. Entretanto, quanto aos ganhos para a classe trabalhadora, decorrentes da mesma, trata-se de uma outra questão que só pode ser elucidada a partir da análise mais profunda dos elementos dessa política de democratização do ensino que dizem ao seu alcance, à universalização, às garantias de acesso, permanência e certificação, à obrigatoriedade, ao financiamento público. Devido ao nosso recorte do objeto, debruçamo-nos sobre o *corpus* jurídico que viria a garantir os requisitos mínimos para a concretização das políticas de democratização do acesso, permanência e certificação da classe trabalhadora na escola pública, na conjuntura das décadas de 1970 e 1980.

Contudo não podemos deixar de mencionar que a reflexão mais profunda sobre a democratização da educação escolar não pode se completar sem considerar a sua efetividade pedagógica o que demanda uma análise extensa, que tem sido objeto de investigações científicas dos pesquisadores em educação mais próximos da Didática, da Psicologia da aprendizagem e das práticas pedagógicas.

### **3.2 A expansão do ensino de primeiro e segundo graus na ditadura militar: a lei 5692/1971.**

Foi nessa conjuntura que o governo promulgou a lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, constituindo-se numa lei ordinária que revogou alguns artigos da LDB n.º 4024/61. Além de atender a demanda social e econômica por educação e contribuir para a propaganda do governo militar referente ao “Brasil potência” – amplamente divulgada nos meios de comunicação de massa - a ampliação da escolarização obrigatória para as crianças e jovens brasileiros de quatro para oito anos, estabelecida na Constituição de 1967, contribuiu para a adequação da classe trabalhadora aos novos requisitos do mundo da produção e em “[...] absorver temporariamente a força de trabalho “supérflua” contribuindo, dessa forma, para regular o mercado de trabalho” (GERMANO, 2011, p. 165).

Num contexto de expansão econômica e forte concentração de renda, o governo militar propagandeou sua política de extensão da escolaridade mínima obrigatória como um meio de consolidar as bases de sua legitimação. “Ao tentar garantir a direção política e ideológica da sociedade, ao buscar a legitimação, o Regime Militar fazia uma interpelação direta dos governantes aos indivíduos isolados e não aos grupos organizados” (GERMANO, 2011, p. 166). A lei 5.692/71 manteve da LDB 4024/61 o direito à educação como dever do Estado, a ser financiado pela União, Estados e Municípios, no entanto, não foi sancionado pelo poder público como direito público subjetivo não havendo nenhuma regulamentação à garantia, fiscalização e sanções mediante o não cumprimento da LDB. Quanto ao alcance da lei, foi reconhecido o direito à educação escolar para crianças e jovens da zona urbana e zona rural. Assim, dispunha o artigo 11, parágrafo 2º referente às crianças do campo: “Na zona rural, o estabelecimento poderá organizar os períodos letivos, com prescrição de férias nas épocas do plantio e colheita de safras, conforme plano aprovado pela competente autoridade de ensino”.

Podemos constatar, nesse período, que houve um aumento das unidades escolares na zona rural, sendo que no ano de 1972 havia 128.176 escolas rurais de primeiro grau e 5.376.948 crianças matriculadas em todo o território nacional, após dois anos houve um acréscimo de 7,19% das instituições escolares, e de 1,07% de matrículas de crianças em



idade escolar própria (INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1976, p. 586 e 592).

Entretanto, ao mesmo tempo em que a lei garantia a educação escolar para as crianças camponesas, também se adaptava à necessidade do capital de exploração delas no campo, na medida em que foi sancionada a organização do período letivo de modo a facilitar a compatibilização da frequência à escola com as exigências sazonais do trabalho agrícola. Há de pontuar-se que o Estado não empreendeu políticas de proibição do trabalho infantil, já que as crianças trabalhavam nos períodos de plantio e colheita, podendo estudar nas entressafras.

O direito à educação de jovens e adultos cuja finalidade foi estabelecida como “Suprir, a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria” (BRASIL, 1971, art. 24) foi reconhecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Estabeleceu-se na lei a gratuidade do nível de ensino para os jovens aquém da idade escolar legal, mas não a obrigatoriedade do Estado em oferecê-lo, de modo que o Estado se limitou a proporcionar oportunidades de aprendizagem aos que não tinham usufruído desse direito na idade própria, numa perspectiva compensatória e que remetia ao indivíduo a responsabilidade de buscar uma vaga e concorrer com os demais candidatos por ela, na medida em que não havia garantias nesse sentido, celebrando, ainda uma vez, a concepção liberal de democratização do ensino, que é ampla do ponto de vista formal, mas restrita, do real. Para concretizar a gratuidade da educação de jovens e adultos foi estabelecido que as aulas fossem na modalidade presencial e não presencial:-

Art. 25. O ensino supletivo abrangerá, conforme as necessidades a atender, desde a iniciação no ensino de ler, escrever e contar e a formação profissional definida em lei específica até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos.

§ 2º os cursos supletivos serão ministrados em classes ou mediante a utilização de rádio, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar o maior número de alunos (BRASIL, 1971, grifos nossos).

Salientamos que o ensino a distância tem uma efetividade em termos de alcance, uma vez que, por meio do rádio, da televisão e da correspondência chegava aos locais

mais ermos, entretanto, esse ensino se dava de forma mais massificada, sem o contato pessoal dos alunos com um professor, exigindo uma disciplina redobrada para os estudos solitários, o que poderia se entender como uma forma mais limitada de democratização do acesso à educação escolar.

O direito das crianças deficientes e superdotadas à educação pública e gratuita foi reconhecido na legislação, no artigo 9º; “Os alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados deverão receber tratamento especial, de acordo com as normas fixadas pelos competentes Conselhos de Educação” (BRASIL, 1971).

No entanto, apesar do Governo Central ter reconhecido o direito à educação de diferentes faixas etárias, apenas o ensino de 1º grau foi sancionado como obrigatório. A responsabilidade do recenseamento das crianças em idade escolar foi atribuída aos Municípios e a fiscalização do cumprimento da obrigatoriedade ficou a cargo das delegacias de ensino.

Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.

Parágrafo único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos (BRASIL, 1971, grifos nossos).

Contudo, não havia uma política que responsabilizasse o poder público e os pais ou responsáveis pelas crianças, caso o direito à escola de primeiro grau fosse negligenciado. As políticas de permanência na escola em que a legislação fazia alusão diziam respeito à assistência social. Mesmo extinto o exame de admissão para o ginásio continuou-se a seletividade da escola pública, fato que explica os altos índices de evasão e repetência, “[...] para cada mil crianças que entravam na 1ª série do primário, em 1961, por exemplo, menos da metade (446) chegavam à 2ª série e somente 56 logravam ingressar no ensino superior em 1972. A taxa de perdas era da ordem de 76% só no primário” (GERMANO, 2011, p. 167). Mediante a constatação da evasão ainda na década de 1960, o Estado militar procurou ampliar as medidas de permanência estudantil, na perspectiva da assistência:

Art. 62. § 1º. Os serviços de assistência educacional de que trata este artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar (BRASIL, 1971).

Ainda que o governo militar tivesse política para esse problema, ao estabelecer, por meio da lei 5.692/71, serviços educacionais que viessem a reduzir tais índices, tratava-se de políticas meramente formais, pois a igualdade de oportunidades escolares para as crianças de 7 a 14 anos deu-se no plano jurídico, em uma realidade em que a classe trabalhadora brasileira vivia na extrema pobreza; as crianças e jovens tentavam conciliar a jornada de trabalho com o período escolar, culminando, muitas vezes, na repetência e evasão.

Identificamos ainda uma combinação da assistência estudantil com a coibição do absenteísmo na escola, para combater a evasão e a repetência, de modo que para ser aprovado, não bastava o rendimento escolar, mas sua associação à índices mínimos de frequência: o aluno seria aprovado para a série seguinte se tivesse frequência igual ou superior a 75%, e caso a frequência fosse menor do que o estipulado, a criança e/ou jovem deveria ter um rendimento superior a 80%.

Art.14. A verificação do rendimento escolar ficará, na forma regimental, a cargo dos estabelecimentos, compreendendo a avaliação do aproveitamento e a apuração da assiduidade

Parágrafo 3º. Ter-se-á como aprovado quanto à assiduidade:

- a) O aluno de frequência igual ou superior a 75% na respectiva disciplina, área de estudo ou atividade;
- b) O aluno de frequência inferior a 75% que tenha obtido aproveitamento superior a 80% da escala de notas ou menções adotadas pelo estabelecimento.

Quanto à garantia do direito, que remete imediatamente à obrigatoriedade do aparelho estatal para com o provimento da educação escolar, é necessário o financiamento estatal para a educação pública. No período estudado houve, já nesse momento, uma focalização de modo que as verbas públicas foram aplicadas, preferencialmente, no ensino de 1º grau, o único nível de ensino tido como obrigatório e oficial. Na constituição de 1967 o Estado foi dispensado da obrigatoriedade de vincular verbas para a educação, aumentando em muito a liberdade de decisão sobre as

aplicações nesse setor, permanecendo a vinculação somente no âmbito dos municípios, que tinham 20% dos tributos municipais vinculados ao investimento no ensino primário. Isso colaborava para que se desenvolvesse um ramo de negócios, a educação privada, para suprir a ineficiência da rede pública de ensino quanto ao oferecimento de ensino público, gratuito e de qualidade. Em geral há uma mistificação de que esse foi o período da massificação do ensino, do aumento de oportunidades educacionais para todos, entretanto, a realidade é do estabelecimento de políticas que já concorriam para o processo de privatização:

Mas foi a partir do golpe de 1964 que as empresas da educação alcançam notável expansão, na medida em que o Estado criou mecanismos expressivos de ordem legal, como a Constituição, que abriram espaço à iniciativa privada, à educação como um negócio rentável. Os governantes militares tentaram se desobrigar de financiar a educação pública e gratuita, e estabeleceram as condições legais que viabilizassem a transferência de recursos públicos para a rede particular. A Constituição de 1967 deixou claro o descomprometimento do Estado com relação ao financiamento da educação pública e o incentivo à privatização do ensino. Ela extinguiu os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados na educação pela União, Distrito Federal e Estados. Apenas manteve a obrigatoriedade financeira dos municípios, no montante de 20% da receita tributária municipal por ano, investidos no ensino primário. A União, segundo esta Constituição, deveria prestar assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, mas não houve referência aos percentuais mínimos a serem despendidos. O que este documento assegurou, foi o ensino livre à iniciativa popular, com amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo, ou seja, o estímulo à privatização é visível (ASSIS, 2012, p. 328).

O aspecto progressivo é que a lei 5692/71 disciplinava, ainda que minimamente, a forma como essas verbas deveriam ser aplicadas, muito embora ainda não houvesse um controle social desses gastos:

Art. 43. Os recursos públicos destinados à educação serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do ensino oficial, de modo que se assegurem:

- a) maior número possível de oportunidades educacionais;
- b) a melhoria progressiva do ensino, o aperfeiçoamento e a assistência ao magistério e aos serviços de educação; o desenvolvimento científico e tecnológico.

O governo estipulou a obrigatoriedade de oferta, mas não a garantia de vagas para todos em escolas públicas, sendo que, quando faltavam vagas nas instituições escolares públicas próximas das residências dos alunos, referentes ao ensino de 1º grau, o Estado poderia comprá-las em escolas particulares sob a condição de bolsas de estudos. “Somente serão concedidas bolsas de estudo gratuitas no ensino de primeiro grau quando não houver vaga em estabelecimento oficial que o aluno possa frequentar com assiduidade” (BRASIL 1971, art. 46, parágrafo único). Para tanto, as bolsas de estudo que objetivavam garantir o oferecimento do ensino obrigatório eram distribuídas nas regiões que tinham uma diminuta rede de ensino pública e “Em seu lugar, proliferam escolas privadas que subsistem às custas das bolsas de estudo, conferidas, tradicionalmente, por intermediação político-partidária” (CUNHA. GOÉS, 1991, p. 46). O ensino de segundo grau era gratuito a quem comprovasse falta de recursos para arcar com a própria educação, porém não era obrigatório. O governo poderia concretizar o direito à educação desse nível sob convênios com escolas particulares.

Art. 44. Nos estabelecimentos oficiais, o ensino de 1º grau é gratuito dos 7 aos 14 anos, e o de níveis ulteriores sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos e não tenham repetido mais de um ano letivo ou estudos correspondentes no regime de matrícula por disciplinas.

Como se pode observar, a tônica do discurso jurídico não estava na garantia do direito, mas das oportunidades de usufruto desse direito, não extensivo a todos, mas àqueles que constituíam as condições para terem acesso. Trata-se de uma concepção de democracia subjacente às políticas em que o Estado se compromete tão somente na medida de suas possibilidades e disposição política para eleger a educação como prioridade, deixando-o livre para investir em outros setores, conforme as demandas e as pressões do capital.

A lei 5.692/71 sancionou a gratuidade do ensino de 1º grau, porém a sua concretização dar-se-ia de diferentes formas, como por exemplo, as classes multisseriadas, em uma tentativa de diminuir o dispêndio de dinheiro público com a educação.

Art. 8º. Parágrafo 2º. Em qualquer grau, poderão organizar-se classes que reúnam alunos de diferentes séries e de equivalentes níveis de adiantamento, para o ensino de línguas estrangeiras e outras

disciplinas, áreas de estudo e atividades em que tal solução se aconselhe (BRASIL, 1971, grifos nossos).

Além do dinheiro público destinado a educação pública, gratuita, estatal, ser revertido para a iniciativa privada mediante bolsas de estudos, o artigo 45 definiu um amparo financeiro do Estado para as instituições privadas, o qual já havia sido estipulado na emenda n. 1/1969.

As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para a o atendimento do objetivo (BRASIL, 1971, grifos nossos).

Em contrapartida, o governo militar atribuiu como obrigação para as instituições particulares a oferta do ensino supletivo e a instalação de equipamentos para a concretização desse nível de ensino, desde que essas instituições tivessem um financiamento público.

As entidades particulares que recebam subvenções ou auxílios do Poder Público deverão colaborar, mediante solicitação deste, no ensino supletivo de adolescentes e adultos, ou na promoção de cursos e outras atividades com finalidade educativo-cultural, instalando postos de rádio ou televisão educativos (BRASIL, 1971, Art. 51. Parágrafo único).

A porcentagem da ajuda financeira do Estado para as escolas privadas já havia sido estipulada na revisão do Plano Nacional de Educação, realizada pelo Conselho Federal de Educação no ano de 1965. Na revisão aumentaram-se os recursos a serem transferidos para o setor privado.

A versão de 1962 daquele plano previa 3% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário fossem destinados a bolsas de estudo em escolas particulares; a revisão de 1965 aumentou essa proporção para 5%. Da mesma forma, o Fundo Nacional de Ensino Médio, de 14,5% para 20%, e o Fundo Nacional do Ensino Superior, de zero para 5% (CUNHA; GOÉS, 1991, p. 43, grifos nossos).

Dessa maneira, a distribuição dos recursos públicos para a expansão do ensino de primeiro grau foi convertida para as instituições particulares. “O resultado é a feição

antidemocrática do sistema educacional, onde, ao lado de uma rede pública menor do que deveria e poderia ser, de qualidade insatisfatória, subsiste um setor de escolas particulares, mantidas vivas às custas das insuficiências artificiais do setor público” (CUNHA; GÓES, 1991, p. 46-47).

