

Legislação e Política Educacional Brasileira

Alvaro Sobralino de Albuquerque Neto

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Neste trabalho, procuro analisar e discutir a Política Educacional Brasileira, tendo como fio condutor as diretrizes emanadas da legislação educacional¹ que explicitaram e ajustaram a formulação de uma política educacional concreta. Isto ocorre num período de duas décadas — 1961 a 1982 — abrangendo quase a totalidade do período de vigência do regime militar no Brasil.

A análise da política educacional no Brasil vem se constituindo, gradativamente, numa preocupação e numa tarefa dos educadores comprometidos com os rumos da educação no País. Essa análise, invariavel-

mente, perscruta a historicidade da educação, suas crises, seus limites e suas possibilidades, criando uma tradição de análise histórica da política educacional vinculada à compreensão e à explicação do que ocorre na história do País.² Aqui, também, a política educacional — como um caso particular da política social — será abordada em termos político-ideológicos e entendida como "conjunto de medidas tomadas (ou apenas formuladas) pela sociedade política que dizem respeito ao aparelho de ensino (propriamente escolar ou não), visando à reprodução da força de trabalho e dos intelectuais (em sentido amplo),

¹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), Reformado Ensino Superior (Lei nº 5.540/68). Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei nº 5.692/71) e Lei nº 7.044/82, que modificou artigos da Lei nº 5.692/71, referentes à profissionalização no ensino de 2º grau.

² Importantes contribuições nesta área são os trabalhos de Luís Antônio Cunha (*Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*), de Barbara Freitag (*Escola, Estado e Sociedade*), de Valter Esteves Garcia (*Educação Brasileira Contemporânea*), de José de Oliveira Arapiraca (*Usaid e a Educação Brasileira*), de Otaíza Romanelli (*História da Educação no Brasil*), de Vagner Gonçalves Rossi (*Capitalismo e Educação no Brasil*), de Manfredo Berger (*Educação e Dependência*), de Dermerval Saviani (*Política e Educação no Brasil*) e de Evaldo Amaro Vieira (*Política Social e Educação*), entre outros.

à regulação dos requisitos educacionais e à inculcação da ideologia dominante" (Cunha, 1975), ou seja, uma forma de intervenção do Estado com vista à assegurar a dominação política e a manutenção do processo de acumulação de capital.

No período histórico referido e, predominantemente, nas décadas de 60 e 70, a educação no Brasil foi "reduzida, pelo economicismo, a mero fator de produção — capital humano. Essa concepção de educação como fator econômico vai constituir-se numa espécie de fetiche, um poder em si que, uma vez adquirido, independentemente das relações de força e de classe, é capaz de operar o milagre da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações" (Frigoto, 1995, p.18). A teoria do capital humano, como se sabe, foi inspirada na teoria estrutural-funcionalista e desenvolveuse, segundo Machado (1982, p.104), com a finalidade de "investigar as condições de maximização dos lucros decorrentes do investimento na educação e de contribuir

na fundamentação da educação como mecanismo justificador da desigualdade social". De acordo com esse economicismo, as condições de desenvolvimento exigidas pelo Estado necessitam de possibilidades de produção, reprodução e qualificação de mão-de-obra capazes de incorporar novos recursos e técnicas produtivas. Estas exigências são fundamentais no processo de acumulação e expansão capitalista. Nesta perspectiva, a educação torna-se fator de concentração de riqueza, hierarquização de trabalho e multiplicação da divisão social, ou seja, reproduz a ideologia dominante e as relações sociais características do modo de produção capitalista.

Entretanto, essa concepção de educação não é original e sim uma continuidade do roteiro já traçado historicamente, especialmente após a década de 30, quando passamos a ter uma estrutura organizacional e diretrizes gerais para a educação. Isto se dá principalmente com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública³ e do Conselho Nacional de Educação⁴.

3 Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930.

4 Decreto nº 9.850, de 11 de abril de 1931.

Este processo, por outro lado, tem também raízes no sistema de democracia formal que vigorava no País desde o fim do Estado Novo, em 1946, que sofria constantes crises institucionais, impulsionadas, por um lado, pela penetração do capital internacional e, de outro, pela crescente organização dos camponeses e trabalhadores da indústria. Ou seja, é a emergência no País de um novo contexto político-social caracterizado pela "intensa crise econômico-financeira, freqüentes crises político-institucionais, extensa mobilização política das classes populares, ampliação e fortalecimento do movimento operário e dos trabalhadores do campo, crise do sistema partidário e acirramento da luta ideológica de classe" (Toledo, 1983, p.9).

