



Artigo

**Políticas Públicas de Educação no Brasil:  
possibilidades de emancipação?**

*Políticas Públicas de Educación en Brasil:  
posibilidad de emancipación?*

*Public Policy of Education in Brazil:  
emancipation opportunities?*

Cecília Pescatore Alves<sup>1</sup> e Cristiane Moreira Cobra<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Filiação institucional. Psicóloga, mestre e doutora em Psicologia Social e professora da Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência: E-mail: cpescatore@uol.com.br

<sup>2</sup> Filiação institucional. Mestre em Ciências da Religião e doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade de São Paulo, Brasil. Atualmente é professora da Universidade de Taubaté, Taubaté, SP, Brasil.

Correspondência: E-mail: cristiane\_cobra@yahoo.com.br



## Resumo

O presente artigo tem o objetivo de questionar as políticas públicas educacionais brasileiras na interface com a categoria identidade. A partir da compreensão de como a educação foi sendo tecida e ou (des) considerada ao longo de nossa história, pelo poder público, pretende-se discutir a atual situação educacional no Brasil e as possibilidades de constituição de identidades em emancipação. A reflexão, a partir do estudo bibliográfico, possibilitou identificar que o projeto de educação, tecido ao longo da história brasileira tem sustentado a instituição escolar como mediadora de uma política de identidade que prioriza a colonização em detrimento da emancipação. Inauguramos o século vigente com novas definições de políticas educacionais cujos projetos de ensino não possuem significado que mobilize ações transformadoras, na medida em que, os fins são extrínsecos e retroalimentados por uma rede que envolve estratégias governamentais de desenvolvimento como os meios de comunicação de massa, as agências internacionais, e o mercado econômico.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas, Educação, História, Identidade, Emancipação.

## Abstract

This article aims to question the Brazilian educational public policy at the interface with the identity category. From the understanding of how the government built or disregarded education throughout our history, we intend to discuss the current educational situation in Brazil and the possibilities of identities formation in emancipation. The bibliographic research revealed that the educational project, built along the Brazilian history, has supported educational institution as a mediator of identity politics that prioritizes colonization at the detriment of emancipation. The current century started with new educational policies composed by teaching projects deficient in mobilizing transformative actions, to the extent that the purposes are extrinsic and fed back by a network involving government development strategies such as mass media, international agencies, and the market economy.

**Keywords:** Public Policies, Education, History, Identity, Emancipation.

## Resumen

El presente artículo tiene el objetivo de cuestionar las políticas públicas educacionales brasileñas en la interface con la categoría identidad. A partir de la comprensión de como la educación fue siendo construída y/ou (des) considerada a lo largo de nuestra historia, por el poder público, se pretende discutir la actual situación educacional en Brasil y las posibilidades de construcción de intenticidades de emancipación. La reflexión, a partir del estudio bibliográfico, posibilitó la identificación de que el proyecto de educación, contruído a lo largo de la historia de Brasil ha apoyado la institución escolar como mediadora de una política de identidad que prioriza la colonización en detrimento de la emancipación. Inauguramos el siglo vigente con nuevas definiciones de



políticas educacionais cuyos proyectos de enseñanza no tienen significado que movilizen las acciones transformadoras, en la medida que, los fines son extrínsecos y retroalimentados por una red que involucra estrategias gubernamentales de desarrollo como los medios de comunicación masiva, las agencias internacionales y la economía de mercado.

**Palabras Clave:** Políticas Públicas, Educación, História, Identidad, Emancipación.

## Introdução

---

Esta reflexão tem o objetivo de questionar as políticas públicas educacionais brasileiras a fim de contribuir para a constituição de novas políticas que considerem o sujeito a partir da perspectiva sócio-histórica, comprometida com a realidade brasileira e possibilite identidades em processo de emancipação.

Refletir sobre as políticas de educação no Brasil na interface com a categoria Identidade, no que se refere às possibilidades de emancipação, nos remete a uma posição crítica de como a escola, enquanto instituição educativa, tem se posicionado em relação à constituição do sujeito.

O debate proposto fundamenta-se na ideia de que a instituição escolar brasileira foi instituída e desenvolvida através da história a partir de políticas educacionais direcionadas aos interesses da colônia, das elites, dos ditadores e inicia o século XXI num contexto de novas definições em que estão em jogo as privatizações e as exigências do mercado internacional. Esse contexto cria e recria cotidianamente uma práxis que impossibilita ao jovem romper com as amarras de políticas de identidade colonizadoras<sup>1</sup> para reestruturar identidades em emancipação.

---

<sup>1</sup> O termo foi emprestado de Habermas (1990) quando este se refere à penetração da racionalidade instrumental e dos mecanismos de integração do dinheiro e do poder no interior das instituições culturais.



Enfim, a partir da compreensão de como a Educação foi sendo tecida e ou (des) considerada ao longo de nossa História pelo poder público pretende-se discutir a atual situação educacional no Brasil e as possibilidades de constituição de identidades em emancipação.

## Educação-Identidade-Metamorfose-Emancipação

---

Entendendo que identidade é um processo permanente de metamorfose (Ciampa, 1987) e que ocorre na relação com o outro no mundo social (na socialização do indivíduo) como podemos entender as possibilidades de emancipação? Ciampa (2002) tem anunciado esta questão ao trabalhar as noções de políticas de identidade (relacionada com grupos e coletividades) e identidades políticas (relacionada a individualização). Diz o autor que a articulação entre políticas de identidade e identidades políticas, para emancipação, precisa se dar na esfera da ação comunicativa do mundo da vida, em que prevalece o poder da solidariedade.