A privatização da educação nesse período estava plenamente justificada pelo próprio discurso afirmado na letra da lei, segundo o qual, se impõe que o mais ético, o mais democrático seria a distribuição da obrigatoriedade da garantia da educação entre a sociedade política e a sociedade civil, uma vez que todos são beneficiados. Ainda uma vez, trata-se de uma concepção de democracia em que há o compartilhamento dos deveres, decorrente da igualdade formal, não só entre os indivíduos, mas estendida aos setores organizados da sociedade e as instituições, como a família, a comunidade. É isso que se subentende quando se lê na letra da lei que “A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la” (BRASIL, 1971, art. 41).

O Governo sancionou a obrigatoriedade do ensino de primeiro grau para as crianças na faixa etária de 7 a 14 anos e remeteu aos proprietários rurais a responsabilidade da criação de escolas em suas propriedades ou de arcar com o ônus do meio de transporte até a escola mais próxima:

Art. 49. As empresas e os proprietários rurais, que não puderem manter em suas glebas ensino para os seus empregados e os filhos destes, são obrigados, sem prejuízo do disposto no artigo 47, a facilitar-lhes a frequência à escola mais próxima ou a propiciar a instalação e o funcionamento de escolas gratuitas em suas propriedades (BRASIL, 1971, grifos nossos).

Da mesma maneira, atribuiu a responsabilidade da formação básica dos jovens aprendizes aos empregadores: “Art. 50. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado” (BRASIL, 1971). Para assegurar as condições de aprendizagem, as empresas deveriam ter como primeira obrigação a criação de escolas de primeiro grau ou a contribuição do salário-educação para assegurar o direito à escolarização de crianças e jovens.

Art. 47. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino de 1º grau gratuito para seus empregados e o ensino dos filhos destes entre os sete e os quatorze anos ou a concorrer para esse fim mediante a contribuição do salário educação, na forma estabelecida por lei (BRASIL. 1971).

O salário educação iniciou-se no Brasil na constituição de 1934 e consistia em formas de financiamento das empresas para com o ensino público. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado com a lei 4.440 de 1964. A lei determinava que as empresas deveriam criar escolas de Primeiro Grau para seus empregados e os filhos destes, e na impossibilidade da realização das unidades escolares poderiam contribuir com 2,5% da folha de pagamento, o qual seria arrecadado pelo Estado e revertido para o ensino público. As empresas com mais de cem trabalhadores poderiam recorrer à prática da institucionalização de “bolsas de estudos” em escolas particulares.

Considerando que as empresas preferiam recolher o salário-educação do que abrir suas próprias escolas, organizaram-se firmas de agenciamento entre as empresas e as escolas particulares. Uma dada empresa recebia a visita de um agente que as convencia a deixar de recolher a quantia devida do salário-educação, transferindo *parte* dessa quantia a uma escola, a título de bolsa de estudo, em troca de um recebido, emitido pela escola, com o *valor total* do salário-educação. A diferença ia para o “caixa 2” da empresa ou para o bolso de um de seus dirigentes. Já a escola, “arranjava” uma lista de alunos “beneficiados” por essas bolsas. Em muitos casos, os bolsistas já tinham sido contemplados com outras bolsas e deles se pedia, frequentemente, que, ainda assim, pagassem à escola uma certa quantia, a título de “complementação”. Segundo dados do próprio Ministério da Educação, esse agenciamento empresa-escola foi responsável pelo desvio de cerca de 40% dos recursos devidos por conta do salário-educação (CUNHA; GOÉS, 1991, p. 44-45, destaque do autor).

O montante de dinheiro público referente ao salário educação convertido para as escolas particulares ocorreu até 1983, quando foram aprovados dois decretos, no governo Figueiredo, os quais proibiram a captação de bolsas de estudos. A partir de então caberia às empresas arcar com as escolas de 1º grau ou pagar o salário educação.

Para completar a delegação de responsabilidades para outrem, o Governo Central conclamou os pais dos alunos a participarem do funcionamento da escola. A criação da entidade Associação de Pais e Mestres, APM, teria por objetivo arrecadar fundos para a instituição escolar e prover ações para o bom funcionamento da escola.



Art. 62. Cada sistema de ensino compreenderá, obrigatoriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, entidades que congreguem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1971).

A constituição (1967) retirou a vinculação automática de verbas para o ensino público por parte da União, cabendo a esta uma função supletiva:

Art.52. A União prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1971, grifos nossos).

A tarefa de prover a educação de nível elementar foi atribuída aos municípios; estes deveriam gastar 20% do total de impostos arrecadados em educação e 20% das transferências recebidas pelo Estado para aplicar na educação de 1º grau, em um quadro de centralização de impostos a cargo da União. Isso pode vir a explicar o aumento do número de escolas municipais, sendo que no ano de 1972 o Brasil possuía 98.900 escolas, e em 1974 há um acréscimo de 9,2%, computando 108.081 escolas de ensino de primeiro grau em todo o território nacional, sendo que, no mesmo período de dois anos, diminuíram 5% as unidades escolares estaduais referentes ao ensino de primeiro grau (INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1976 p. 586).

Art. 59. Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no art. 15, § 3º, alínea “F”, da Constituição.

Parágrafo único. Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

No que tange à democratização do conhecimento sob a mediação da escola, a lei 5692/71 estabelece isso de maneira muito frágil e superficial. Em consonância com as questões debatidas no Fórum “A educação que nos convém”, realizada na cidade do Rio de Janeiro entre os meses de outubro e novembro de 1968 por empresários e militares, foi aprovado o currículo dos estabelecimentos escolares, os quais foram organizados em duas partes, quais sejam: um segmento referente à educação geral e outro à formação

especial. Reiteramos que esses atores sociais pensavam a democratização do conhecimento circunscritos à teoria do capital humano, pois concebiam uma relação direta entre o acréscimo da instrução e o aumento da capacidade de trabalho e da produtividade. Assim, tratava-se de proporcionar à classe trabalhadora, dependente da escola pública estatal para a sua formação cultural, o acesso aos conteúdos que interessassem imediatamente à sua formação para o trabalho, desde o ensino de primeiro grau:

Art 5º, § 1º. Observadas as normas de cada sistema de ensino, o currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial, sendo organizado de modo que:

- a) No ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seja exclusiva nas séries iniciais e predominantes nas finais;
- b) No ensino de segundo grau, predomine a parte de formação especial.

§ 2º. A parte de formação especial de currículo:

- a) Terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;
- b) Será fixada quando se destine a iniciação e habilitação profissional, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados.

Apesar de a lei 5.692/71 ter delegado ao ensino de 1º grau à sondagem de aptidões com vistas à iniciação para o trabalho, o artigo 76 conferiu a habilitação profissional aos jovens, mesmo anterior ao término do 1º grau.

Art. 76. A iniciação para o trabalho e a habilitação profissional poderão ser antecipadas:

- a) Ao nível da série realmente alcançada pela gratuidade escolar em cada sistema, quando inferior à oitava;
- b) Para a adequação às condições individuais, inclinações e idade dos alunos (BRASIL, 1971, grifos nossos).

O currículo do ensino supletivo abrangia o núcleo comum e o núcleo especial, estabelecido pelo Conselho Federal de Educação. E os exames com vistas à certificação dos jovens eram realizados, “Ao nível de conclusão do ensino de 1º grau, para os maiores de 18 anos” cabendo aos órgãos oficiais públicos ou privados, reconhecidos pelo Estado, a realização dos exames: “Os exames supletivos ficarão a cargo de estabelecimentos oficiais ou reconhecidos indicados nos vários sistemas, anualmente, pelos respectivos Conselhos de Educação” (BRASIL, 1971, art. 26, § 1º e § 2º). Portanto, havia a

possibilidade de certificação escolar no nível de 1º grau para os jovens que frequentassem as aulas, não necessariamente presencial, sendo que a partir da quinta série poderiam ter uma formação profissional com vistas ao ingresso no mercado de trabalho.

Art 27. Desenvolver-se-ão, ao nível de uma ou mais das quatro séries do ensino de 1º grau, cursos de aprendizagem, ministrados a alunos de 14 a 18 anos, em complementação da escolarização regular, e, a esse nível ou ao 2º grau, cursos intensivos de qualificação profissional (BRASIL, 1971, grifos nossos).

Dessa forma podemos atentar para a análise de que a lei 5.692/71 constitui-se de um registro histórico das disputas entre as classes sociais pela apropriação do conhecimento, em que a classe trabalhadora foi veementemente derrotada, na medida em que a educação era predominantemente certificadora, profissionalizante desde a idade mais precoce e garantida na dimensão da oferta, com forte carência de políticas mais efetivas de permanência e acesso real aos conhecimentos que não seriam imediatamente úteis à conformação dos sujeitos como vendedores de força de trabalho. O Governo Militar realizou uma política de aumento da escolaridade obrigatória na aparência, contribuindo para a propaganda do “Brasil potência” e buscando a legitimação do governo ditatorial. A educação formal das crianças de sete a 14 anos “[...] não é, objetiva e explicitamente, formar o mais qualificado trabalhador, mas a de instrumentalizá-lo ideologicamente para manter e reproduzir o modo de produção da propriedade privada dos meios de produção” (ARAPIRACA, 1979, p. 63).

Assim, o governo militar sancionou o direito de todos à educação escolar e dividiu a responsabilidade da execução do direito social para com a sociedade civil. Os proprietários de terras, os empresários e os pais de alunos também tinham a responsabilidade de prover o direito social, seja financeiramente e/ou participando de ações nas instituições escolares. No entanto, os aspectos pedagógicos eram centralizados no Governo Central, que em consonância com a agência norteamericana USAID elaboravam os materiais didáticos.

Os aspectos concretos para o acesso à escola e à expansão do ensino público, de 1º Grau, gratuito e estatal, presentes na letra da lei, nos mostraram que a reforma na educação foi realizada principalmente com o financiamento municipal, já que o governo militar omitiu os percentuais mínimos que a União deveria investir obrigatoriamente na educação. A lei 5.692/71 manteve a emenda constitucional n.1 de 1963, a qual previa

amparo técnico e financeiro às escolas particulares, dessa maneira, montantes de dinheiro público foram convertidos para a iniciativa privada, contribuindo para o atraso da expansão do ensino público, gratuito e laico.

A gratuidade foi estipulada na lei, porém a sua concretização deu-se de diferentes maneiras, com vistas à diminuição do dispêndio do investimento público nessa área, tais quais as salas multisseriadas, o uso de aparelhos tecnológicos como rádio, televisão, dentre outros, com destaque para a certificação escolar.

Os dados estatísticos nos mostram que a taxa de analfabetismo dos jovens brasileiros de 15 a 19 anos decresceu 7,8% no período de dez anos, assim em 1970 correspondia a 24,3%, e em 1980 diminuiu para 16,5%, (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1992?). Além do baixo índice de alfabetização entre os jovens brasileiros, as crianças que conseguiam ingressar nas instituições escolares encontravam obstáculos na seletividade da escola pública. Ademais, as crianças da classe trabalhadora conciliavam, na maioria das vezes, o período escolar com períodos de trabalho informais, o qual contribuía para a evasão e a repetência. No ano de 1980 o número de crianças matriculadas na primeira série era de 6.742.282 e, destes alunos, apenas 17,6% ingressavam no último ano do ensino de primeiro grau, qual seja, a oitava série (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1982, p. 213). Esses dados nos indicam que concomitante ao problema do acesso à escola está a questão da permanência na instituição escolar.

Nesse período, o direito à educação escolar aumentou de quatro para oito anos, para as crianças de 7 a 14 anos, no entanto, essa reforma na educação com vistas a aumentar o acesso à escola pública foi realizada atrelada aos interesses norteamericanos, com pífio investimento no ensino público.

Na conjuntura de redemocratização do país a burguesia nacional aliada aos interesses internacionais e ao capital monopolista necessitava realizar a transição para o estado democrático de direito, mas a mudança deveria ser de tal maneira que viesse a manter os mesmos interesses referentes à classe que detém os meios de produção. Dessa forma, o bloco político reestruturou-se e reapresentou as pautas democráticas de acesso aos direitos sociais, dentre eles, a educação - procrastinada até então.

### **3.3 Novos tempos, velhas políticas**

No Brasil, os anos que seguiram a década de 1990 são caracterizados pelo processo de reestruturação produtiva e de privatizações de setores chave da economia, tais como telecomunicações, siderurgia, mineração, transportes entre outros, que para atender as demandas do novo ciclo de acumulação de capital, promoveu um largo processo de reforma do aparelho do Estado. Na conjuntura internacional o ciclo de acumulação em questão, como vimos, teve início em meados de 1973-75 com a crise do fordismo/keynesianismo e com o advento do que David Harvey chamou de acumulação flexível, o qual resultou na estratégia políticoeconômica o receituário neoliberal. A implementação dessa estratégia se diferenciou conforme a conjuntura nacional do país em que era aplicada.

*A acumulação flexível,[...], é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalhos, dos mercados de trabalhos, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2009, p.140, destaque do autor).*

Nesse sentido, o Brasil integrou-se na chamada acumulação flexível de capital e adotou as políticas neoliberais para garantir esse ciclo. Para a compreensão desse processo é de suma importância analisar as transformações políticas e econômicas que ocorreram no final da década de 1980 e durante a década de 1990 com destaque para os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, e as transformações no mundo do trabalho.

Nas eleições presidenciais de 1989, o candidato do Partido da Renovação Nacional (PRN) Fernando Collor de Mello foi eleito ao ganhar a disputa do segundo turno contra Luis Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em seus dois anos de governo presidencial (1990-1992) a partir de um regime democrático com sistema representativo na forma republicana, Fernando Collor de Mello centrou-se no chamado “Plano Collor”, o qual tinha por objetivo conter a recessão econômica, as elevadas taxas de inflação e recobrar o crescimento de acumulação de capital. Para efetivar esse intento, o então presidente seguiu a cartilha neoliberal das agências internacionais como política de governo. Desse modo, privatizou empresas estatais que constituíam setores chave da economia como a

Companhia Siderúrgica Nacional, por exemplo. Porém, antes de realizar as privatizações, precisou exercer dois movimentos: um no âmbito da legislação do Estado e o outro nos marcos da produção do consenso. O primeiro destes foi sancionar a Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990 que instituía o Programa Nacional de Desestatização (PND), cujo objetivo era:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta Lei, as empresas:

I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou

II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União (BRASIL, 1990).

Dentre os setores da sociedade civil que contribuíram para o trabalho de realização do consenso para as privatizações na sociedade brasileira, teve destaque a empresa de telecomunicações Rede Globo, que em seus programas jornalísticos enfatizava a incapacidade do Estado em administrar determinadas empresas estatais, o que explicaria a péssima qualidade dos seus serviços, sendo que para torná-las eficientes e competitivas seria necessário privatizá-las. Ademais, conforme o discurso defendido, isso contribuiria para o aumento da receita pública.