Nesse cenário de redefinição dos rumos e da consolidação do capitalismo no País, acontecem os debates em torno da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; por isso, a questão das

atribuições, das responsabilidades e dos limites da ação do Estado na esfera educacional impôs-se sobre a questão da qualidade ou da própria necessidade da "reforma educacional". Nos treze anos⁵ de discussão da LDB, as preocupações centralizaram-se na organização do ensino, expressando, assim, a preocupação típica do período de transição política que iniciava um processo de reorganização da vida nacional; assim, a redefinição do projeto econômico conduzia à redefinição política e educacional no País.

Nesse quadro de interesses, preocupações e aspirações da conjuntura econômica e política é que podemos situar e tentar compreender o processo de discussão da lei que unificou e sistematizou o ensino nacional. Por isso, podemos concordar com a afirmação de que "havia divergências ideológicas específicas e interesses políticos particulares nos embates dos grupos em confronto, mas que acabaram superados em so-

⁵ O projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi elaborado por uma comissão de especialistas, presidida pelo ministro da Educação, em cumprimento a dispositivo da Constituição de 1946 que concedia à União a competência para fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Este projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados por Clemente Mariani em 1948, tendo sido aprovado somente no final de 1961.

luções conciliatórias sobre uma base ideológica comum, imprimindo à política educacional os rumos efetivamente exigidos pelas condições de fato"(Xavier, 1990, p. 179).

Vencida a longa e contraditória gestação, a LDB entra em vigor em 1961. Decorridos pouco mais de dois anos de sua vigência, a lei do ensino nacional já se defronta com um novo embate, visto que no início de 1964 o governo constitucional de João Goulart estava "espremido entre a mobilização golpista, que reunia a maior parte da cúpula militar unida aos setores mais conservadores da sociedade, e o crescente movimento de massas que exigia a implantação de reformas estruturais" (Barros, 1994, p.17). Este momento de forte ativismo político dos setores populares é percebido por outros setores como "uma ameaça à sobrevivência do modo de organização social vigente" (O'Donnell 1982, p.273). Isto favorece a ascensão dos militares ao poder, que instauram um "novo modelo" de regime político.

O regime militar utilizou a "doutrina de segurança nacional e desenvolvimento" para moldar as estru-

ras do Estado, impor formas específicas de controle da sociedade e delinear um projeto de governo do Brasil. Como o controle da sociedade exigia que mecanismos e estruturas variadas fossem utilizadas e modificadas constantemente para que esse objetivo fosse alcançado, uma das alterações propostas foi a chamada "reforma universitária", efetuada segundo acordos firmados entre o MEC e a Usaid. Estes acordos visavam ao "desenvolvimento nacional" e foram efetuados no período de 1965 a 1967, com a participação de uma comissão de especialistas brasileiros e estrangeiros. O objetivo desses acordos era promover uma reforma geral no sistema nacional de educação.

Os acordos MEC-Usaid, segundo Cunha e Góes (1985, p.33), "cobriram todo o espectro da educação nacional, isto é, o ensino primário, médio e superior, a articulação entre os diversos níveis, o treinamento de professores e a produção e veiculação de livros didáticos. A proposta da Usaid não deixava brecha. Só mesmo a reação estudantil, o amadurecimento do professorado e a denúncia de políticos

nacionalistas com acesso à opinião pública evitaram a total demissão brasileira no processo decisório da educação nacional".

A culminância dos acordos MEC-Usaid resultou na Lei nº 5.540/68, que promoveu a reforma do ensino superior, e na Lei nº 5.692/71, que reformou o ensino de 1ª e 2ª graus. Através dessas reformas, o Estado atribui à educação o papel de instância geradora das condições de desenvolvimento necessárias ao êxito do seu projeto político-econômico. Assim, a política educacional passa a ser condição *sine qua non* para o desenvolvimento da produção industrial capitalista. Por isso, o Estado ajusta a política educacional às suas necessidades, de modo a "integrá-la" ao projeto de desenvolvimento nacional.

Em 1967, o governo Costa e Silva constitui uma comissão com a finalidade de sugerir mudanças no sistema de ensino, notadamente nas universidades. A Comissão Meira Matos, como ficou conhecida, fez um diagnóstico da educação no País, identificando as suas deficiências e precariedades, ao mesmo

tempo em que foram feitas sugestões para solucioná-las. Essas sugestões contemplam como condição imperativa da desmobilização estudantil uma urgente e radical reforma no ensino superior.