No sentido de especificar melhor a relação anunciada recorreremos aos postulados de Habermas (1990) que considera como característica fundamental da modernidade a diferenciação entre o mundo vivido e o mundo sistêmico. O primeiro, marcado pela reprodução simbólica (interação) refere-se à experiência comum a todos os indivíduos “atores”, na qual se reflete o óbvio e o questionamento do feito das certezas são possíveis a partir da ação comunicativa. Já no outro mundo, o sistêmico, se realiza a razão instrumental objetivado nos subsistemas econômico e político, que desenvolvem mecanismos auto-reguladores, o dinheiro (capital) e o poder (burocracia), e que permite a “integração sistêmica”- que corresponde à dualidade entre razão comunicativa e razão instrumental.

Para o filósofo, a modernidade sofreu dois processos de transformação: A dissociação do mundo sistêmico e do mundo vivido e a racionalização. Assim sendo, o desligamento da produção material de bens e a dominação dos processos sociais, que ocorrem na vida cotidiana, ocasionou um desgaste entre o mundo vivido e o mundo sistêmico. Este processo possibilitou que a economia e o poder adquirissem posições imutáveis, caracterizadas por uma realidade naturalizada. Já a racionalização, além de contaminar a economia e o Estado, colonizou o mundo vivido pelo mundo sistêmico através da

penetração da racionalidade instrumental e dos mecanismos de integração do dinheiro e do poder no interior das instituições culturais.

A partir dessas considerações só é possível falar de emancipação enquanto autonomia como possibilidade, e/ou fragmentos. Quando Ciampa (2002) discute as políticas de identidade está sustentando a posição de que os grupos coletivos exercem políticas que podem ou não ser coercitivas, já a noção de Identidade política consiste na possibilidade de um processo de individuação emancipada.

Alves (1997) defende a existência de políticas de identidade – em que emoção e sentimento são fundamentais – impostas pelo complexo social colonizado e colonizador, que possibilita ao adolescente estar sendo mero ator, a viver um período de repetição, rebeldia e de agressão, mas também de submissão ao mundo homogeneizado. Diante da possibilidade de conquistar a condição de autor, de não se subjugar a identidades que lhe são atribuídos, os adolescentes vivem personagens que vão surgindo através da mediação social, apenas com aparência de representante de si mesmo, porque objetivamente reproduz o determinado, o ditado socialmente por papéis cristalizados e previamente definidos.

Essas questões foram aprofundadas pela autora com a análise do relato de adolescentes, de profissionais que atuam com adolescentes e em histórias de vida de dois jovens de 16 anos. Essa pesquisa partiu do pressuposto que no processo de socialização o adolescente vai sendo colonizado ao internalizar os conteúdos culturais, sendo impedido de construir uma identidade firmada no dinamismo de personagens que se sucedem marcados pela possibilidade da autonomia.

Nesse estudo, que buscou evidenciar as condições reais em que se dá a aquisição de uma identidade meramente atribuída observou-se algumas conclusões que contribuem com a presente análise: 1. Almejando ser alguém, o adolescente vive a possibilidade dessa realização com a introdução no mundo adulto. Portanto, pertencer a tal dinâmica, marcada pela introdução no mercado de produção com o reconhecimento de adulto é uma pressão que gera incertezas, medos e conflitos, além de um longo tempo. 2. Excluído do mundo adulto, mas, vivendo toda uma pressão para se incluir, o adolescente se vê diante da possibilidade de consumir este mundo desejado e temido. Dessa forma, os meios de consumo exercem poder fundamental sobre os papéis internalizados, passando a fazer parte constitutiva da realidade subjetiva. 3. Para a minoria existe “crise”, no sentido de inquietação a respeito da construção do ser, que mobiliza a ação transformadora. Para a grande maioria, apesar da falta de modelos, do sofrimento, das tensões, tudo está definido. A grande questão é descobrir “direito” como chegar lá.



Esses dados já anunciam a existência de uma política de identidade que orienta a socialização para a colonização do mundo vivido pelo mundo sistêmico, impedindo o adolescente de desenvolver a identidade na direção da emancipação.

Na mesma pesquisa (Alves, 1997) a instituição escola revelou-se como uma instância de grande importância, no sentido de atender às expectativas familiares, as necessidades de relações grupais dos adolescentes, assim como, um instrumento para a introdução no mercado produtivo do trabalho. A grande maioria dos adolescentes relaciona sua inclusão no mundo da escola como possibilidade de sucesso no mercado de trabalho, e ainda, para se definirem como alguém. Essa definição está relacionada com o que fazer.

Exceto em raríssimos casos, manifestaram os jovens estudados que, percebem a função da escola como reprodutora da ideologia dominante ao ocultar a parcialidade de valores e práticas apresentadas como absolutas sob o pretexto de que coloca o jovem no mundo do trabalho, impedindo que este perceba as contradições apresentadas pelo mundo global, no qual, estão em jogo os processos de exclusão e inclusão a que estamos submetidos. Ao contrário, atribuem os insucessos à suas individualidades. Buscando ser alguém, o adolescente está diante de políticas de identidade que se confronta com as possibilidades de colonização e emancipação.