Na tentativa de diminuir a inflação ascendente, que constituía no reflexo da crise mundial, o governo de Fernando Collor de Mello realizou reformas monetárias, sendo que, substituiu o Cruzado Novo pelo Cruzeiro sem alteração nos dígitos, proibiu a alteração dos preços e salários, aumentou a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), a definição da taxa de câmbio pelos critérios de mercado e a liberação das importações. Em relação à inflação, tentou reduzir a liquidez através do

bloqueio das contas correntes e contas poupanças que excedessem ao valor de Cr\$ 50.000,00 (MACIEL, 2011).

Após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello o Brasil passou a ser governado pelo vice-presidente Itamar Franco, que assumiu o cargo de presidência da república em dezembro de 1992 e continuou o projeto de privatização das empresas estatais.

Entre 1990 e 1994, o governo federal desestatizou 33 empresas, sendo 18 empresas controladas e 15 participações minoritárias da Petroquisa e Petrofértil. Foram realizados ainda oito leilões de participações minoritárias no âmbito do Decreto no 1.068. Com essas alienações o governo obteve uma receita de US\$ 8,6 bilhões que, acrescida de US\$ 3,3 bilhões de dívidas que foram transferidas ao setor privado, alcançou o resultado de US\$ 11,9 bilhões (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2002).

Quanto ao setor educacional, o governo de Fernando Collor de Mello realizou políticas conforme as diretrizes das agências internacionais, especificamente, as do Banco Mundial, pautado na participação da sociedade civil, por meio das parcerias do poder público com as empresas privadas.

Até o final do primeiro ano de governo, as diretrizes educacionais seguiram a pauta de campanha definida no *Projeto Brasil Novo*, quando cabia à educação o papel de resgate da dívida social. No início de 1991, quando o Governo Collor entra na fase liberal-modernizante, a educação assume o papel de instrumento de aumento da competitividade da produção nacional diante da comunidade internacional, dentro dos parâmetros científicos e tecnológicos essenciais à terceira revolução industrial (*Projeto de Reconstrução Nacional e Programa Setorial de Educação*) (NEVES, 2000, p. 06, destaque do autor).

O “Projeto de Reconstrução Nacional” (1991) e o “Programa Setorial de Educação” (1991-1995) sintetizaram as ações do governo para a área educacional, ambos atribuíram à educação a fonte potencializadora do desenvolvimento econômico. A tendência observada nos documentos “[...] era a de compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade e iniciativas privadas, reforçando a ideia de que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando,

certamente, êxito na infra-estrutura econômica tecnológica e educacional” (YANAGUITA, 2011, p. 04).

As propostas do setor empresarial e dos organismos internacionais foram elaboradas no governo do presidente Fernando Collor de Mello e apreciadas no governo seguinte. Neste momento, definiu-se mundialmente um grande projeto de educação impulsionado pelos organismos internacionais. As agências internacionais estabeleceram metas para níveis de instrução e certificação da classe trabalhadora nos países de capitalismo tardio. Os organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) promoveram a Conferência de Jomtiem e elaboraram uma série de documentos com essa finalidade. Eles apresentaram as diretrizes mundiais para a formação da classe trabalhadora seguindo o perfil que exigia as novas determinações políticas e econômicas do capitalismo após a crise das décadas de 1970 e 1980. Assim, a Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada na Tailândia, em março de 1990 “[...] tinha como principal eixo a idéia da ‘satisfação das necessidades básicas de aprendizagem’” (FRIGOTO; CIAVATTA, 2003, p. 98), sendo que para isso, era necessário diminuir as desigualdades sociais e cabia à escola promover a equidade. Participaram deste evento representantes de 155 países. Segundo acordos firmados nesse momento, o Brasil impulsionaria as políticas educacionais dando ênfase à educação básica. Operava-se no Brasil, como em outros países, durante a década de 1990, a reforma do aparelho do Estado submetida às diretrizes das agências internacionais, com propostas de racionalização dos gastos no setor público e estabelecimento de um modelo de Estado Mínimo. No Brasil, assumiu-se como meta universalizar o ensino fundamental, erradicar o analfabetismo e reduzir a repetência e a evasão.

Embora as pautas para a educação mais importantes permanecessem as mesmas do período militar, bem como a concepção de democracia, que ainda orientava a concepção de políticas públicas para a educação muito formais e pouco reais, havia, pelo menos, na aparência uma sensação de que a democratização do ensino avançava, o discurso se radicalizava, inspirando medidas de ação mais efetiva, de modo que, nessa conjuntura de reforma econômica, “[...] reforçou-se a importância da educação escolar



como formação dos trabalhadores que, pela exigência da flexibilidade, deveriam ter um preparo polivalente apoiado no domínio de conceitos gerais, abstratos, de modo especial aqueles de ordem matemática” (SAVIANI, 2010, p. 429). Mas, na verdade, renovou-se a teoria do capital humano em que a educação é vista como promotora da equidade social, do aumento da produtividade do trabalho e do ascenso social e com um agravante: nessa nova fase de acumulação do capital, a educação deveria formar as condições de empregabilidade do indivíduo.

O Banco Mundial, principal fonte de financiamento externo, orientou a reforma na área da educação e lançou o documento *“Prioridades e estrategias para la educación: examen del Banco Mundial”* cujo objetivo era encaminhar nos países em desenvolvimento a adoção de políticas educacionais que viessem a democratizar o acesso a educação básica. A partir de então, os países que possuíssem altas taxas de crianças e jovens excluídos das instituições escolares e com altos índices de analfabetismo deveriam propor ações e políticas públicas, com vistas a priorizar os gastos públicos com a educação, para que em um curto período de tempo alcançassem a democratização do acesso ao ensino básico, no caso brasileiro, entendido como o ensino fundamental. A formação nas instituições escolares deveria corresponder às determinações do mundo do trabalho:

Esas transformaciones del mercado laboral estan delineando así más claramente las funciones que cumplen los distintos niveles de la educación. Las escuelas primarias e secundarias se ocupan principalmente de las aptitudes generales básicas de lenguaje, ciencia y matemáticas, y cada vez en mayor medida, de las relativas a la comunicación y también del desarrollo de las actitudes necesarias para el lugar de trabajo (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 29).

No entanto, a prioridade dos governos com a educação básica deveria ser realizada de modo a ter o mínimo de dispêndio público para o provimento do direito social à educação, sob os argumentos da responsabilidade social para com as verbas públicas e de que a racionalização dos custos e a abrangência são, automaticamente, características das políticas de qualidade superior:

Uma vez que se han fijado las prioridades y se han establecido los arreglos financieros, es necesario prestar cuidadosa atención a los costos de las inversiones en educación y tratar de reducir los costos

unitários mejorando la eficiencia [...]. La técnica más eficaz es aquella que produce el resultado deseado a un costo mínimo o que logra el mayor aumento del rendimiento escolar a un costo determinado (BANCO MUNDIAL, 1996, P. 106).

O documento do Banco Mundial abordou alguns quesitos com vistas a aumentar a eficácia das escolas, tais como os turnos múltiplos, que concorreriam a utilizar intensamente o espaço escolar, a adoção da promoção automática e o uso da força de trabalho da comunidade na construção de escolas primárias, por meio do voluntariado. Ações utilizadas nos países como México, Índia e Senegal, os quais reduziram 50% os gastos públicos com a educação; propôs reduzir a burocracia governamental e redirecionar as responsabilidades do poder público, transferindo ações para a sociedade civil e para instâncias regionais e locais.

Ainda no mesmo ano de 1996 a Unesco publicou o relatório, que foi difundido no Brasil no ano de 1998 com o título “Educação: um tesouro a descobrir”, com apresentação do então ministro da educação, Paulo Renato Costa Souza. Esse documento, também conhecido por “Relatório Jacques Delors” – nome do presidente da comissão da Unesco sobre educação para o século XXI – concebeu como objetivo da escola pública transmitir “o gosto e prazer de aprender, a capacidade de ainda mais aprender a aprender, a curiosidade intelectual” (DELORS, 1996, p. 19). Essa orientação, presente nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) brasileiros estimulou a criação da “pedagogia das competências”, em que a centralidade no ensino deixa de ser os conteúdos das disciplinas e passa a ter o foco nas competências referidas a situações determinadas.

Nesse momento, produzia-se o consenso de que os governos democráticos, após o período de exceção à democracia deveriam, agora, radicalizar, também, a democratização do ensino, ampliando esse conceito para além da garantia de acesso, o que deveria demandar políticas de permanência, certificação e acesso aos conhecimentos considerados úteis, bem como ao prazer de aprender, tudo em perfeita sincronia com as orientações dos organismos internacionais que faziam – e fazem – empréstimos e negociações de rolagem da dívida externa incluindo condicionantes que interferem diretamente na gestão de diversos setores do país, como o trabalho, a educação, a saúde e outros.

No Brasil, no ano de 1994, elegeu-se, pelo sufrágio universal, o presidente Fernando Henrique Cardoso que governou o país durante dois mandatos de quatro anos cada. Em uma tentativa de reestruturar o bloco hegemônico no poder, o presidente realizou diferentes estratégias para garantir os interesses da classe burguesa, cedendo às demandas vindas da classe trabalhadora, do movimento sindical, tal qual, o acesso aos direitos sociais, dentre eles, a educação pública, gratuita e laica; em contrapartida realizou as reformas necessárias para o padrão de acumulação do capital.

No ano de 1995, fazendo uso do direito de prerrogativa, o presidente criou pela medida provisória nº. 813/95, o Ministério da Administração e Reforma do Estado, MARE, tendo como ministro Luis Carlos Bresser Pereira. Partia-se do mesmo pressuposto da teoria neoliberal, ou seja, a origem da crise estaria no Estado - por ter ampliado a presença no setor produtivo e aumentado os custos em relação à consecução dos direitos sociais - e não no sistema capitalista, tornando-se necessária a reforma na administração do sistema estatal:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim, será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995a, p. 06, grifos nossos).

Para Fernando Henrique Cardoso a resposta à crise não parte da ideologia do Estado Mínimo, de cunho neoliberal, caracterizando-a como utópica, sendo a solução mais adequada para a conjuntura “[...] a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995a, p.11).

No entanto, o documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo objetivo foi orientar a redefinição do papel do Estado, está em consonância com as idéias dos economistas neoliberais, tais como Hayek e Friedmann. Tal documento propõe mudanças no redirecionamento do papel do Estado, “[...] que deixa de ser o

responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995a, p.12, grifos nossos). Assim, “Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995a, p.12).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado oferece um método para tratamento das políticas de concretização dos direitos sociais, no qual destacamos o direito à educação. Primeiramente, o documento distingue os segmentos fundamentais de atuação do Estado, classificados em quatro setores: Núcleo Estratégico (poderes legislativo, judiciário, ministério público, poder executivo, presidente), Atividades Exclusivas (serviços que cabem apenas ao Estado, como por exemplo, a cobrança e a fiscalização dos impostos), Atividades Não Exclusivas (o Estado atua junto ao setor privado e com as organizações da sociedade civil) e por fim a Produção de Bens e Serviços (área destinada às empresas voltadas para o lucro, mas que ainda permanecem no aparelho do Estado).

Os direitos sociais, com destaque o direito à educação, constituem-se no interior das atividades não exclusivas do Estado:

Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995a, p. 41-42, grifos nossos).

Nessa nova conjuntura a educação é finalmente objetivada, no âmbito da democracia burguesa como um serviço não exclusivo do Estado, setor em que predomina as organizações não governamentais, as empresas privadas, a ingerência do setor privado no público, o trabalho voluntário, dentre outros.

As políticas públicas como medida distributiva de direitos dá lugar à promoção da equidade, partindo-se da ideologia de que, em abstrato,

todos teriam igual acesso aos bens destinados à satisfação de suas necessidades básicas, pois o mercado desenvolve serviços de diferentes níveis, para atender a diversos nichos do mercado. Nessa dinâmica, o Estado passa a propor tão-somente as políticas focais, dirigidas às clientela bem delimitadas, por vezes, financiadas por meio de parcerias entre públicos ou entre instituições públicas e privadas (COSTA, 2013, p.110).

Dando continuidade à reforma no aparelho do Estado, o Ministério da Educação e do Desporto divulgou o documento “Plano Estratégico: 1995-1998”, no qual abordou a educação em todos os níveis, porém com foco para o ensino fundamental, pois segundo o documento: “Todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, prioridade absoluta será a de promover o fortalecimento da escola de primeiro grau” (BRASIL, 1995b, p.03). Sabe-se que os estudos e diagnósticos que o documento aborda são os realizados pelo Banco Mundial. Para tanto, no plano de ações para o ensino fundamental do documento citado, tem-se primeiramente como missão “[...] aumentar de forma significativa e continuada os índices de aprendizado e aproveitamento escolar” e solucionar os problemas como “altas taxas de repetência e evasão – baixa taxa de concluintes, baixo nível de aprendizagem [...] e universalização do acesso” (BRASIL, 1995b, p.09).

### **3.4 As medidas de políticas públicas educacionais focalizadas nos anos 1990**

Na conjuntura da Nova República a promulgação da constituição de 1988 trouxe conquistas reais para a classe trabalhadora, no que tange à democratização da educação, tais como o reconhecimento da criança de 0 a 6 anos como sujeito da educação, o estabelecimento do ensino fundamental de 7 a 14 anos como direito público subjetivo, garantido por lei, devendo ser fiscalizado, podendo ser reivindicado em juízo, não só para essa faixa etária, mas, também para os adultos que não tiveram acesso na idade própria, o estabelecimento das competências de cada ente federado para com a educação. Não é possível ter ilusões de que a constituição não deixou de ser liberal, pois preservou a convivência das instituições públicas e privadas de ensino e abriu precedente para o financiamento público de instituições privadas de ensino, por exemplo, mas também é necessário dizer que no clima festivo da redemocratização do país o capítulo da Educação, ainda que minimalista, consiste no registro de um momento histórico de radicalização de um discurso sobre a democratização do ensino

público estatal. É por isso que, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a gestão do país instituiu o Estado mínimo neoliberal como a política oficial de Estado e restringiu algumas dessas conquistas. Nesse sentido, duas medidas são muito importantes e merecem uma especial atenção neste trabalho: a Emenda constitucional nº 14 de setembro de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, publicada em dezembro do mesmo ano, após um trâmite que durou de 1989 a 1996.

As políticas, campanhas, decretos dos anos seguintes concorrerão para a realização destas metas. No ano de 1996, Fernando Henrique Cardoso promulgou a Emenda Constitucional n.14, a qual modificou os artigos 34, 208, 211, 212 e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT.

O artigo 2º da E.C. n.14/96 alterou os incisos I e II do artigo 208 da Constituição Federal, CF, referente ao dever do Estado com a educação e acrescentou a expressão “assegurada a oferta gratuita” para os que não tiveram acesso na idade própria não garantindo o ensino para todos os adultos, mas a existência de vagas, sem o compromisso de atender toda a demanda, exatamente como ocorrera no período da ditadura militar, o que só comprova a tese de que, embora em regimes diferentes, as políticas para a educação permaneceram as mesmas.

No artigo 3º direcionou o financiamento da União em relação aos demais entes federados e à colaboração entre Estados e Municípios, com vistas à universalização do ensino fundamental e deu nova redação aos §§1º e 2º do artigo 211 da CF, acrescentando dois parágrafos:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1996a, grifos nossos).