A reforma universitária proposta pelo governo apresenta-se, finalmente, como "uma incorporação desfigurada de experiências e demandas anteriores acrescida das recomendações privatistas de Atcon, dos assessores da Usaid e da Comissão Meira Matos. (...) conceptualmente, ela tomou por base a teoria do capital humano—que estabelece um vínculo direto entre educação e mercado de trabalho, educação e produção—e a ideologia de segurança nacional. Tratava-se de reformar para desmobilizar os estudantes" (Germano, 1993, p.123). Esta "reforma" é o resultado de um mês de trabalho do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) e abrangia, em síntese, a idéia de racionalização da universidade, da adoção do ciclo básico e ciclo profissional, da matrícula por semestre e da alteração do regime de trabalho dos professores, entre outras.

O projeto de reforma universitária foi aprovado em caráter de urgência pelo Congresso Nacional. A urgência justificava-se porque o governo tinha pressa em responder às inquietações dos movimentos estudantis da época, que conseguiam mobilizar contra o regime militar setores da sociedade civil. A ordem era desmobilizar o movimento estudantil. Por isso, "ao contrário do que se verificou no período populista por ocasião da tramitação do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a sociedade civil organizada não se manifestou e nem tampouco ocorreu um autêntico debate no Parlamento" (Germano, 1993, p.133).

Como a intenção era desmobilizar qualquer contestação ao regime, o Estado oferece um sucedâneo à participação política e social dos estudantes, visando canalizar as energias dos jovens para tomarem contato direto com os problemas do País. Surge como resposta o Projeto Rondon e os *campi* avançados das universidades brasileiras no interior e nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses programas

introduziram uma prática paternalista e caritativa de assistência do lado "favorecido" da sociedade para o lado "carente e menos favorecido", sobretudo do interior do País.

Quanto à política educacional para os ensinos primário e secundário, esta se manifesta através da Lei nº 5.692/71, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1ª e 2ª graus. O anteprojeto dessa lei foi elaborado por uma comissão de "notáveis", como o padre José de Vasconcellos (presidente), Valnir Chagas (relator), senador Aderbai Jurema (relator da Comissão Mista do Congresso), Clélia de Freitas Capanema, professora Eurídes Brito da Silva, Geraldo Bastos da Silva, professora Magda Soares Guimarães, Gildásio Amado e Nise Pires. No período de um mês, o anteprojeto transitou em regime de urgência e foi aprovado por unanimidade pelo Congresso Nacional, "ressaltando-se a ausência de vetos por parte do presidente da República, fato raro na legislação educacional em nosso País". (Saviani, 1987, p.122).

Os pontos básicos da Lei nº 5.692/71 são: a extensão da esco-

laridade obrigatória para todo o ensino de 1º grau (oito anos), que unificou os antigos "primário" e "ginásio", e a compulsoriedade da profissionalização do ensino de 2º grau. A extensão da obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos amplia também a faixa etária obrigatória (dos 7 aos 14 anos), sem que tivéssemos conseguido resolver a questão da obrigatoriedade das quatro séries do antigo primário. Some-se a isso que, salvo as exceções, as escolas permaneceram organizadas no modelo do antigo esquema: primário (1ª a 4ª série) e ginásio (5ª a 8ª série). A profissionalização compulsória no ensino de 2ª grau tinha como objetivo fazer com que um grande contingente de mão-de-obra pudesse ingressar mais cedo no mercado de trabalho, pois os estudantes já sairiam do 2º grau com uma habilitação profissional e procurariam logo um emprego, o que não seria difícil, já que o "milagre econômico" possibilitaria isso.

A política equivocada da profissionalização obrigatória no ensino de 2ª grau exterminou os cursos

clássico e científico e quase fez o mesmo com a especificidade das escolas técnicas industriais e das escolas normais, pois seus cursos passaram a ser, a partir daí, profissionalizantes, como todas as escolas de 2ª grau no País.