Na realidade brasileira encontra-se um modelo de escola, na maioria das vezes privada, que pretende preparar o aluno ao sucesso; e outra, a pública, que se apresenta precária como instituição de ensino e que atribui o fracasso escolar à individualidade do aluno. Pode-se dizer que esta última prepara o aluno para o fracasso.

Patto (1999), em sua obra “A Produção do Fracasso Escolar”, ao analisar histórias de (re)provação escolar na escola pública, demonstra que o fracasso escolar é um processo psicossocial e que ocorre a partir de estigmas como herança étnica, condições sociais e culturais. Medeiros (1986) também trabalha essa questão do fracasso escolar. Ela postula o fracasso como “profecia” social, ao analisar o contexto ao qual a população mais carente da sociedade brasileira está exposta: “A escola não perde seus alunos só porque eles precisam trabalhar, mas também porque existe uma distância enorme entre ela e a vida que os meninos levam. Nada mais resta a eles senão cumprir as profecias de fracasso que a sociedade anuncia para eles” (Medeiros, 1986, p. 61).



## Educação no Brasil: estudo de um (des)caso

---

Ao apontar as políticas educacionais que se desenvolveram no Brasil, Vieira & Farias (2011) afirmam que as iniciativas voltadas à educação, no período colonial brasileiro, mesclavam-se aos interesses religiosos, econômicos e políticos sobre os nativos, e em função deste interesse foram enviados ao país os chamados 'soldados de Deus para as terras selvagens', os Jesuítas. A atuação desses padres descrita no Plano inicial de Nóbrega envolveu uma primeira fase, com o ensino das primeiras letras, catequese, música, iniciação profissional, seguida pela *ratio studiorum*, estudos de humanidades, filosofia e teologia. O foco dos jesuítas eram os filhos dos colonos e a formação de futuros sacerdotes, os colégios jesuíticos eram marcados pela rigidez moral e censura de livros, havia os cursos superiores de filosofia e teologia e os cursos inferiores de humanidades, nos quais vigoravam métodos escolásticos.

Nesse período, nos alerta Ribeiro (2000), a educação feminina merece comentário mais atento, enfatizando que ficava restrita aos cuidados com a casa, marido e filhos; a instrução ficava reservada aos filhos homens que seguiam para Universidade de Coimbra ou se tornavam jesuítas, tanto as mulheres brancas, ricas ou pobres, quanto as negras e indígenas não tinham acesso à escrita e leitura, isso decorria da tradição Ibérica transposta de Portugal, citado como influência da cultura árabe que considerava a mulher, as crianças e os doentes mentais: *imbecillitus sexus*. Os indígenas foram os primeiros a pedir à rainha de Portugal que suas mulheres pudessem frequentar as escolas jesuíticas, porém a rainha Catarina negou a iniciativa; as portuguesas eram na maioria analfabetas, no séc. XVI e até 1627 somente duas mulheres sabiam assinar o próprio nome na colônia. Ingressar em conventos, por vezes, era forma de escapar da condição injusta das mulheres no período e também de estudar, na metade do séc. XVII surgem os conventos no Brasil, ensinavam leitura, escrita, música, cantochoão, órgão e trabalhos domésticos (Primeiro convento, em 1678, Santa Clara do Desterro na Bahia), os conventos eram também como prisões místicas – penitenciárias que encarceravam mulheres e meninas sem vocação por obrigação de seus pais, maridos, irmãos.

No levantamento histórico de Vieira & Farias (2011) verifica-se que questões políticas foram as causas motivadoras da expulsão dos padres jesuítas da colônia, em 1759; na época já contavam com vinte e cinco residências, trinta e seis missões, dezessete colégios e seminários; pela persuasão haviam conquistado os indígenas e isto incomodava a coroa. O Marquês de Pombal, após a expulsão, extinguiu escolas jesuíticas e tentou reformular o ensino; a coroa confiscou todos os bens e extinguiu a Companhia de Jesus na tentativa de instituir um estado laico.



Várias iniciativas foram tomadas como, em 1768 a real mesa censória criada por alvará, durante o Governo de Pombal, com o intuito de transferir das mãos da Igreja para o controle direto do Estado a censura dos livros e publicações consideradas perturbadoras em matéria religiosa, política e civil que dessem entrada em Portugal, função esta que até aqui cabia à Inquisição, aplicando penas pecuniárias e corporais contra os que transgredissem as regras. Em 1772 criou as escolas de menores, e o Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, institui a cobrança de subsídio literário para manutenção das escolas públicas através de taxas (carne, sal, aguardente, vinagre), porém em 1835 este subsídio foi cancelado por indícios de desvio e fraude. Em 1760 foram nomeados os primeiros professores régios, chamados de mestres formadores, eram docentes de Lisboa, e em 1776 foram criadas as aulas régias que eram aulas de disciplinas isoladas, mas predominava, neste período, a má qualificação docente, de acordo com Vieira & Farias (2011)

Afirmam ainda, as autoras, que com a vinda da Corte foram criados os primeiros cursos superiores para atendimento imediato, a Academia Real de Marinha, em 1808; a Academia Real Militar, em 1810; os cursos de cirurgia na Bahia e no Rio de Janeiro; além de um curso de anatomia também no Rio de Janeiro. A criação da Imprensa Régia em 1808 representou enorme avanço, bem como a da Biblioteca Pública, em 1810; foram criados ainda o Jardim Botânico e o Museu Nacional em 1818; os primeiros jornais também foram iniciados, além de colégios, existentes até hoje, como o Colégio do Caraça de 1820, fundado por padres lazaristas em Minas Gerais. Tais iniciativas visavam atender a Corte migrante que chegou e encontrou a colônia carente de todo e qualquer investimento em espaços formais de educação e cultura nos moldes europeizantes; tal situação exigiu intervenção rápida, criação emergencial de instituições, porém sempre visando à elite.