Para dar continuidade na priorização do ensino fundamental, o art. 4º da EC 14/96 conferiu nova redação ao § 5º do artigo 212 da Constituição Federal, em que ratificou como fonte de financiamento para o ensino obrigatório público a contribuição do salário educação: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” Por fim, acrescentou-se a alínea “e” no artigo 34, inciso VII da CF, na qual incumbiu a União de exercer função supletiva no orçamento da educação pública, portanto, o governo federal poderá intervir nos Estados e no Distrito Federal para a “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendido a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996a, art. 1º).

Além da transferência dos recursos federais e estaduais, o artigo 5º da EC 14/96 alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em que estabelecia um investimento de 50% do poder público para a educação, cujo objetivo era “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (BRASIL, 1988, art. 60 ADCT). A emenda determinou que a União deverá aplicar nunca menos que 30%, para esta destinação (§ 6º) e os Estados, Distrito Federal e os Municípios são responsáveis por destinar 60% dos recursos para a manutenção do ensino fundamental, de acordo com a porcentagem assegurada no caput. 212 da CF. Esta modificação constitucional reduziu a quantidade de financiamento da União para com o ensino público deixando-a com a função de complementação de recursos dos Estados e Municípios. Ademais, o mesmo artigo inseriu mais dois parágrafos, os quais prevêm a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF, dessa maneira, o financiamento da educação básica pública dar-se-ia prioritariamente para o ensino fundamental. Assim ficou a nova redação do artigo 60 do ADCT, com vistas a um direcionamento referente aos gastos públicos.

Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o parágrafo 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno (BRASIL, 1996a).



O FUNDEF de que trata o artigo acima foi regulamentado pela lei 9424, de 24 de dezembro de 1996 e o início de sua vigência nos Estados dar-se-ia a partir de 1998. Os recursos do fundo compunham-se de 15% dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, Fundo de Participação dos Municípios, imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, imposto sobre produtos industrializados, proporcionais às exportações e ressarcimento pela desoneração de exportações que trata a lei complementar n. 87/96 (lei Kandir).

A distribuição dos recursos do Fundo para cada Estado e Distrito Federal seria na proporção do número de crianças matriculadas anualmente nas instituições escolares de ensino fundamental, assim promoveu-se um incentivo à municipalização, principalmente nas regiões mais pobres, como estratégia de descentralização da gestão para aumentar a eficácia ao promover um acréscimo do número de alunos atendidos com o menor custo, aumentou-se o número médio de crianças por turma. Entretanto,

[...] essa indução à municipalização não considera a questão de recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. Poderão construir prédios ou assenhorear-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar os estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais que isso. É bem provável que parte deles venha a cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editoras, nas mãos de sistemas de comunicação, nas mãos de empresas particulares. [...] A indução à municipalização vem se efetivando, contudo a prática tem mostrado que nem todos os municípios, que aderiram ao processo, têm condições de gerir redes/sistemas de ensino (OLIVEIRA, 1999, p. 33-34).

Os recursos do FUNDEF destinavam-se exclusivamente para o ensino fundamental da rede pública, sendo que 60% dos recursos do fundo deveriam ser

destinados a remuneração dos profissionais da educação e os outros 40% aplicados nas despesas e manutenção do ensino fundamental.

O FUNDEF foi uma medida de balizamento da intensificação do processo de democratização do ensino, limitando-o ao nível fundamental, em detrimento dos investimentos com os níveis infantil, de responsabilidade dos municípios e médio, de responsabilidade dos estados federais, embora o não investimento nesses níveis, pelos respectivos entes federados não tivessem as consequências jurídicas da mesma gravidade do que as decorrentes do não investimento no ensino fundamental. Como resultado disso houve uma democratização do ensino extremamente focalizada, o que chega a ser um *contradictio in terminis*, pois é uma democratização tão restrita que compromete o próprio conceito de democratização, entendido como extensão de direitos para todos. A focalização era tão restritiva que o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a inclusão de “matrículas no ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência” (BRASIL, 1996b, art. 2º. § 1º, II). As razões para não se considerar as matrículas da educação de jovens e adultos como integrantes para o cálculo do custo aluno ao ano, com vistas à distribuição dos recursos do Fundo foram:

- a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnicos-pedagógicos requeridos ao respectivo governo, em detrimento da qualidade, do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos.
- b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.
- c) O recenseamento do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle e frequência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno (BRASIL, 1996b).

Esses argumentos defendidos por FHC não procedem, pois se o MEC não tinha os dados referentes ao número de matrículas na educação de jovens e adultos bastaria realizar censos, tal como era feito para os alunos de 7 a 14 anos, mesmo porque se disponibilizaram inúmeros dados sobre a evasão e a repetência. Acontece que a inclusão de matrículas desses alunos levaria a um aumento do número de matrículas no ensino fundamental, por ventura diminuiria o custo aluno dos Estados e Municípios o que forçaria a União a aumentar seu percentual destinado à educação.

Dando continuidade a priorização da democratização do acesso ao ensino fundamental, sob responsabilidade dos municípios e Estados, foi aprovada no ano de 1996, após sete anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN 9394/96.

A legislação traz o direito à educação escolar pública, gratuita e laica, e o dever do Estado em efetivá-lo, ratificando a perspectiva inclusiva presente nas legislações anteriormente analisadas, ao mesmo tempo em que preserva o espírito da focalização para o ensino fundamental na idade própria. Quanto aos demais níveis, saliente-se que é prevista uma democratização a uma faixa etária mais extensa a ser atendida, mas somente no que tange à oferta e ao longo do tempo, devido à inclusão da palavra “progressiva extensão” para o ensino médio; ao contemplar os portadores de necessidades especiais na rede pública de ensino, mas não de forma exclusiva, o que se desprende da palavra “preferencialmente”, de modo a admitir que a iniciativa privada participe na prestação desse serviço; e para alguns níveis e modalidade de ensino, garante a oferta, mas não o atendimento, de modo que se destitui do compromisso para com políticas que efetivem a educação pública para toda a população alvo desses mesmos níveis e modalidades, tais como o ensino noturno e o de jovens e adultos:

Art. 4. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III- atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII- oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência saúde.

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996c, grifos nossos).

A legislação sancionou o dever do Estado em prover educação básica, a qual compreende a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, no entanto apenas o nível fundamental foi concebido como direito público subjetivo, em conformidade com a constituição. Assim dispõe o artigo 5º: “O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe de outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público acionar o Poder Público para exigi-lo”; dessa forma, a legislação garantiu o acesso às crianças na idade apropriada, qual seja, de sete a quatorze anos. O mesmo artigo regulamentou a penalização do Estado em casos de crianças nessa faixa etária não frequentarem regularmente a escola por falta: “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1996c, art. 5,§ 4º). A LBEN no art. 87, § 3º, I, concebeu como facultativa a matrícula no primeiro ano do ensino fundamental de crianças com seis anos de idade, porém, devido a relação de aumento de matrículas e acréscimo de recursos provenientes do FUNDEF, muitos municípios iniciaram essa mudança, tornando-se obrigatória no ano de 2005. Entretanto, a obrigatoriedade do ensino fundamental na idade própria também é uma imposição aos responsáveis pela criança, os quais podem responder por crime de

abandono material, conforme o Estatuto da Criança e do adolescente, de 1990, que é anterior à própria LDB.

Para dar prosseguimento a concretização do direito das crianças ao ensino fundamental, coube aos Estados e aos Municípios em regime de colaboração com a assistência da União “I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que não tiveram acesso; II – fazer-lhes a chamada para a matrícula; III – zelar, junto aos pais ou responsáveis pela frequência a escola (BRASIL, 1996c, art. 5), com o objetivo do ingresso das crianças e jovens nas instituições escolares. Para a fiscalização do cumprimento da lei cada município deve ter seu próprio Conselho Tutelar, responsável pela requisição às escolas públicas de ensino das frequências dos alunos.

Se, por ventura, não tiverem vagas disponíveis nas instituições públicas de ensino, o Governo municipal e/ou estadual pode custear bolsas de estudo para vagas em escolas particulares e investir, prioritariamente, em sua rede pública local.

§ 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudos para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local (BRASIL, 1996c, art. 77).

Além dos recursos públicos, sob a denominação de bolsas de estudos, serem convertidos para as instituições privadas, a legislação apóia-se na participação das Organizações Não Governamentais (ONGs) que cumprem a tarefa do Estado de criar e administrar as instituições privadas de ensino, com financiamento estatal. Dessa maneira, o artigo 77 da LDBEN 9394/96 destina recursos públicos às escolas comunitárias, filantrópicas, dentre outras.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

- I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participação ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
- II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividade;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL, 1996c).

A participação dos cidadãos, que até então eram convocados a participarem apenas nos momentos de escolha dos governantes, amplia-se no estado democrático de direito. No neoliberalismo o Estado é visto como um ente que delibera sobre o interesse público, no entanto, cabe ao mercado competitivo sentenciar os interesses privados e nessa concepção a sociedade civil é colocada como um novo árbitro, em que pode e deve prestar serviços que caberia ao Estado oferecer, compreendida como terceiro setor dotado de independência pode balizar conflitos entre a esfera pública e a esfera privada. Na prática isso se traduziu na participação das organizações da sociedade civil na administração da coisa pública, colaborando em tarefas que são responsabilidade do Estado (COSTA, 2013). Na Lei de Diretrizes e Bases em vigor essa relação deu-se por meio das escolas filantrópicas, comunitárias, dentre outras geridas por Organizações não Governamentais (ONGs).

A Lei 9394/96, em uma tentativa de diminuir os gastos com a educação pública obrigatória e aumentar sua eficiência prevê a possibilidade da organização de salas multisseriadas nos níveis fundamental e médio: “IV – poderão organizar-se classes ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares” (BRASIL, 1996c, art. 24, grifos nossos).

Historicamente, no Brasil, a educação de nível elementar foi delegada primeiramente às Províncias e em seguida aos Municípios, incumbindo-se na criação de escolas públicas, o que ocasionou em discrepantes diferenças entre os municípios, no que tange à política educacional. A Constituição Federal de 1988 optou por um federalismo cooperativo, sob a denominação de regime de colaboração recíproca com funções compartilhadas entre os entes federados, e essa mudança é reforçada na LDBEN 9.394/96 que traz no artigo 10 e 11 a incumbência dos Estados e Municípios que deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental.

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

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;

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

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

V – 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 à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996c, grifos nossos).

Nota-se a focalização dos Estados e Municípios em ofertar o ensino fundamental, tendo como meta universalizá-lo. Nesse processo, a União, órgão central e com maior arrecadação de impostos ficou com a responsabilidade de: “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” (BRASIL, 1996c, art. 9). A assistência financeira é um dos elementos determinantes para a concretização do direito à educação pública e gratuita. O artigo sessenta e nove estipulou a porcentagem referente à arrecadação de impostos que as três esferas, quais sejam, União, Estados e Municípios deverão investir obrigatoriamente em educação.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º. A parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 5º. O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I – recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II- recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o trigésimo dia;

III – recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente (BRASIL, 1996c).

O disciplinamento das despesas públicas com a educação é regulamentado na LDBEN 9394/96, art. 70 em que traz os gastos que podem ser considerados para efeito de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996c).

Como abordado ao longo desta pesquisa, o direito a educação pública, gratuita e obrigatória é uma reivindicação histórica da classe trabalhadora, primeiramente para a incorporação desse direito social no plano legal e posteriormente para a sua concretização.

O direito ao acesso à escola e sua proposta pedagógica na sociedade capitalista foi se configurando até se tornar questão social que demandou políticas do Estado. Na década de 1990, tal proposta fundamentou-se em diretrizes mundiais em consonância



com a necessidade do capital de nova formação para os trabalhadores dos países em desenvolvimento, tendo como paradigma central da escola a função de integrar o indivíduo na sociedade e promover a estabilidade social. Nesse sentido, a LDBEN 9394/96 estabeleceu como conteúdos curriculares, além de conhecimentos do mundo físico, natural e social, indispensáveis para o exercício da cidadania, as seguintes diretrizes:

- I – a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;
- II – consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento;
- III- orientação para o trabalho (BRASIL, 1996c, art. 27).

Passados dois séculos da Revolução Francesa a qual a sociedade atribuiu ao Estado o dever de prover educação básica, pública e gratuita a todos os cidadãos, com vistas a difundir e reproduzir a ideologia do novo bloco histórico no poder, no Brasil essa orientação política ainda se constata no século XXI, com esforços governamentais para a democratização de apenas uma etapa do ensino básico. E não poderia ser diferente, pois, em sendo a escola pública uma instituição estatal, portanto, um braço do Estado, não pode deixar de reproduzir a sua função de produção de consensos referentes à imposição dos interesses da classe hegemônica como universais, embora tal imposição não se dê sem resistências no seio de cada instituição (COSTA, 2013). Assim, no que tange às orientações mais gerais para a seleção e organização dos conteúdos da educação escolar, indica-se a priorização da formação para a cidadania burguesa e para o trabalho no capitalismo e a adaptação da escola às condições dos trabalhadores, os quais, por sua vez, devem ser formados para se adaptar às desigualdades da sociedade no capitalismo. Apesar da distância dos anos passados, a função atribuída à escola é a mesma de propagação de ideologia, visando o respeito aos direitos e deveres e à ordem da sociedade democrática liberal. Acontece que esta sociedade democrática tem como primeiro fundamento a defesa da propriedade privada, constituindo-se no germe da desigualdade social, sendo que a igualdade só é possível no plano jurídico, formal.

Isso se constitui numa contradição insuperável no modo de produção capitalista, pois o direito positivado em lei não é o suficiente para a concretização da igualdade de direitos e, menos ainda, de condições reais de gozo desses mesmos direitos.

Essa discrepância constitui-se na manifestação mais empírica e aparente da contradição fundamental do modo de produção capitalista, em que há uma classe numericamente majoritária, que vende força de trabalho e, mesmo assim, depende do Estado para o provimento de serviços fundamentais, como educação; e, há outra classe, numericamente minoritária, que pode dispensar tais serviços estatais, mas jamais pode prescindir do investimento de dinheiro público, pelo Estado, bem como de todas as suas estruturas para assegurar a reprodução das relações de exploração daquela classe trabalhadora. No âmbito da doutrina liberal, formulou-se, então, um modelo de Estado garantidor da igualdade de deveres, mas que também buscasse concretizar minimamente alguns direitos, por meio de políticas públicas de equalização das insolúveis desigualdades, desde que salvaguardassem certos interesses de classe.

Na história da educação brasileira, em que o direito à educação foi sancionado desde o período imperial e apenas nos anos 1990 o governo federal empreendeu medidas para a realização, mesmo assim, apenas para o ensino fundamental e de forma sempre focalizada, com a co-responsabilização da sociedade civil, justificando por meio da retórica a limitação do alcance da lei no que tange as faixas etárias ou às condições de vida (pobreza, distância das escolas, conciliação com o trabalho, limitações físicas, cognitivas, diversidade cultural etc).

Concomitante ao currículo nacional a LDBEN 9394/96 estipulou algumas modificações para as crianças da zona rural:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I- conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II- organização escolar própria, incluindo adequação ao calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III- adequação à natureza do trabalho na zona rural (BRASIL, 1996c).