De acordo com Cunha e Góes (1985, p.68), "as escolas normais foram desativadas, sendo o curso de formação de professores primários transformado em apenas mais uma habilitação do elenco oferecido pelas escolas, para onde iam os alunos que, por suas notas, não conseguiam vagas nas turmas de habilitações mais atraentes. Isso, mais o currículo agudo da habilitação, teve danosas conseqüências para a qualidade do ensino. As escolas técnicas industriais sofreram violência semelhante. Os certificados de seus cursos valiam, agora, o mesmo que os conferidos pelos cursos improvisados das outras. Não foram poucas as escolas técnicas transformadas em 'centros interescolares', onde os alunos das demais eram 'apresentados' a máquinas, instrumentos e equipamentos, num rodízio que não era suficiente para o

ensino profissional, nem dava espaço para a continuação do ensino que elas desenvolviam há muito tempo".

Fracassada, então, a política de profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau, e como a demanda pelo ensino superior também não foi contida conforme as expectativas governamentais, o MEC recuou em seu intento inicial e "suavizou" a obrigatoriedade profissionalizante no ensino de 2º grau com a introdução das habilitações básicas⁶, que previam uma formação profissional genérica a ser completada nas empresas. Alguns anos após acontecer a "revogação" da profissionalização compulsória no ensino de 2º grau⁷.

A Lei nº 7.044/82 tardiamente revogou a compulsoriedade profissionalizante do ensino de 2º grau, embora isso tenha acontecido devido às reivindicações das classes economicamente favorecidas da sociedade, para quem a educação para o trabalho não cabia na concepção de mundo. Enfim, a proposta

profissionalizante não agradou nem mesmo às classes trabalhadoras, que viam, assim, ser diminuídas as suas possibilidades de acesso à universidade e a conseqüente liberação do "trabalho pesado". A grande beneficiada por esse equívoco foi a rede privada, que saiu fortalecida graças à sua maleabilidade (resistência) diante da implantação da profissionalização, o que lhe possibilitou assumir o caráter propedêutico da antiga escola média (instância preparatória para o vestibular). Isto facilitou também a proliferação de cursinhos pré-vestibulares, que elitizaram mais ainda o acesso às universidades públicas.

Em síntese, a política educacional implementada no Brasil durante o período em análise deixou algumas conseqüências visíveis, como: expansão desordenada dos cursos de nível superior; não-superação do analfabetismo; incapacidade do ensino de 2º grau de atender às exigências que lhe foram colocadas, como, por exemplo, a for-

⁶ Parecer CFE nº 76/75.

⁷ Lei Federal nº 7.044/82.

mação de profissionais de nível médio segundo as carências do mercado de trabalho; e a inadequação entre o mercado de trabalho e a oferta de cursos e vagas. Em que pese inegavelmente a expansão do atendimento do ensino obrigatório, por outro lado houve uma retração na qualidade do ensino oferecido. Some-se a isso a tentativa do Estado de desobrigar-se do financiamento da educação pública, ao mesmo tempo que incentivava e incrementava a privatização do ensino superior. Por outro lado, contrariando a própria "teoria do capital humano", com a qual se identificava, o Estado também não investiu de forma suficiente na capacitação de professores das disciplinas técnicas (profissionalizantes) ou na aquisição de oficinas, laboratórios, bibliotecas, equipamentos e material didático, fatores indispensáveis a uma política pública que vise à consecução de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Podemos afirmar, portanto, que o modelo econômico de desenvolvimento e segurança nacional utilizou a política educacional como es-

tratégia de hegemonia e controle social, privilegiando o topo da pirâmide social, mantendo a desigualdade; ou seja: a política educacional foi utilizada como uma forma de intervenção do Estado com vista a assegurar a dominação política e a manutenção do processo de acumulação do capital.

Referências bibliográficas

BARROS, Edgar Luís de. *Os governos militares*. São Paulo: Contexto, 1994.

BRASIL. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública. In: COLEÇÃO das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. p.16.

. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. In: COLEÇÃO das Leis da

República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 132. p.323.

. *Lei nº 7.044, de 1982. Altera dispositivo da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referente à profissionalização do ensino de 2º grau.*

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Parecer nº 76/75. O ensino de 2º grau na Lei nº 5.692 de 1971.

CUNHA, Luís Antonio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975.

CUNHA, Luís Antonio; GOES, Moacir de. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

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

MACHADO, Lucilia Regina de Souza. *Educação e divisão social do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1982.

O'DONNELL, Guillermo. Tensões do estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SAVIANI,, Dermeval. *Política e educação no Brasil*: São Paulo: Cortez, 1987.

TOLEDO, Caio Navarro de. *O governo Goulart e o golpe de 64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. *Capitalismo e escola no Brasil*. São Paulo: Papius, 1990.