No período chamado de Brasil Império, em 1827, é criada a primeira Lei Geral de Educação, há propostas de reformas, mas que não passam de promessas; propõe-se a descentralização do ensino, passando a educação elementar e secundária à esfera das províncias e o ensino superior e a educação básica, ficando como responsabilidade da Coroa. Inspira-se na cultura europeia, com modelos de educação transplantados, como no caso do Método Lancaster<sup>2</sup>, mas ainda prevalecia a desvalorização do professor, com baixos salários e precárias condições de trabalho. A Lei passa a autorizar a criação de escolas sem licença, estimulando as particulares, determina que todas as cidades e vilas populosas tivessem escolas de primeiras letras, ficando definido o método de ensino mútuo e ainda definindo formas de

---

<sup>2</sup> **Método Joseph Lancaster** (1820) – os próprios alunos adiantados como auxiliares do professor num espaço amplo, ficando os alunos o tempo todo ocupados e vigiados conseguir-se-ia: abreviar o tempo na educação, diminuir despesas das escolas, generalizar a instrução necessária às classes *inferiores*. Mas logo se perceberam as dificuldades: espaços inadequados, condições materiais inadequadas que inviabilizaram o sucesso do método. (FARIA F<sup>o</sup>. Luciano M. 2000, p.141).



provimento de professores e seus ordenados, bem como sua capacitação. Esta Lei determina também sobre edifícios escolares, cria escolas de meninas e estabelece os conteúdos que serão ensinados. (Vieira & Farias, 2011)

Apesar destas inúmeras alterações legais e propostas de mudanças, em 1832, o Brasil contava com cento e sessenta e duas escolas de meninos e apenas dezoito escolas de meninas e, além disso, quarenta destas escolas estavam sem professores, o que reafirma o (des) caso como marca das práticas relacionadas à educação no país desde seu início.

Na obra de Vieira & Farias (2011) encontramos dados sobre a proposição em 1834 do Ato Adicional que altera a Constituição e dá poder às assembleias legislativas provinciais para legislar sobre instrução pública inicial e os estabelecimentos próprios para promovê-la, tal ato divide o sistema educacional nascente, que em 1840, havia quatrocentas e quarenta e uma escolas e cinquenta e nove cadeiras de latim e em 1842 acaba por ser permitida a volta dos jesuítas ao Brasil, com a criação de colégios mantidos pela ordem jesuíta e a constituição de um ensino privado, em 1854 há uma reforma do ensino primário e secundário, com novos estatutos para cursos jurídicos e escolas de medicina, além do reforço do caráter propedêutico e seletivo do ensino oferecido.

Em 1874 ocorre a primeira tentativa de controle do Estado sobre as escolas, nomeando uma comissão para inspecionar estabelecimentos públicos e particulares; somente em 1878 são criados cursos noturnos para adultos não alfabetizados, sendo que neste período já havia certa rejeição por parte da opinião pública para com a escola pública.

No final do século XIX, o Brasil iniciou a luta pela emancipação política, e passou por profundas transformações, como a mudança do Império (1822-1888) para a República (1889-1929). Com o início da República, segundo Patto (1999), adotou-se o modelo político americano baseado no sistema presidencialista, e sem analisar a realidade social brasileira da época se buscava imitar o modelo liberal europeu e norte americano de escola. Em 1891 a primeira Constituição republicana vêm à defesa de princípios federalistas, de Estados autônomos, com a eliminação do poder moderador e a instituição do voto direto (homens maiores de 21 anos), além da separação estado/igreja.

Na República a educação pública nacional, deveria visar a formação do cidadão, com a educação cívica e patriótica. Inúmeras reformas e decretos foram instituídos, fortemente influenciados por ideias positivistas, como o caso de Benjamin Constant. A Reforma de Constant tinha como princípios orientadores a liberdade e laicidade do ensino, como também a gratuidade da escola primária.

Para Bello (2001) estes princípios seguiam a orientação do que estava estipulado na Constituição brasileira e Cartolano (1994) alerta que esta reforma expressava a descentralização, mas também funcionava como referência e modelo para as demais iniciativas relativas à instrução nacional. Aqui se justifica a disciplina Instrução Moral e Cívica, que segundo Veríssimo

(1985) tinha o objetivo de ser a instrução da cultura moral e intelectual do indivíduo, a educação nacional.

Ainda, afirma o autor que no período da primeira república é instituído o exame de madureza e são acrescidas matérias científicas, contudo observa-se certa oscilação entre o humanismo clássico e o positivismo científico.