A função precípua da escola é ensinar o conhecimento científico construído historicamente pela humanidade, contribuindo para o processo de humanização do homem. Muitas vezes, a escola é o único lugar em que a classe trabalhadora tem contato sistemático com tais conteúdos. No entanto, o artigo 28, parágrafo I nos leva a indagar se o processo de ensino e aprendizagem das escolas rurais baseia-se em interesses

imediatos do campo. Ainda no mesmo artigo, parágrafo II, cabe à escola se organizar de acordo com os ciclos agrícolas, desse modo, as épocas de safras dos produtos agrícolas era atrelada às férias dos alunos das instituições escolares, contribuindo para o trabalho infantil na agricultura ou no lar, enquanto as mães e pais saíam para exercer as atividades laborais nas lavouras. Apenas no ano 2000 Fernando Henrique Cardoso instituiu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI, Portaria nº. 2.917/2000, o qual realizou um conjunto de ações para proibir que as crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos ingressassem na prática do trabalho precoce, geralmente mal remunerado, perigoso e sem direitos (COSTA, 2005).

Concomitante a promulgação de leis referentes à educação nacional, com destaque para a focalização do ensino fundamental, Fernando Henrique Cardoso empreendeu campanhas nacionais de grande difusão, como “Ano da Educação”, “Toda Criança na Escola” com vistas a conclamar a população a se responsabilizar pela frequência das crianças de 7 a 14 anos à escola. O programa “Acorda Brasil, está na hora da escola” tinha por objetivo estabelecer parcerias do poder público com a sociedade civil; estabeleceu a distribuição de livros didáticos para as primeiras séries do ensino fundamental e a distribuição de materiais paradidáticos foi realizado em parceria com o Programa Moto Perpétuo da Fiat Automóveis S.A, com distribuição de materiais pedagógicos para milhares de escolas das regiões brasileiras, cujos temas estudados eram meio ambiente, educação, segurança no trânsito e mobilidade (GONÇALVES JR, 2008). Com o intuito de realizar a formação continuada dos professores, Fernando Henrique Cardoso criou a TV Escola, que segundo o então presidente, consistia em “[...] um novo canal de educação que entra no ar para ajudar o professor na sala de aula” (CARDOSO, 1995, p. 788), por fim estabeleceu o “Disque-Educação”, medida que permitiu ao cidadão exercer seu direito de reclamar ou dar sugestões referentes à educação, sem transgredir a ordem do *status quo*. No âmbito da aparência, houve democratização do ensino, no que tange ao acesso e à permanência e, até mesmo, a certificação, ainda de restrito ao nível fundamental, na faixa etária de 7 a 14 anos, num primeiro momento, mas isso realmente significou a democratização do conhecimento?

No ano de 1992, 12,4% das crianças entre 10 e 14 anos de idade eram analfabetas absolutas (IBGE, 2001b), além desse índice de analfabetismo, salientamos os altos índices de repetência e evasão escolar. No entanto, as estatísticas mostram que houve

sucesso por parte do governo federal nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, no que tange ao aumento do ingresso de crianças na escola, e a diminuição dos índices de analfabetismo, chegando-se no ano de 2001 com 4,2% de crianças analfabetas entre 10 e 14 anos de idade (IBGE, 2001b). A maior taxa líquida de ingresso de crianças na escola foi no ano de 1999, de 95,4 %, mantendo-se até o ano de 2000 (MEC/INEP/Censo Escolar 1980/2000; IBGE, 2001). Tais dados são consequências das políticas de acesso e permanência na escola, em que o Estado buscou iniciativas que tivessem efeitos estatísticos positivos, como a possibilidade dos entes federados adotarem os sistemas de ciclos e a política da Progressão Continuada a partir de 1997, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O governo Fernando Henrique Cardoso empreendeu um processo de massificação do ensino, sem romper com as orientações políticas peculiares do Estado mínimo neoliberal, exercendo o papel de normatizador, avaliador, fiscalizador e fomentador. De fato, incentivou e promoveu o acesso e a permanência à escola, fazendo uso de uma legislação punitiva dos responsáveis pelas crianças que não garantissem a frequência dos filhos, dos Estados e municípios que não garantissem vagas no ensino fundamental e, finalmente, do patronato que se utilizasse de força de trabalho infantil; além de medidas propositivas, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, (FUNDEF), para garantir um financiamento mínimo do ensino de nível fundamental, a realização de campanhas de matrícula, dentre outras políticas destacadas anteriormente.

Houve uma continuidade na gestão do governo de Luis Inácio Lula da Silva no sentido de ratificar o ingresso e a permanência de crianças e adolescentes na escola. Primeiramente foi sancionada a lei federal 11.114/05 que instituiu o início da obrigatoriedade do ensino fundamental aos seis anos de idade, portanto, de acordo com a referida lei mudou-se apenas a idade para a matrícula, sendo que o ensino fundamental continuou com a duração de oito anos letivos. Por sua vez, no ano seguinte aprovou-se a lei 11.274/06 que manteve a idade para a matrícula aos seis anos de idade e aumentou um ano de escolarização, culminando em nove anos de ensino fundamental; a lei pretendia alterar os artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, no entanto, os artigos 29 e 30 foram vetados pela Casa Civil.

O artigo 1º da lei 11.274/06 tinha o objetivo de modificar a redação do artigo 29 da LDBEN 9394/96 com vistas a diminuir um ano da idade legal para o término da educação infantil, para que as crianças pudessem ingressar no ensino fundamental com seis anos de idade. Já o artigo 2º previa a alteração no artigo 30 inciso II da mesma lei em que estabelecia que as crianças de quatro a seis anos de idade tinham o direito de estudar em instituições pré-escolares. Portanto, os dois artigos tinham o objetivo de reduzir a educação infantil às crianças de 0 a 5 anos de idade, sendo que, as crianças frequentariam as creches até aos três anos e as instituições de ensino pré-escolar dos quatro a cinco anos de idade.

O veto deu-se em virtude da lei 11.274 de 6 de fevereiro de 2006 não ter alterado o artigo 4º, inciso IV da LDBEN 9394/96 que consiste na reprodução do artigo 208, inciso I e IV da Constituição da República, a qual tem como dever do Estado a efetivação da “garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988). Portanto, na constituição federal, até aquele momento, o ensino infantil era destinado às crianças de 0 a 6 anos; isso nos leva a indagar se a aprovação dos outros artigos que modificaram a LDBEN 9394/96 e instituíram o ensino fundamental obrigatório aos seis anos de idade para as crianças poderia ter sido como inconstitucional. A Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 resolveu esse impasse ao estipular a idade apropriada para a educação infantil dos zero aos cinco anos de idade.

A lei 11.274/06 modificou o artigo 32 da LDBEN 9394/96 e sua redação deu-se de maneira semelhante, modificando o aumento da escolaridade obrigatória e a idade de ingresso no ensino fundamental: “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão” (BRASIL, 2006, art. 3º).

As justificativas predominantes nos documentos oficiais do Ministério da Educação ao aumentar a escolaridade obrigatória para nove anos, com início aos seis anos de idade é que essa medida garantiria o direito à escolarização das crianças oriundas da classe trabalhadora.

[...] podemos ver o ensino fundamental de nove anos como mais uma estratégia de democratização e acesso à escola. A lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, assegura o direito das crianças de seis anos à educação formal obrigando as famílias a matriculá-las e o Estado a oferecer o atendimento (BRASIL, 2007, p. 27).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN 9394/96, as crianças de 0 a 6 anos já possuem o direito à escolarização. No entanto, o Estado não é obrigado a garantir o atendimento à totalidade dessa população alvo, pois esse nível de ensino não é tido como direito público subjetivo e as crianças não são obrigadas a cursar essa modalidade de ensino. O Estado reconheceu que o direito das crianças pequenas à escola não tem sido cumprido devido a vários motivos, dentre eles a insuficiência de instituições de educação infantil.

Contudo, ao invés de investir na construção e financiamento de estruturas para o atendimento da demanda, a solução encontrada pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva foi instituir a matrícula dos alunos no ensino fundamental aos seis anos de idade.

Dessa maneira, o artigo 4º da lei n. 11274/06 modificou o § 2º e o inciso I do § 3º do artigo 87 da LDBEN 9394/96, o qual teve nova redação:

Art. 87 .....

§ 2º O poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesseis) anos de idade.

§ 3º .....

I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental (BRASIL, 2006).

Devido à inclusão das matrículas das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental, aumentou o universo de alunos atendidos nas redes públicas de ensino, a maioria sob responsabilidade dos municípios:

[...] considerando o ano de 2006, já havia provocado um aumento significativo das matrículas nas redes municipais de ensino, uma vez que 60% dos atendimentos públicos nessa etapa estavam municipalizados e, do total das matrículas de 1ª a 4ª série, 75% delas já estavam sob responsabilidade municipal, e somente 25% sob a estadual (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 39).

A gestão do governo de Luis Inácio Lula da Silva continuou as políticas públicas no sentido de ratificar o ingresso e a permanência de crianças e adolescentes na escola. No entanto, a abrangência da esfera federal se distinguiu no que tange ao aumento das políticas e aos grupos sociais atendidos. No plano da educação básica, aumentou o universo de atendimento através do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), incorporando a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio.

Essa fórmula possui uma lógica perversa, pois se esse “quociente” for ampliado de forma substantiva, ou seja, se estados e municípios matricularem um número significativamente maior de alunos que em anos anteriores, o valor aluno/ano poderá ser menor, uma vez que o cálculo é feito considerando exclusivamente o número de alunos matriculados no ano anterior em cada modalidade ou etapa de ensino (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 40).

Aumentou a escolaridade obrigatória de oito para nove anos, no entanto esse processo deu-se com um percentual de financiamento menor do que na gestão de FHC e sob a responsabilidade dos Municípios. Se em 1990 foram implantadas políticas punitivas para os pais que não garantissem a frequência dos filhos à escola, o novo governo concebeu políticas premiadoras aos pais que cumprissem a lei, por meio de programas direcionados aos setores mais pauperizados, como o Bolsa Família. Este programa foi atrelado ao PETI em 2005, e consiste em transferência direta de renda com condicionalidades, beneficiando famílias cuja renda familiar per capita seja inferior a R\$ 70,00 mensais. O benefício do programa varia de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 e os poderes públicos juntamente à família assumem o compromisso de manter as crianças e adolescentes frequentando a escola. Essa frequência escolar mensal mínima é obrigatória e não pode ser inferior a 85% para crianças e jovens de 6 a 15 anos e de 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos. De acordo com o Censo de 2010, a política do

governo de Luis Inácio Lula da Silva contribuiu para consolidar e ampliar a obrigatoriedade do ensino fundamental, pois, “[...] de 2000 para 2010, o percentual de jovens que não frequentavam escola na faixa de 7 a 14 anos de idade caiu de 5,5% para 3,1%. As maiores quedas ocorreram nas Regiões Norte (de 11,2% para 5,6%, que ainda é o maior percentual entre as regiões) e Nordeste (de 7,1% para 3,2%)” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

O esforço do governo de fomentar o acesso e a permanência na escola pública estatal foi vitorioso. Dados estatísticos do censo escolar referentes ao ano de 2012 atestam a democratização do acesso à escola, tanto que o número de matrículas no ensino fundamental teve um decréscimo de 2,2% devido à acomodação das crianças de 6 a 14 anos nas instituições escolares. “Segundo dados do IBGE, a população de seis anos passou de 3,1 milhões em 2007 para aproximadamente 3,0 milhões em 2011. Mantendo-se essa tendência, não haverá pressão demográfica para o ensino fundamental nos próximos anos” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2013, p. 20).

Nessa nova fase de acumulação do capital não podemos deixar de considerar que há uma correlação entre as políticas de acesso e permanência na escola e as novas demandas de formação dos trabalhadores na conjuntura capitalista deste século. Portanto, tornou-se necessária a democratização do ensino básico nos países subdesenvolvidos para formar trabalhadores com competências necessárias para o instável mercado de trabalho, assim sendo, a democratização do ensino fundamental levou a uma política massiva de certificação escolar, pois se corria o risco de o país contar, na década de 2000, com um significativo contingente de trabalhadores analfabetos absolutos, concomitantemente às elevadas taxas de evasão e repetência nas escolas públicas.

Para além da certificação da classe trabalhadora, da elevação das estatísticas da mão-de-obra qualificada e da aferição meramente quantitativa do processo de democratização do ensino, não se pode perder de vista que a escola nasce como instituição com uma tarefa, sem a qual perde seu próprio sentido de existência, “[...] de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los levado a um certo grau de maturidade e capacidade, à criação intelectual e prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa” (GRAMSCI, 1990, p. 124).



A democratização do direito social à escola envolve além de garantia de acesso, permanência e conclusão, a garantia do aprendizado científico, no entanto, identificamos que nem mesmo todo o esforço para a democratização do acesso e permanência ao ensino fundamental evitou que se constituísse historicamente uma situação recalcitrante de fracasso escolar, que hoje, devido às políticas de progressão continuada, estabelecidas desde a LDBEN produziu um fenômeno novo: o analfabetismo funcional, em que os jovens egressam da escola pública sem o aprendizado dos conteúdos pedagógicos mínimos.

Tal constatação nos impõe novas pesquisas com vistas a investigar especificamente esse aspecto da democratização da educação escolar: a dimensão do conhecimento, que deverá ser abordado em pesquisas futuras, pois se constitui num momento posterior da reflexão, precedido pela investigação em apresentação, nesta dissertação, mas que impõe novas incursões pela produção bibliográfica sobre o tema.

A concepção de democratização do ensino presente nas quatro leis analisadas é aquela mínima necessária para a existência do modo de produção capitalista, a qual possui uma determinada faixa etária e com o mínimo de investimento público, dividindo a responsabilidade do poder público para com a sociedade civil.

Nos quadros sínteses que se seguem comparamos as leis 5.692/71, a EC 14/96, a LDBEN 9394/96 e a lei 11274/2006 no que tange a obrigatoriedade do ensino fundamental, a gratuidade e a permanência na instituição escolar. Em virtude dos artigos da lei 11274/2006 disciplinarem a obrigatoriedade do ensino, esta lei foi comparada somente no quadro síntese n. I. Apesar de a pesquisa ter um período histórico determinado de 1971 a 2006 optamos por incluir, nos quadros sínteses, as atualizações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional realizadas no ano de 2013 que tratam de assuntos relacionados à democratização do acesso à educação pública, gratuita e obrigatória, para poder proporcionar uma visão panorâmica do processo de democratização do ensino de forma mais atualizada.