Nesse contexto inicia-se o século XX, e na década de vinte especialmente, observam-se fatos importantes no processo de mudança das características políticas brasileiras: O Movimento dos 18 do Forte (1922), a Semana de Arte Moderna (1922), a fundação do Partido Comunista (1922), a Revolta Tenentista (1924) e a Coluna Prestes (1924 a 1927). Nesse período foram também realizadas reformas educacionais de abrangência estadual: no Ceará (1923), as de Lourenço Filho; na Bahia (1925) a de Anísio Teixeira; em Minas Gerais (1927), Francisco Campos e Mario Casassanta; no Distrito Federal - atual Rio de Janeiro - (1928) a de Fernando de Azevedo; em Pernambuco (1928) a de Carneiro Leão, (BELLO, 2001).

Apesar de todas essas reformas na República ainda se mantém o alto índice de analfabetismo, o elitismo da educação, o afastamento das camadas populares do acesso à escola; surgem os educadores de profissão influenciados pela escola nova e em 1924 é criada a ABE (Associação Brasileira de Educadores) que promoveu várias conferências.

Arranjos de bastidores e a manipulação do voto pelas elites dirigentes garantiam o domínio dos coronéis e transformavam o princípio do “governo do povo, pelo povo e para o povo”, inscrito na primeira Constituição da República, num claro indicador de que a “comédia ideológica”, iniciada no Império, continuava.” Por um lado a natureza democrático-liberal norteava o conjunto de princípios que justificaram a instalação deste período, por outro, o caráter autoritário e elitista definia a política. O crescimento da rede pública de ensino não era expressivo “em comparação com as estatísticas referentes ao Império o país possuía cerca de 75% de analfabetismo” (Patto, 1999, p.80)

Sobre o sistema escolar brasileiro Teixeira (1976) afirma que até a década de 1930 estava dividido em dois sistemas educacionais, paralelos e independentes, mas distantes socialmente: Um ensino primário gratuito e um ensino secundário pago. Enquanto o primeiro apresentava-se com oportunidades reduzidas o segundo impedia qualquer ascensão social mais rápida; já o ensino superior era gratuito, mas de caráter ineficiente. Apesar das escolas seguirem os padrões europeus, “com níveis de educação coletiva e doméstica relativamente alta” (p.273), na realidade brasileira isso não funcionava porque mesmo a educação destinada à camada popular se constituía como tipicamente de classe média. “Não era só a roupa, o sapato, que afastavam o povo da escola, mas o próprio tipo de educação que ali ministrávamos de que não podia aproveitar-se, em virtude da penúria do seu ambiente cultural doméstico” (p.273)

A revolução de 30 foi o marco referencial para a entrada do Brasil no mundo capitalista de produção, afirma Bello (2001). A nova realidade brasileira

passou a exigir uma mão-de-obra especializada e para tal era preciso investir na educação. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde.

O chamado Estado Getulista se apresentou no campo educacional com grandes marcas a centralização e o autoritarismo, foi um momento fecundo do pensamento pedagógico brasileiro com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, com a Reforma Francisco Campos (1931-1932), com a criação da Universidade de São Paulo-USP em 1934 e da Universidade do Distrito Federal - UDF em 1935. O Manifesto redigido por Fernando de Azevedo representou um contraponto ao pensamento conservador, trazia um amplo programa educacional e pensava a educação como serviço público do estado; propunha a escola comum para ambos os sexos, laica e considerava que a educação primária deveria ser gratuita e obrigatória, progressivamente o ensino deveria se tornar gratuito, e obrigatório até os dezoito anos; já se pensava a criação de mecanismos de financiamento da educação, como um fundo constituído de patrimônios, impostos, rendas. A nova constituição (1934) dedica um capítulo para educação e cultura com onze artigos, começa aí a se pensar num Sistema Educacional, no qual a União deveria manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal, e a organização e manutenção de sistemas educativos ficaria a cargo dos Estados, sendo que a União deveria fixar o Plano Nacional de Educação. Por outro lado houve favorecimento ao ensino religioso e às escolas particulares, que deveriam assegurar estabilidade aos professores enquanto bem servissem, além de remunerá-los condignamente. (Vieira & Farias, 2011)

Afirmam ainda as autoras (Vieira & Farias, 2011) que em 1937, refletindo tendências fascistas o regime ditatorial do Estado Novo outorga uma nova Constituição na qual a União não só traça diretriz, mas fixa bases e determina os quadros da educação nacional, visando formação física, intelectual e moral da infância e da juventude; pensava-se que a educação associada ao saneamento, saúde e educação do corpo, permitiria o fortalecimento da raça. A educação moral, o ensino religioso, o civismo e o patriotismo, foram considerados itens de suma importância para a concepção da educação como problema de segurança nacional; a liberdade de ensino era confundida com a livre iniciativa que foi priorizada, sendo a educação pública destinada aos que não pudessem arcar com os custos do ensino privado.

Ao analisar o art. 129 da Constituição de 1937 Vieira & Farias (2007) afirmam: “É clara a concepção da educação pública como aquela destinada aos que não puderem arcar com os custos do ensino privado. O velho preconceito contra o ensino público presente desde as origens de nossa história permanece arraigado no pensamento do legislador estado-novista.” (p.298).

Houve ainda a Reforma Gustavo Capanema (1942-1946) e a ideologia do período reafirmava e naturalizava as diferenças sociais, destinando ensino secundário às elites e ensino profissional às massas; criam-se as leis orgânicas para o ensino industrial, secundário, comercial, primário, normal e agrícola, e também ocorre a criação do SENAC e do SENAI; mas o alto índice de analfabetismo e de evasão escolar permanece. “Um estudo realizado por Moysés Kessel (1954) mostrou a dramaticidade da situação na década de

quarenta: do total de crianças que se matricularam pela primeira vez no primeiro ano, em 1945, apenas 4% concluíram o primário em 1948, sem reprovação; dos 96% restantes, metade não concluiu sequer o primeiro ano” (Patto, 1999, p.18).

Na democracia populista, o campo educacional traz ao mesmo tempo tendências conservadoras e liberais, num segundo Manifesto de Educadores ao Povo “Mais uma vez convocados”, de 1959, assinado por cento e sessenta e quatro personalidades de destaque, sendo que treze destes assinantes também assinaram o primeiro Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, postulavam educação liberal, democrática, voltada para o trabalho e o desenvolvimento defendia a escola pública, gratuita e sem distinção. Em 1946 outra Constituição e ainda uma LDB que propunha educação como direito de todos, ensino religioso conforme a religião de cada um, determinando que a União deveria aplicar 10% em educação, e que os Estados e municípios 20% para um Fundo Nacional; entretanto manteve-se uma grande abertura ao ensino privado, com fornecimento de bolsas de estudo custeadas pelo Estado.

A sociedade brasileira que organizou um sistema de ensino para cada classe, o primeiro para as classes baixas, o médio estadual para a classe média e o secundário acadêmico e superior para a elite deparou-se na década de 1950, com um sistema único, compreendendo escola primária, escola média vocacional, escola secundária acadêmica, cujo objetivo era atingir o ensino superior. O grupo de alunos que terminava o ensino médio já havia sido selecionado nas etapas anteriores pelo processo de eliminação, de modo que, os concluintes se julgam à admissão na universidade, isto é, educar-se e gozar dos privilégios de elite social. (Teixeira, 1976, p. 305-306)

Vale destacar que em 1953 a educação passa a ser administrada por um Ministério próprio: o Ministério da Educação e Cultura; em 1961 tem início uma campanha de alfabetização - Paulo Freire propunha alfabetizar em 40 horas, adultos analfabetos; em 1962 é criado o Conselho Federal de Educação, que substitui o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação e, ainda em 1962 é criado o Plano Nacional de Educação e o Programa Nacional de Alfabetização, pelo Ministério da Educação e Cultura, inspirado no Método Paulo Freire.

Com a Ditadura Militar várias leis direcionadas à educação são propostas como a 5540/68, que discorria sobre universidades e ensino médio, bem como a 5692/71, Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus (A característica mais marcante desta Lei era tentar dar à formação educacional um cunho profissionalizante), que foi reformulada pela lei 7044/82. As ações do período visavam conter a demanda pelo ensino superior e promover a profissionalização do ensino médio. Assim, as contradições presentes no mundo das ideias, oficialmente aceitas nesta época, e a maneira como conviveram na constituição do pensamento educacional, se refletem nas décadas seguintes, até a atualidade. (Vieira & Farias, 2011).



Houve reformas de fato, como a Reforma Universitária, na qual um grupo de trabalho contou com sessenta dias para pensar mudanças em 1968; houve o debate sobre a UNE, o plano ATCON<sup>3</sup> em 1966, o relatório Meira Matos<sup>4</sup>, a reforma MEC em 1969. A universidade recebeu nova organização, com estrutura departamental, sistema de créditos e matrículas por disciplinas, instituindo a carreira universitária única, a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, bem como a expansão da oferta de matrículas. Na Ditadura Militar houve ainda a reforma no ensino de 1º e 2º graus, visando a profissionalização, o 2º grau técnico com formação especial para qualificação e habilitação profissional, pensou-se um núcleo comum obrigatório nacional (parecer nº853/71) e uma parte diversificada que atenderia às peculiaridades locais (livre escolha). (Vieira & Farias, 2011)

No 2º grau estabeleceram-se os mínimos para cada habilitação (pareceres nº 45/72 e depois nº 76/75), mas o fracasso destas reformas do ensino de 1º e 2º graus ocorreu por conta do despreparo físico, humano e ideológico das escolas: falta de professores habilitados, de instalações para oficinas, além da falta de recursos; além disso, a classe média não abraçou a ideia de educação para o trabalho. (Vieira & Farias, 2011).

Surgem ensaios de planejamento educacional e adequação ao modelo desenvolvimentista, elaborações de planos globais com cunho científico e técnico para prever demandas do país revelam enfoque dos militares no planejamento, elabora-se o PND – Plano Nacional de Desenvolvimento e o PSECD – Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto; procura-se organizar certa vinculação entre os âmbitos federal e estadual, global e setorial, e isto gera forte repercussão no contexto educacional brasileiro. Neste período é criado o MOBREAL que propõe erradicar o analfabetismo no Brasil (mas não conseguiu), e investe-se no ensino supletivo como prioridade, há uma ampliação de matrículas e o crescimento da oferta na rede privada para o ensino superior e, além disso, imperava a centralização na gestão educacional.