**QUADRO SÍNTESE I – ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARTIGOS  
REFERENTES À OBRIGATORIEDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL EM 4  
LEIS FEDERAIS, NO PERÍODO DE 1971 A 2006.**

<b>LEIS</b>	<b>5.692/71</b>	<b>EMENDA CONSTITUCIONAL N. 14/96</b>	<b>LDB 9394/96</b>	<b>LEI 11274/06</b>
<b>Faixa</b>	Ensino obrigatório e gratuito para a faixa etária de 7 a 14 anos.	Mantém o ensino fundamental obrigatório e gratuito, mas acrescenta a faixa etária de 5 a 7 anos.	Ensino fundamental de 7 a 14 anos,	Modifica o art. 32 da Lei 9394/96
<b>Estado</b>	A educação é dever dos entes federados, empresas, família e comunidade.	Disciplina a competência do Estado acrescentando as expressões “função redistributiva e supletiva” –	Dever do Estado disciplinado, conforme a	Censo, chamada pública, e fiscalização
<b>Família</b>	Educação como dever da família e da comunidade em geral, dever de	Educação como direito de todos e dever do Estado e da família, regulamentada pelo art. 205 da CF, não sofrendo	Dever da família em acompanhar a educação das	
<b>Empresa</b>	Empresas são obrigadas a manter ensino de 1º grau para empregados e	Não foram mencionadas nem as empresas e a comunidade como	Estabelece a participação da comunidade na gestão da escola	

Conforme pudemos depreender dos estudos de Horta (1998), o conceito de ensino obrigatório sempre foi alvo de disputa entre os interesses do Estado, representante dos interesses burgueses e os da classe trabalhadora e, nessa disputa, a luta foi pela corresponsabilização das famílias e comunidade e pela focalização dessa obrigatoriedade, de modo que ela fosse aplicada a uma população alvo bastante delimitada. O autor traz de maneira muito interessante, como esse debate envolveu polêmicas não só de ordem econômica, mas também uma discussão jurídica sobre a atribuição ou não à criança e à família do direito de escolher onde seu filho seria educado, bem como a importância estratégica de o Estado ter o controle sobre a formação cultural de seu povo, por meio da escola, de modo que a educação consistisse num direito e num dever ao mesmo tempo, para o bom convívio nos meios civilizados.

De acordo com o quadro síntese n. I podemos aferir que as leis que disciplinaram a expansão do ensino fundamental e culminaram na democratização do acesso à escola desse nível de ensino tiveram a preocupação de atribuir uma idade legal apropriada para o ensino obrigatório. Portanto, apesar de todos os indivíduos possuírem o direito à escola pública, gratuita e de qualidade, os esforços governamentais das leis analisadas

concentraram-se na obrigatoriedade do ensino para as crianças de 7 a 14 anos, modificando-o no governo de Luis Inácio Lula da Silva a idade de ingresso na escola para seis anos de idade e estipulando uma data limite para a lei entrar em vigor em todo território nacional. E caso o Estado não cumprisse com a obrigação de prover educação para as crianças dessa faixa etária seria penalizado.

Na lei 5692/71 o poder público dividia a responsabilidade de criação de escolas, fomento, assistência educacional para com a sociedade civil, já nas outras leis estudadas a participação da sociedade dá-se primordialmente na fiscalização do cumprimento do direito à escola, e na participação da gestão escolar. Nesse processo, o Estado atribuiu competências específicas a cada ente federativo com destaque para a atuação no ensino fundamental e atribuiu às famílias dos alunos de 6 a 14 a tarefa de matricular as crianças no ensino fundamental, sendo criminalizadas por abandono intelectual, caso não viessem a cumprir a lei.

Para garantir a obrigatoriedade e a gratuidade para todas as crianças em idade escolar no nível fundamental, na idade legal, após a década de 1990, o poder público criou o FUNDEF com vistas a um investimento financeiro para essa etapa de ensino, negligenciando a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos.

Os instrumentos legais para garantir o cumprimento da obrigatoriedade variaram desde o compartilhamento desse direito social com a sociedade civil, assim como o financiamento estatal público para as escolas públicas, bem como para as privadas.

**QUADRO SÍNTESE II – ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARTIGOS REFERENTES À GRATUIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL EM 3 LEIS FEDERAIS, NO PERÍODO DE 1971 A 1996.**

<b>LEIS</b>	<b>5692/71</b>	<b>EMENDA CONSTITUCIONAL 14</b>	<b>LDB 9394/96</b>
<b>FAIXA</b>	Gratuito nos estabelecimentos oficiais para alunos de 7 a 14	Mantém o ensino gratuito para todo o ensino básico, porém estabelece a oferta de vagas gratuitas no ensino	Ratifica o princípio constitucional de modo que nos estabelecimentos oficiais o ensino público é
<b>GARANTIA</b>	Preferencialmente aplicada a manutenção e desenvolvimento	Atribui competência do EF para municípios e estados; união com ação suplementar; criação do Fundef para financiamento	União aplicará 18%, Estados e Municípios 25% da receita de impostos, art. 69.
<b>MEDIDAS</b>	Serviços de assistência educacional para garantir a	Mantém o estabelecido no art. 208, inciso VII, de programas suplementares de material escolar, assistência a saúde,	Art. 4º ganha redação pela lei 12.796/13 com inciso VIII que se refere ao atendimento em todas as
<b>GRATUID</b>	Compra de vagas em escolas privadas, art. 46; art. 56.		Financiamento estatal para escolas filantrópicas, comunitárias, confessionais; compra de

A gratuidade também é um conceito que se constituiu historicamente em objeto de disputas políticas, uma vez que proporciona interpretações diversas, como gratuidade de oferta em estabelecimentos públicos ou privados, ou, gratuidade para determinados níveis, ou, ainda, gratuidade para todos ou somente para os que não tem condições de financiar os próprios estudos, em que a educação é assumida como política afirmativa, ao invés de direito de caráter isonômico, independentemente do poder aquisitivo e para cidadãos de qualquer idade, localização, condição cultural, psicológica ou física, desde que tenha os requisitos mínimos para receber a educação sistematizada na escola, como requisito mínimo para que seja acessível a todos os cidadãos na condição de pública e estatal (CF. HORTA, 1998).

A gratuidade do ensino público nas leis comparadas podem, num primeiro momento, demonstrar um avanço em relação ao direito à educação, no entanto, se analisadas no âmbito da conjuntura em que foram sancionadas, inferimos que apesar de toda a educação básica ser gratuita, por princípio, no Estado brasileiro, a obrigação do Estado em prover educação pública, gratuita e obrigatória dá-se primordialmente para o

ensino fundamental. O financiamento estatal que é um dos meios para garantir a oferta de vagas nas instituições escolares públicas dava-se na década de 1970 preferencialmente para o ensino de primeiro grau, já na década de 1990 o financiamento ocorreu exclusivamente para o nível fundamental, comprometendo a oferta de vagas, construção de escolas para as outras etapas do ensino. Por fim, tem-se a possibilidade da gratuidade do ensino fundamental ocorrer nas escolas públicas e no caso da impossibilidade de vagas para todas as crianças em idade escolar, o poder público pode custear vagas em escolas privadas a fim de acomodar a demanda desse nível de ensino.

A responsabilidade para com o financiamento da educação básica foi atribuída, desde o período imperial, aos estados e posteriormente aos municípios, tendo mudado esta conjuntura a Constituição da República de 1988, a qual atribuiu à União porcentagens que deveria ser destinada à educação; a LDBEN ratificou aquela legislação mais geral e conferiu à União a quantia de 18% para o provimento do ensino público somada a função suplência e redistributiva; vinculou a porcentagem de arrecadação de impostos dos Estados e Municípios a serem investidos obrigatoriamente na área educacional, assim como prazos para o repasse, fiscalização e sanções caso do descumprimento da lei. Dessa maneira, puderam instituir medidas complementares para a gratuidade, tais como material escolar, merenda, transporte e assistência à saúde para as crianças do ensino fundamental. Recentemente, no ano de 2013, a lei 12.796 estendeu esse direito a toda educação básica.

Se a pressão das agências internacionais, as reivindicações históricas da classe trabalhadora por educação, a necessidade do modo de produção capitalista de ter uma população minimamente alfabetizada e com competências e habilidades para o instável mercado de trabalho levou a uma política de democratização do acesso à escola, cabe salientar que esta ocorreu apenas para uma etapa, estando aquém da universalização do ensino. Além do mais, neste último capítulo da pesquisa estamos trabalhando sob o aporte da legislação, no âmbito da superestrutura política o que não nos permite compreender as discrepâncias que advém da estrutura econômica, o que leva muitas vezes a concretização do direito à educação sob a aparência, tendo como preocupação apenas o acesso das crianças e jovens brasileiros na escola, sem se preocupar com a qualidade do ensino oferecido e as condições para tal.

No quadro síntese n. III podemos averiguar as medidas empreendidas para a conclusão dos estudos e a inclusão de grupos de crianças que até então eram excluídas das instituições escolares.

**QUADRO SÍNTESE III – MEDIDAS PEDAGÓGICAS PARA PERMANÊNCIA E  
CONCLUSÃO DOS ESTUDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL, EM 3 LEIS FEDERAIS,  
NO PERÍODO DE 1971 A 1996**

<b>LEIS</b>	<b>5.692/71</b>	<b>EMENDA CONSTITUCIONAL N. 14/96</b>	<b>LDB 9394/96</b>
<b>Permanência na escola: condições pedagógicas</b>	<p>Prevê possibilidade de transferência de escola, com aproveitamento de créditos da parte comum do currículo – art. 13.</p> <p>Aprovação condicionada à assiduidade - art. 14;</p> <p>Promoção com dependência a partir da 7ª série – art. 15</p> <p>Oferecimento de regime de recuperação – art. 4 § 2º</p>	Estabelecido em lei complementar: LDB	<p>Estabelece garantias de condições de acesso e permanência na escola art. 4º, inciso VII;</p> <p>Aferição de assiduidade associada à aprovação, art. 5; flexibilização de horários, períodos letivos e diversificação nas avaliações como medidas de progressão continuada; Transferências de alunos com reclassificação dos alunos art. 23, §1º,</p> <p>Formas de avaliação que reduzem as barreiras para a promoção, num esforço de manutenção da correspondência entre a série e a idade, art. 24; art. 32 §2º</p> <p>Organização de classes multisseriadas; art. 24</p>
<b>Inclusão de portadores de necessidades especiais</b>	Do acesso às crianças deficientes, art. 9.	Mantém-se o dever do Estado para com os portadores de necessidades especiais educação na CF, art. 208, inciso III	<p>Do acesso às crianças deficientes na escola regular com atendimento especializado, art. 4 e 58, 59, 60 com uma regulamentação mais profunda do que nas legislações anteriores.</p> <p>Lei 12.796/13 inclui “atendimento para alunos</p>



			com deficiência e transtornos globais no art. 4º, inciso III.
<b>Inclusão dos educandos no campo e outras regiões distantes</b>	Flexibilização do calendário escolar em função do calendário agrícola (art. 11, § 2º)	Estabelecido em lei complementar: LDB	Do acesso às crianças da zona rural, art.28.  Flexibilização do calendário escolar em função de todo tipo de diversidade climática, e econômica (art. 23, § 2º)  Conteúdos e organização do trabalho escolar específicos para educação rural art. 28, inciso  Parte diversificada do currículo para atender necessidades regionais específicas (art. 26)  Lei 12.796/13 inclui inciso XII no art. 3º “consideração com a diversidade étnico-racial”.
<b>Diversidade cultural</b>	Ensino obrigatoriamente em língua nacional art. 1º, §2º.  Parte diversificada do currículo para atender necessidades regionais específicas (art. 4º)  Oferecimento de ensino supletivo para adultos, não fixando idade mínima; presencial ou à	Inclui EJA como signatário do direito ao ensino fundamental público, art. 2.  Estabelece como tarefa da União em erradicar o analfabetismo, art.5, § 6º, modificando o Art. 60 das ADCT	Educação escolar bilíngue intercultural aos povos indígenas (art.32, §3º no ensino fundamental, e 78).  Inclusão dos conteúdos de cultura africana indígena e europeia no currículo art. 25, inciso 4º;  Para as crianças de 0 a 6 anos, ensino fundamental e EJA, art. 37. Obrigatório o ensino fundamental Substituição da designação supletivos para Educação de jovens e adultos - art. 37;  Lei 12.796/13 insere no art.

	<p>distância – arts. 24 e 25</p> <p>Oferecimento de exames supletivos para adultos maiores de 18 anos art. 26</p> <p>Organização de classes multisseriadas, art. 8.</p> <p>Aulas do EJA ministradas por meio de equipamentos de comunicação, art. 25.</p>		<p>4º inciso IV acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para os que não concluíram na idade própria.</p> <p>Oferecimento de exames supletivos: fundamental a partir de 15 anos e médio a partir de 18; reconhecimento de conhecimentos não adquiridos na escola por meio de exames – art. 38.</p>
--	---	--	---

A concepção de inclusão que subjaz as leis articula-se com a discriminação positiva, fundamental para a proposição de ações direcionadas. Trata-se de uma inclusão que se faz a partir do estabelecimento de determinadas populações como excluídas, seja pelo fato de serem minorias étnicas, seja pela condição econômica, seja pela condição física ou psicológica, ou pela dificuldade de acesso aos benefícios da cidade. Se considerarmos os processos excludentes de determinados grupos da instituição escolar no decurso da história, por meio de legislações que produziram tais exclusões é progressivo que se pratique a discriminação positiva, como recurso para a restituição de direitos a grupos em desvantagem historicamente.

Neste último quadro síntese pudemos comparar as três leis acerca de medidas de permanência na escola pública e a inclusão de crianças e jovens que até então não tinham a garantia do direito à educação pública, mesmo que seja para o nível fundamental. A flexibilização de horários, a possibilidade do regime de recuperação em horários paralelos ao período letivo e as transferências entre as escolas com aproveitamento dos conteúdos escolares esteve presente em todas as leis estudadas e constitui-se em medidas que concorrem para a permanência e o avanço do fluxo nas instituições escolares, pois contribuem na aprovação dos alunos.

Como abordado ao longo da pesquisa, o acesso à educação pública foi colocado como questão social, fazendo com que o Estado tomasse medidas para a efetivação desse direito social. No entanto, a partir do momento que a classe trabalhadora adentrou as instituições escolares iniciaram-se problemas como a repetência e a evasão. A lei 9394/96 traz a possibilidade das escolas modificarem a organização do regime seriado para o regime de ciclos e/ou adotarem medidas de Progressão Continuada, o que fez com que muitos entes federados, na tentativa de instituir uma relação entre idade e série, adotassem o regime de progressão continuada, o qual muitas vezes tornou-se aprovação automática, que deixa de ser do interesse da classe trabalhadora, na medida em que as aprovações dos jovens sem a devida formação os exila de novas chances de resgatar os conhecimentos que não puderam ser adquiridos por diferentes motivos.

As legislações no que se referem à inclusão das crianças com necessidades especiais teve um avanço, no sentido de ratificar o dever do Estado com a educação dessas crianças em escolas normais, com atendimento especializado e profissionais competentes para tal trabalho. No entanto, a responsabilidade do ensino fundamental é atribuída aos Municípios, sendo que cada qual concretiza o direito à educação de acordo com as condições materiais que possuem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tradição de todas as gerações mortas pesa sobre o cérebro dos vivos como um pesadelo.

Karl Marx.

Ao final da presente dissertação, voltamos nossa atenção ao problema que motivou e orientou a presente pesquisa de desvelar as concepções de democracia e democratização do ensino subjacentes à algumas leis importantes referentes ao ensino fundamental. Constatamos que a concepção de democracia liberal foi uma ideologia importante para justificar um processo de democratização do ensino, antes, restrito ao acesso aos estabelecimentos escolares públicos, do que da garantia de condições de permanência nas escolas e acesso ao conhecimento, para além da mera certificação. Constatamos, ainda que, se na aparência trata-se de uma contradição, decorrente do modo de produção capitalista, sob a doutrina liberal, que garante direitos apenas do ponto de vista formal, muito distante das garantias reais, na essência, esse é o limite da própria concepção de democracia representativa, na medida em que o regime democrático concretizado sob a forma de democracia representativa, não garante que o interesse comum seja preservado, uma vez que se trata de uma minoria governando e decidindo em nome de uma maioria, ainda que esta última tenha eleito a primeira. E o aspecto essencial de tal realidade só pode ser compreendido na medida em que se tenha uma análise muito objetiva da natureza do Estado capitalista, que não é neutro, mas converte-se em instrumento a serviço de interesses da classe burguesa.