A proposta educacional durante os anos do governo militar por um lado, fundamentou-se nos princípios positivista da ordem e do progresso; por outro, tornou-se dependente, em muitos aspectos do capitalismo

---

<sup>3</sup>A reforma de Action pressupunha a emergência de uma nova universidade que seria fator de eficiência e produtividade adequadas à ideologia pós-64: nacionalismo desenvolvimentista e reconstrucionista (Boschetti, 2007).

<sup>4</sup> O Coronel Meira Mattos, pertencia ao Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra. Ele presidiu a Comissão que, juntamente com Hélio Souza Gomes da UFRS, Jorge Boaventura de Souza da Divisão de Educação Extra-Escolar e Affonso Agapito de Vasconcelos, da Secretaria Nacional, deveria intervir na universidade e propor medidas relacionadas aos problemas estudantis que serviriam de roteiro seguro para sua solução, tendo em vista os princípios democráticos e a relação desses com o aprendizado universitário e o contexto jurídico. A Comissão considerava a necessidade de ampliar o sistema de ensino superior existente, mas, ponderando sobre a “escassez” de recursos, recomendava racionalidade nos investimentos para que pudessem gerar o máximo de rendimento (idem, p. 226).

internacional. A Reforma partiu do princípio de que o ensino superior é uma necessidade social: não uma necessidade em si, símbolo do progresso e da cultura a serviço do ser humano, mas um meio que permitiria avançar da condição de espaço periférico para a condição de espaço central, como nos modelos estrangeiros. Para tanto, reestruturou conteúdos e cursos com o intuito de trazer o recém-formado para um mercado de trabalho que estaria a sua espera não apenas para realizar seu sucesso profissional, mas também para integrá-lo ao movimento nacionalista de projetar o Brasil (Boschetti, 2007, p.228).

Com a queda do muro de Berlim, segundo Frigotto e Ciavatta (2003) especialmente na Europa, houve o retorno das ideias socialdemocratas. No que se refere à educação, afirmam os autores que, “Os anos de 1990 registram a presença dos organismos internacionais que entram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental.” (p.5).

Assim, um grande evento mundial sobre educação realizado em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, “A Conferência Mundial sobre Educação para Todos” marca o início desta década e é financiado pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial cujos objetivos principais eram: “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” e o “enriquecimento dos valores culturais e morais comuns “. (UNICEF, 1990)

No Brasil com o fim da Ditadura e a reabertura para o Estado democrático os três primeiros governos propuseram mudanças e prepararam o terreno, mesmo com rumos indefinidos; tudo começa com o documento “Educação para todos: caminhos para mudança” e a instituição do Dia D da Educação em 1985; além disso, a Constituição Federal de 1988 terá um longo capítulo sobre educação e este será um aspecto muito importante. Algumas gestões vão deixar a política educacional em segundo plano, propondo cortes e descuidando da escola pública; apesar disso é proposto um Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania, na gestão de Collor, e depois um Plano Decenal de educação para todos em 1993, na gestão de Itamar Franco, além da realização de uma Conferência Nacional de educação para todos em 1994, ainda Itamar propõe universalizar com qualidade, defende a pedagogia da atenção integral, o desenvolvimento da educação tecnológica, a extensão da escolaridade no 2º grau e a qualidade para a graduação, bem como a consolidação da pós graduação, como prevenção contra os riscos da modernidade. (Vieira & Farias, 2011).

A gestão FHC rompe com algumas práticas, mas propõe rumos e revela seu projeto inicial para educação no documento “MÃOS À OBRA” em 1994, várias medidas são deflagradas no executivo e no legislativo, aprova-se a emenda constitucional nº 14 (1996) que modifica artigos da CF/1988 e dá nova redação ao artigo 60, propõe-se a LDB 9394/1996 que é a primeira lei geral da educação desde 1961.



A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), finalmente aprovada pelo Congresso, resultou da iniciativa personalista do senador Darcy Ribeiro e representou, para Florestan Fernandes (1991) uma dupla traição: fez uma síntese deturpada do longo processo de negociação do projeto negociado com a sociedade organizada e deu ao governo, que não tinha projeto de LDB, o que este necessitava. (Frigotto & Ciavatta 2003, p. 111)

O FUNDEF foi instituído a partir de 1998, congregando 15% de quatro impostos (ICMS, FPE, FPM E IPI) e depois rateando os recursos conforme o número de alunos por rede. A Emenda Constitucional 14 permitiu a intervenção da União nos Estados, caso não aplicassem o valor mínimo exigido por lei (art. 34), modificou o dever do Estado na oferta do ensino fundamental e médio para quem não o cursou na idade certa (art. 208), redefiniu as responsabilidades em relação à oferta do ensino (art. 211), detalhou os recursos que a União deveria aplicar para erradicação do analfabetismo e manutenção do ensino fundamental (art. 212), criou um fundo contábil para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. (Vieira & Farias, 2011).

Para Frigotto e Ciavatta (2003) o que demonstra a falta de comprometimento com a melhoria da educação foi a “descentralização autoritária dos encargos de manutenção da educação infantil e fundamental pelos municípios sem garantir, em sua maioria, condições mínimas de manter um atendimento qualitativo ao fundamental” (p.116). O que se evidencia com a criação do FUNDEF foi que os municípios, para permitir um gasto mínimo aluno/ano no ensino fundamental aceleraram o processo de incorporação das matrículas depois que perceberam que poderiam, com isso, aumentar suas receitas compulsórias.