A essência da democracia representativa não é a garantia de direitos universais, mas de grupos de interesse, que ocupam o aparelho estatal, legitimados por um ordenamento jurídico capitalista, nesse sentido, a garantia dos direitos da classe trabalhadora, em especial o direito ao ensino público, gratuito, estatal nas redes públicas só poderia receber a ampliação de seu direito ao acesso ao conhecimento de maneira formal, esvaziada, empobrecida, racionalizada, com o mínimo de dispêndio possível do dinheiro público.

Ainda que seja uma discussão de suma importância, não teria o estatuto de uma tese a ser explorada tão minuciosamente se a aparente obviedade dos limites da

democracia representativa tão amplamente debatidas tanto pelos pensadores do iluminismo Frances e Inglês, quanto pelos seus sucessores até a contemporaneidade, não demandasse um exame minucioso que viesse a revelar tudo aquilo que a aparente obviedade esconde. Assim, empreendemos esse exame iniciando pela análise da natureza do Estado moderno nacional e sua necessidade premente da instituição de um regime democrático como *conditio sine qua non* para sua sobrevivência e desenvolvimento desde a idade moderna, na conjuntura de duas grandes revoluções burguesas: a francesa e a industrial. Esse foi o tema do primeiro capítulo, o qual após termos contextualizado o conceito de democracia representativa na modernidade, empreendemos uma análise sobre o momento histórico em que o direito social à educação tornou-se política de Estado. Iniciada a revolução em França, os intelectuais tradicionais da classe burguesa debateram em todo o processo revolucionário o direito à educação e conceberam diferentes projetos educacionais para cada classe social, defendendo, para o Terceiro Estado, a gratuidade somente do nível elementar, das primeiras letras. Teve destaque o projeto educacional realizado pelo deputado girondino Marquês de Condorcet, o qual defendia a necessidade da educação universal para todos, no entanto, naquele período histórico a condição material da nação permitia apenas a democratização do ensino primário. Outros teóricos basearam-se no plano de Condorcet, mas restringindo a universalização, gratuidade e obrigatoriedade apenas do nível elementar, deixando os outros níveis destinados à classe dos proprietários. Temas polêmicos como a obrigatoriedade da educação escolar, a gratuidade, a laicidade, a terminalidade e o financiamento foram debatidos pelos representantes no aparelho de Estado nascente não chegando a consensos, sendo que até hoje estes temas causam dissensões políticas no rol das políticas públicas. Apesar de toda discussão dos intelectuais da época em torno do direito à educação, a concretização deu-se na III República Francesa, já no século XIX, após a experiência da Comuna de Paris, em que o governo investiu esforços para propagar a ideologia da classe hegemônica no poder. A polêmica sobre quem oferece e garante o direito à educação também perpassou a Inglaterra, assim, a educação – que até então era destinada às crianças burguesas e oferecida pelas congregações religiosas – tornou-se pauta dos trabalhadores fabris, os quais lutaram pelo direito à educação pública e a diminuição da jornada de trabalho. A tendência observada é que a educação tornou-se política de Estado quando foi

conveniente à classe hegemônica. Dessa forma, na Inglaterra, o governo investiu esforços na democratização do ensino básico na conjuntura da 2ª Revolução Industrial, o qual demandou formação de trabalhadores minimamente qualificados, segundo a exigência do capital.

Uma vez feita a necessária digressão à concepção de democracia representativa no liberalismo, e sobre a democratização do ensino em França e Inglaterra, debruçamo-nos sobre o caso brasileiro defendendo, inicialmente, que o processo de democratização do ensino não passou de uma promessa não cumprida, pois as reivindicações em prol da educação pública gratuita e laica esteve presente historicamente na pauta da classe trabalhadora, primeiramente para o reconhecimento, no âmbito legal, e em seguida, para a concretude desse direito social. A classe hegemônica postergou o direito à educação de nível elementar até esta se tornar uma necessidade incontornável do modo de produção capitalista, tanto para a produção de consensos entre os indivíduos, a propagação da ideologia burguesa, quanto para a formação de trabalhadores minimamente qualificados. A burguesia agrária brasileira não teve o processo de enfrentamento com a monarquia em dimensões que motivassem uma verdadeira revolução burguesa e ao invés de lutas pela emancipação política da metrópole realizaram-se pactos conciliatórios. O direito à educação foi discutido, seja direta e/ou indiretamente nas assembleias constituintes desde o período imperial, sendo que a gratuidade também foi pautada apenas para o nível primário de quatro anos. O provimento da educação básica foi atribuído às províncias e posteriormente aos municípios, em que por meio do ato adicional de 1834 foi delegada a responsabilidade do ensino das primeiras letras, acarretando em políticas isoladas sem articulação nacional.

No terceiro capítulo procedemos à análise das mais importantes leis referentes à democratização do ensino fundamental na contemporaneidade, no Brasil, depreendendo de seu exame mais aprofundado as heranças das revoluções burguesas modernas e buscando apreender o que houve de inovador nessas políticas, para além da velha orientação de oferecer à classe trabalhadora a educação em doses homeopáticas e ainda uma vez, constatamos a síntese marxiana de que as tradições das gerações progressas pesam sobre o presente. Ainda somos reféns da velha e falida concepção de democracia representativa, que não garante nem o espaço de criação de direitos sociais, nem a consolidação dos direitos existentes, nem a superação da condição de formalidade,

superficialidade e aparência das políticas educacionais dirigidas à classe trabalhadora mais pauperizada e intensamente expropriada. Nos momentos em que conseguiram ocupar os bancos escolares, por vezes, repetiram e evadiram, sequestrados pelas prementes necessidades de sobrevivência (COSTA, 1995); quando enfim a classe trabalhadora conquistou o direito ao acesso ao ensino fundamental, depararam-se com políticas como a progressão continuada (RESSINETI, 2010), o ensino apostilado (CARVALHO, 2009) e tantas outras políticas que lhes tolheram o direito de acesso pleno ao conhecimento científico, ao pensamento filosófico e ao cultivo das artes, da saúde e do corpo.

Os limites da presente dissertação não nos permitiram avançar no exame minucioso sobre a escola como locus de acesso ao conhecimento, cuja investigação científica pretendemos empreender, pesquisando o fenômeno do analfabetismo funcional, como contribuição àquele debate.

Dentre as nossas constatações mais importantes, gostaríamos de destacar que a presente pesquisa nos possibilitou o entendimento do conceito de democracia burguesa e seus aspectos fundantes, na sociedade capitalista, quais sejam: a defesa da propriedade privada e da igualdade jurídica. Se o conceito de democracia significa governo de todos, o qual pressupõe uma igualdade material, ficou evidente a impossibilidade de sua realização na sociedade capitalista, em que a classe trabalhadora – maioria numérica da população – exerce seu direito de voto e elege representantes, na maioria das vezes, da classe que tem interesses que lhe são antagônicos, no contexto capitalista que é internacional e possibilita a reprodução das relações de dependência e exploração que se dão entre patrões e trabalhadores numa escala muito ampliada, entre os países colonizadores e colonizados. E nesse contexto são distribuídos os direitos sociais, dentre eles, a educação pública.

A classe trabalhadora desde a sua organização em sindicatos, partidos e organizações, lutou por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Nos países de capitalismo central analisados nesta pesquisa, a democratização do ensino elementar deu-se em conjunturas específicas, tais como a formação de trabalhadores minimamente qualificados, propagação de ideologia burguesa, dentre outros. O caso brasileiro diferiu-se em alguns quesitos, pois, apesar do tema da educação básica ter sido discutido desde o período imperial, a prioridade dos governantes deu-se na criação de universidades,

para formar a nova classe dirigente do país, filhos dos proprietários de terras. A responsabilidade do provimento da educação de primeiras letras foi delegado primeiramente às províncias e em seguida aos Estados, assim, cada região, de acordo com a sua arrecadação de impostos investia na educação primária, iniciando uma cultura geral de políticas isoladas, sem articulação nacional. Tal orientação perpassou a história da educação brasileira, sendo que, não havia leis que obrigassem os Estados a oferecerem educação básica para todas as crianças. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 mudou esse impasse, não com respeito à educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, mas com um desses níveis, qual seja, o ensino fundamental. Dessa forma, a constituição de 1988 elevou o ensino fundamental a direito público subjetivo, passível de reivindicação com respaldo jurídico, por meio de ação individual ou coletiva por parte dos responsáveis pelo educando ao Estado, sendo possível a penalização ao ente que negligenciar o devido direito.

As quatro leis analisadas que disciplinaram a expansão do ensino tiveram o cuidado de orientar a idade das crianças que teriam o direito à educação obrigatória, pública, gratuita e as condições para a permanência e financiamento mínimo necessário para essa etapa ser universalizada. Democratizou-se o ensino fundamental, mas não universalizou o ensino. Ao analisarmos a regulamentação em lei das condições de acesso, permanência e conclusão para os educandos nossos resultados corroboram os estudos que apontam uma discrepância entre a democratização do acesso e a democratização do conhecimento. O acesso à escola pública e o acesso aos conhecimentos científicos construídos pela humanidade são objetos de disputa entre as classes e estão sujeitas às correlações de força entre a burguesia que detém a hegemonia, o controle sobre o Estado e, conseqüentemente, as políticas públicas e a classe trabalhadora.

No Brasil, após dois séculos da Revolução Francesa, apesar de todo o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e das artes, da complexificação da vida e de suas representações, demandando um repertório e um desenvolvimento cognitivo que possibilite a manipulação desses conhecimentos mais elaborados, a prioridade continua sendo o ensino elementar de nível fundamental, agora distribuído em um maior número



de séries anuais, culminando na democratização do acesso desta etapa do ensino e estando aquém da universalização do ensino.

A revolução burguesa nos trouxe a emancipação política, sendo que para alcançarmos a emancipação humana é necessário travarmos uma luta política nesta sociedade capitalista com vistas à sua superação. Nesse sentido, as crianças e jovens do mundo tiveram o direito à educação reconhecida e ofertada, nas condições mínimas necessárias para sua realização, sendo que a quantia de financiamento, a concepção de gratuidade, obrigatoriedade são questões polêmicas que percorrem toda a história da educação. A classe hegemônica no poder concebe dois tipos diferentes de educação, com vistas a classes sociais diferentes, por fim, cabe salientar o papel do educador da escola pública de tornar a escola socialista *para si*, ou seja, para que socialize os conhecimentos e de realizar um trabalho de contraideologia, sabendo que essa socialização do conhecimento científico inicia-se na sociedade capitalista, mas a sua totalização não é permitida na nossa forma atual de sociedade.



## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado. 7ed. Rio de Janeiro: Grall, 1998.
- ALVERGA, C.F. R. P. de. **Democracia representativa e democracia participativa no pensamento político de Locke e Rousseau**. 2003. 195f. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2003. Disponível em: <[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/1710/1/2003\\_CarlosFredericoRubinoPolarideAlverga.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/1710/1/2003_CarlosFredericoRubinoPolarideAlverga.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2013.
- ALVES, B. M.; PITANGUY, J. **O que é feminismo**. São Paulo: abril cultural: brasiliense, 1985.
- ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS: Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- ALVES, G. L. **O trabalho didático na escola moderna**: formas históricas. São Paulo: Autores associados, 2005.
- ALVES, M. M. **Beabá dos Mec-Usaid**. Rio de Janeiro: Gernasa, 1968.
- ANTUNES, R.; ALVES, G.. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, maio/ago. 2004 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>>. Acesso em: 05 dez de 2012.
- ARAPIRACA, J. O. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica do capital humano. 1979. Dissertação (Mestrado em Educação) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.
- ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a03.pdf>>. Acesso em: 13 de julh. de 2014.
- ARENDT, H. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- ASSIS, R. M. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012. P 320-339.

AZEVEDO, J. M. L. DE. **A educação como política pública**. Campinas: Autores

Associados, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington, 1996. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016\\_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf)>. Acesso em 12 de fev. de 2012.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 4ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, N. **Qual democracia?** São Paulo: Loyola, 2010.

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO G. **Dicionário de política**. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOTO, C. Na revolução francesa, os princípios democráticos da escola pública, laica e gratuita: o relatório de Condorcet. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 735-762, 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302003000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302003000300002&script=sci_arttext)> . Acesso em 3 nov. 2013.

BOTO, C. **A escola do homem novo**: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo: UNESP, 1996.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição política do império do Brasil**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1737>. Acesso em 28 dez. 2013.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 20 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1960/9.pdf>>. Acesso em 5 jun. 14.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases para a educação nacional. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-pl.html>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da república federativa do Brasil.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 3 jan. 2014.

BRASIL. **ATO INSTITUCIONAL N. 5.** Promulgado e publicado em 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 2 de maio de 2014.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2014.

BRASIL. **Lei n. 5692 de 11 de agosto de 1971.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < <http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-legislacao/EDUCACIONAL/NACIONAL/ldb%20n%C2%BA%205692-1971.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** promulgada e publicada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988\\_05.10.1988/con1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf)> Acesso em 22 de abr. de 2014.

BRASIL. **Lei n. 8031, de 12 de abril de 1990.** Cria o programa nacional de desestatização e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>. Acesso em 10 de julh. de 2014.

BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** 1995a. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, novembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 9 agos. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento estratégico: 1995-1998.** [Brasília], 1995b. 42p. (mimeografado).

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em: <  
<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>>. Acesso em: 10 de julh. de 2014.

BRASIL. **Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, e dá outras providências. 1996b. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm)>. Acesso em 12 de julh. de 2014.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996c. Disponível em :<  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 2 dez. 2013.

BRASIL. **Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondendo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>.

Acesso em: 2 de julh. de 2014.

BRASIL. **Ensino fundamental de nove anos:** orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. 2 ed. Brasília: FNDE, Estação Gráfica, 2007.

CAMBI, F. **História da Pedagogia.** São Paulo: FEU, 1999.

CARDOSO, F. H. **Palavra do Presidente.** Brasília: Biblioteca da presidência da república, 1995. 4p. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/programas-de-radio/copy\\_of\\_1995-programas-de-radio/11.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/programas-de-radio/copy_of_1995-programas-de-radio/11.pdf). Acesso em: 11 de julho de 2014.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil:** proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 136p. (Biblioteca Virtual de Ciências Humanas). Disponível em: <[http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO\\_Maos\\_a\\_obra.pdf\\_07\\_10\\_2008\\_18\\_20\\_37.pdf](http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO_Maos_a_obra.pdf_07_10_2008_18_20_37.pdf)>. Acesso em 10 set. 2012.

CARVALHO, B. **Entre o público e o privado, entre o anacronismo e a inovação:** a política de implementação do ensino apostilado nas escolas municipais de ensino fundamental. 2009. 149 p. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Bauru, 2009.

CARVALHO, J. M. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil.** México: Fondo de Cultura Económica., 1995.

- \_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CARVALHO, F. MARCONDES, C. PAULA, S. G. de. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- CASTAÑO. D. J. El problema de la democracia en la obra de Thomas Hobbes. In: SEMANA DE ÉTICA Y FILOSOFÍA POLÍTICA, 16., 2009, Murcia. Anais: **Presente, pasado y futuro de la democracia**. Murcia, 2009. p. 99-105. Disponível em <<http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/respublica/Suplementos/001/S001-013.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2013.
- CASTEL, **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: moderna, 1981.
- CHIZZOTTI, A. A constituinte de 1823 e a educação. In: FAVERO, O. (Org.) **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 2.ed. São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 31-53.
- COGGIOLA, O. A comuna de 1871: antecedentes e consequências. In: PINHEIRO, M. (org.). **140 anos da Comuna de Paris**. São Paulo: outras expressões, 2011. p. 13-28.
- CONDORCET, M. de. M. J. A. N. C. **Cinco Memórias sobre a instrução pública**. São Paulo: UNESP, 2008.
- CONDORCET, M. de. M. J. A. N. C. **Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique, presentes à Assemblé Nationale, au nom du Comité d'Instruction Publique**, 1792. Disponível em: <<http://visualiseur.bnf.fr/CadresFenetre?O=NUMM-48870&M=pagination>>. Acesso em 30 nov. 2013.
- COSTA, A. C. **As palavras e as “meias palavras”**: a evasão escolar segundo os alunos e segundo os dados oficiais. 1995 . Dissertação (Mestrado em Fundamentos da Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1995.
- COSTA, A. **Anônimas Odisséias: a dupla destituição, do trabalho e da escola, na infância e na vida adulta**. São Paulo: Anna Blume, 2005.
- COSTA, A. C. **As relações entre Estado e escola no neoliberalismo: a função social da escola no Estado mínimo e as novas orientações às políticas educacionais**. Curitiba: Appris, 2013.

COSTA, A. C.; MARAFON, A. M. M. A constituição do professor como trabalhador. **Revista HISTEDBR online**, Campinas, n. 36, p. 153-166, dez. 2009. Disponível em: < <http://www.gpemec.com.br/textos/2009-costa-marafon-revista-histedbr.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2013.

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>> Acesso em: 2 dez. 2013.

CUNHA, L. A.; GOÉS, M. de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FAVERO, O. (Org.) **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 2.ed. São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 69-80.

CURY, C. R. J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 48, p. 205-222, dez. 2008. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982008000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982008000200010&script=sci_arttext)>. Acesso em 15 nov. 2012.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008b. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2014.

CURY, C. R. J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0235124.pdf>>. Acesso em 18 de nov 2012.

DELORS, J. (org.). **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo, Cortez/Brasília, Mec-Unesco, 1996.

DOURADO, L. F.; BUENO, M. S. S.. O público e o privado em educação. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (coordenadores). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: Anpae, Campinas: Autores Associados, 2001. p. 91 – 108.

DURKHEIM, E. **A evolução pedagógica**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.



FÁVERO, A. L. M. **Pesquisa, memória e documentação**: desafios de novas tecnologias. In: FILHO, F. M. L. (org.). **Arquivos, fontes e novas tecnologias**: questões para a história da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FILHO, V. K. A. G. I. Educação Moral e Cívica – Doutrina, disciplina e prática educativa. **Revista HISTEDBR online**, Campinas, n. 24, p. 125 – 136, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/24/art11\\_24.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/24/art11_24.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2014.

FRANÇA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)> Acesso em: 12 dez. 2013.

FRANÇA. **Ata constitucional francesa de 24 de junho de 1793 e declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/804/9.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2013.

FRANCO, M. S. C. “All World was América”: John Locke, liberalismo e propriedade como conceito antropológico. **Revista USP**. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. mar/abr./mai, n. 17, 1993.

FREITAS, L. C. A internalização da exclusão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 299-325, set. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000015&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000015&script=sci_arttext)>. Acesso em: 27 nov. 2012.

FREITAS, L. C. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 86, p. 133-170, abril 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n86/v25n86a08.pdf>>. Acesso em: 28 de novembro de 2012.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 4 ed. São Paulo, Cortez, 1993.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril, 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 4 de outubro de 2012.

- GADELHA, R. M. d'A. F. A influência francesa nos movimentos políticos das elites brasileiras. In: COGGIOLA, O. **A revolução francesa e seus impactos na América Latina**. São Paulo: Nova Stella: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: CNPQ, 1990. p. 285-297.
- GENTILI, P. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GERMANO, W. J. **Estado militar e educação no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GIANNOTTI, V. **História das Lutas dos Trabalhadores no Brasil**. Manuad X. Rio de Janeiro, 2007.
- GONÇALVES JR, O. Iniciativa privada na educação pública: a Fiat e o Programa Moto Perpétuo. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 047-62, jan./abr. 2008. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022008000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022008000100004)>. Acesso em: 10 de julho de 2014.
- GOURLART, J. **Mensagem ao congresso nacional**. Brasília: Biblioteca da presidência da república, 1964. 305 p. Disponível em: < [http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216\\_joao\\_goulart\\_mensagem\\_ao\\_co.pdf](http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216_joao_goulart_mensagem_ao_co.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2013.
- GOUNET, T. **Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.
- GOUVÊA, M. C. S. DE. Escola compulsória inglesa: história e historiografia. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 377-398, 2013. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/275/27527553008.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2013.
- GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fonte, 1978.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 4ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980).
- GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- GRESPLAN, J. **Revolução Francesa e Iluminismo**. São Paulo: Contexto, 2008.
- GUIRALDELLI P. JR. **Educação e Movimento Operário**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2009.

HAYEK, F. A. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

HAYEK, F. A. **Direito, legislação e liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo, Visão, 1985.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221p.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1974.

HOBBS, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Schwarcz, 2008.

HOBBS, E. J. **A era das revoluções**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

HORTA, B. S. J. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n.104 p.5-34, jul. 1998. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n104/n104a01.pdf>>. Acesso em 4 de setembro de 2012.

IASI, M. L. **Democracia e fetiche**: de homens e fantasmas. São Paulo: Boitempo, 2012 (artigo publicado em blog). Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2012/11/21/democracia-e-fetichede-homens-e-fantasmas/>> Acesso em: 13 de junho de 2013.

IASI, M. L. A comuna de Paris e o Estado: a forma enfim encontrada. In: PINHEIRO, M. (org.). **140 anos da Comuna de Paris**. São Paulo: outras expressões, 2011. p. 89-123.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1946. Rio de Janeiro: Serviço gráfico do instituto brasileiro de geografia e estatística. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1941\\_1945.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1941_1945.pdf). Acesso em: 10 de jun. de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1976. Rio de Janeiro: Serviço gráfico do instituto brasileiro de geografia e estatística. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1976.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1976.pdf). Acesso em: 23 de jun. de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1982. Rio de Janeiro: Biblioteca Central. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1982.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1982.pdf). Acesso em: 2 julho de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas e Estatísticas**. [1992?]. Disponível em: < <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=4&op=0&vcodigo=CD101&t=taxa-analfabetismo-pessoas-15-anos-mais>>. Acesso em: 1 julho de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Série: SEE17 – Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino**. [2001a]. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SEE17&sv=&t=taxa-liquida-de-escolarizacao-por-niveis-de-ensino>. Acesso em: 12 de jan. de 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Série: M 101 – Aprovação, reprovação e abandono – Ensino Fundamental (série nova)**. [2001b]. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=M101&sv=57&t=aprovacao-reprovacao-e-abandono-ensino-fundamental-serie-nova>>. Acesso em 12 de janeiro de 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tendências demográficas: uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000. **Estudos e Pesquisas**, n. 13, Rio de Janeiro, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Censo 2010: escolaridade e rendimento aumentam e cai mortalidade infantil. 2012**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2125&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2125&id_pagina=1)>. Acesso: 03/05/2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2012**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf)>. Acesso em: 13 de julh. de 2014.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e exclusão includente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre capital e trabalho. In: **Encontro Nacional de História da Educação**, 2001, Campinas. Educação, Trabalho e História. Campinas: Unicamp, 2001. Disponível em: [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/fev\\_2009/exclusao\\_includente\\_acacia\\_kuenzer.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2009/exclusao_includente_acacia_kuenzer.pdf). Acesso em 23 abr de 2014.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2ed. São Paulo: Alfaômega, 1975.

LIRA, N. A. T. do. **A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas.** 2010. 367 p. Tese (Doutorado em História social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1265.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Ibrasa, 1963.

LOPES, E, M. S. T. **As origens da educação pública: a instrução na revolução burguesa do século XVIII.** Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2008.

LUDKE, M.; ANDRÉ, A. D. E. M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MAAMARI, A. M. A fundamentação filosófica da escola republicana. **Contexto e educação.** Editora Unijuí, ano 24, n.82, p. 59-81, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/viewFile/1012/767>. Acesso em: 30 out. 2013.

MACIEL, D. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil: 1990 – 1992. **Revista UFG,** Goiânia, ano XIII, n. 11, p. 98-108, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/dezembro2011/arquivos\\_pdf/artigos\\_o\\_governo.pdf](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/arquivos_pdf/artigos_o_governo.pdf)>. Acesso em: 13 de julh. de 2014.

MAESTRI, M. Bahia, 1798: a revolução dos jacobinos negros. **Espaço Acadêmico,** Maringá, n. 81, ano VII, 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/081/81maestri.htm>. Acesso em 19 abril de 2014.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, L. M. **As aparências enganam: divergências entre o materialismo histórico dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa,** 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reuniões/29ra/trabalhos/trabalho/GT17-2042-Int.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2012.

MARX, K.; ENGELS, F. **Crítica da educação e do ensino.** Lisboa – Portugal: Moraes Editores, 1978.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã.** São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **Grundrisse.** São Paulo, Boitempo editorial, 2011.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Anuário Estatístico do Brasil**, v. III, 1927, Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1927. 1027 p. Disponível em: <  
[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1908\\_1912\\_v3.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1908_1912_v3.pdf)>.  
Acesso em: 8 de jun. de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Privatização no Brasil**, 2002. Disponível em: <  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/pnd/Priv\\_Gov.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/pnd/Priv_Gov.PDF)>. Acesso em: 20 de jun. de 2014.

MONTEIRO, J. P. **A ideologia do Leviatã Hobbesiano**. Clássicos do Pensamento Político. São Paulo, Edusp, 1998.

NASCIMENTO, M. I. M., et al. Instituições escolares no Brasil colonial e imperial. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas, SP. Graf: FÉ: HISTEDBR, 2006. Disponível em:  
[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos\\_frames/artigo\\_075.html](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_075.html) Acesso em: 3 jan. 2014.

NETO, A. S.; MACIEL, L. S. B. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 169-189, 2008. Disponível em :  
<http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a11.pdf>>. Acesso em 4 abr. 2014.

NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 05-58.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: Oliveira, C.; Arelaro, L. R. G.; ROSA, M de F. F. (orgs.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte, Minas Gerais: Autêntica, 1999. p. 61 -89.

OLIVEIRA, F. Os sentidos do capital pós-Bretton Woods. **Margem Esquerda: ensaios marxistas**, São Paulo, p. 186-201, 2004.

OLIVEIRA, R. P. de. A educação na assembléia constituinte. In: FAVERO, O. (Org.) **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 2.ed. São Paulo: Autores Associados, 2001. P. 153 -190.

OSTRENSKY, E. Soberania e representação: Hobbes, parlamentaristas e levellers. **Lua Nova**, São Paulo, v. 80, p. 151 – 179, 2010. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/07.pdf>>. Acesso em 16 nov. 2013.

PAIVA, V. et al. Revolução Educacional e Contradições da Massificação do Ensino. **Contemporaneidade e Educação**, cidade, ano III, n.3, p. 44-99, março 1998. (impresso).

PIOZZI, P. Utopias revolucionárias e educação pública: rumo para uma nova “cidade ética”. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 115-135, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0528100.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. 6 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

QUIRINO, C. G. Inconfidentes Mineiros: versos ternos. Palavras duras. In: COGGIOLA, O. **A revolução francesa e seus impactos na América Latina**. São Paulo: Nova Stella: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: CNPQ, 1990. p. 273-283.

RESSINETI, T. R. **Análise crítica da política educação da progressão continuada e as consequências de sua implementação na organização do trabalho do professor**. 2010. 78p. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2010.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira: A Organização Escolar**. 15 ed. Campinas, SP, Ed: Autores Associados, 1998.

RIBEIRO, P. I. C. **A democracia em Jean-Jacques Rousseau**. 169f. Dissertação (Mestrado em filosofia). Universidade do Minho, Braga, 2007. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/6765/1/ADemocraciaemJean-JacquesRousseau.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2013.

RODRÍGUES, M. V. A origem da escola moderna: o legado de Condorcet. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 32, n. 1, p. 67-74, 2010. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/viewFile/9771/9771>. Acesso em 12 nov. 2013.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil**. 36 ed. Petrópolis, RJ, Ed: Vozes, 2010.

ROSA, M. I. Do governo dos homens: “novas responsabilidades” do trabalhador e acesso aos conhecimentos. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 64, v. 19, Set.1999. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301998000300006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301998000300006&script=sci_arttext)>. Acesso em 8 de dez. 2012.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social: Princípios de direito político**. 19 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

SAES, D. A revolução francesa e a formação do Estado burguês no Brasil. In: COGGIOLA, O. **A revolução francesa e seus impactos na América Latina**. São Paulo: Nova Stella: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: CNPQ, 1990. p. 259-271.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1989.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, p. 119 – 136, dez 1999. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em 30 maio 2014.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291 - 312, set. dez. 2008a. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622008000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622008000300002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 6 jan. 2014.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. 11 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008b.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

SMITH, A. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Lisboa: Fundação Calouste Gullbenkian, 1983.

SOARES, T. L. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo, Cortez, 2000.

SOBOUL, A. **História da Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.



SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

THIESSE, A. M. Ensinar a nação pela religião: o exemplo da terceira república francesa. **Revista do Centro de Educação**, v. 34, n. 1, p.13-27, 2009. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reeducacao/article/view/1584/0>>. Acesso em: 10 de jan. 2014.

TOMIZAKI, K. A. **Rupturas e continuidades nas relações intergeracionais da classe trabalhadora**. 2005. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2005.

VERONESE, J. R. P.; VIEIRA, C. E. A educação básica na legislação brasileira. **Revista Sequencia**, Florianópolis, v. 24, n. 47, p. 99-125, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15281>>. Acesso em: 6 de abr. de 2014.

VOVELLE, M. A revolução francesa e seu eco. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 25-45, maio/agos. 1989. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141989000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141989000200003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 19 de abr. de 2014

TONET, I. Para além dos direitos humanos. **Novos Rumos**, Marília, ano 17, n. 37, p. 63-72. 2002. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2195>>. Acesso em: 30 mar 2013.

XAVIER, M. E. S. P. **Poder político e educação de elite**. 3ed. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1992.

YANAGUITA, A. I. As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990. In: XXV Simpósio Brasileiro e II congresso ibero-americano de política de administração da educação, 2011, São Paulo. **Cadernos ANPAE**. Niterói: Anpae, 2011. v. 10, p. 1-13. Disponível em :<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0004.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2013.