O governo estabelece e define sua política educacional na qual a execução seria efetivada pelos estados e municípios, o controle do sistema se efetivaria pela política de avaliação: SAEB, PROVÃO, ENEM; além disso, propôs a Reforma Curricular com PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais e o fortalecimento de programas como: PNAE, PNLD, PDDE, TV ESCOLA, PROINFO, PROFORMAÇÃO. Entretanto houve distâncias enormes entre o proclamado e o realizado, e em 2000 o MEC divulgou resultados do SAEB/99 que mostraram que a realidade era pouco animadora.

Concordando com os autores citados verificamos que o investimento efetivo na educação fundamental apresentou-se fraco o que resultou na desvalorização do magistério privando o FUNDEF do significado da própria sigla. Observam ainda Frigotto; Ciavatta, (2003) a instalação de uma imagem em que se evidencia que:

[...] “a educação básica não é um dever do Estado e espaço para profissionais especializados e qualificados, mas para ações fortuitas e tópicas de amigos, padrinhos e de voluntários”. [...] “As apelativas e sequenciais campanhas de “adote uma escola”, “amigos da escola”,



“padrinhos da escola” e, depois, o “voluntariado” explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas” (p. 115).

Nesse percurso histórico cabe destaque os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e a avaliação (SAEB) como políticas pedagógicas do governo federal. O que se evidencia é uma política de aparência democrática, como nos recorda Frigotto; Ciavatta (2003) a demonstração de Edith Frigotto (1999): o governo ao enfatizar a necessidade das escolas produzirem seus currículos de forma participativa e dentro de sua realidade impõe na prática os PCNs produzidos por especialistas, na medida em que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é elaborado a partir dos PCNs. Outra ação desse período que demonstra a posição neoliberal da reforma educacional refere-se à educação tecnológica e à formação Profissional.

O Decreto nº 2.208/97 [...] foi complementado, como instrumento coercitivo, pela Portaria MEC nº 646 de 1997, que obriga os Centros Federais de Educação Tecnológica a restringirem em 50% as matrículas do nível médio integrado, das oferecidas em 1966, com o indicativo de extensão futura. A arma do MEC para isso era a concessão de mais ou menos recursos de acordo com a adesão à portaria. No plano pedagógico, a Resolução nº 04/99 e o Parecer CNE/CEB nº 16/99, que traçam as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos técnicos de nível médio, escancaram a perspectiva economicista, mercantilista e fragmentária mediante a pedagogia das competências e a organização do ensino por módulos, sob o ideário da ideologia da empregabilidade. (Frigotto; Ciavatta, 2003. P.120)

Em maio de 2000 Maria Helena Patto (Patto, 2010) em aula ministrada como atividade de greve na USP faz uma reflexão sobre a versão oficial da política educacional nos anos 90. Diz ela que os números levam a autora do relatório Oficial (Duhren, 2000) a concluir que houve um Progresso nítido e identifica críticas à política educacional, as quais são interrogadas por Patto em relação a sua natureza. “Entre os problemas que ainda permanecem, nenhum dos aspectos mencionados toca o cerne da miséria da política educacional brasileira: o descaso secular pela instrução pública. Fala-se em desigualdade regional, qualificação de professores, regularização do fluxo escolar, modernização técnica do ensino, educação de jovens e adultos em cursos supletivos.” (Patto, 2010, p.52).

Argumenta ainda a autora sobre a qualidade inaceitável do ensino público fundamental e médio no país, assim como a desvalorização contínua de professores e a aparente democratização do ensino. “Antes, a exclusão era sumária, agora é mais demorada e mais sutil. Em ambos os casos, o resultado último continua sendo a responsabilização da vítima” (Patto, 2010, p.54).

Enfatizamos, na presente análise, a pertinência e atualização do questionamento realizado pela a autora acima acerca da concepção de



formação que não se transforma. Afirma ela: “Para formar a sensibilidade e a inteligência o ensino não pode limitar-se à instrumentalidade da razão. Ao contrário, deve ter como meta formar para a reflexão sobre a realidade nacional e internacional e sua relação com a desigualdade social e política.” (Patto, 2010, p. 55).

A presente reflexão não se ateve, ainda, ao estudo das políticas após o governo FHC, fato este em andamento, contudo coube aqui uma breve reflexão sobre as diretrizes das políticas de educação que sustentaram o Brasil desde o império até final da década de 1990.

## Conclusão

---

A partir deste retrospecto histórico e das considerações sobre identidade em emancipação nos é possível identificar como o projeto de educação, tecido ao longo da história brasileira tem se posicionado em relação à constituição do sujeito. A escola, enquanto instituição educativa, ao longo da história brasileira tem sido mediadora de uma política de identidade que prioriza a colonização em detrimento da emancipação e inaugura o século vigente com novas definições de políticas educacionais que cria e recria cotidianamente uma prática em que estão em jogo concepções e valores no contexto das exigências do mercado. Mesmo sem analisar as políticas educacionais implantadas pelos governos que sucederam FHC é possível observar que as indignações apontadas por Patto em 2000 (aula proferida na USP) e publicada em 2005 sobre a educação na década de 1990 ainda são procedentes, isto é, mesmo que as políticas apresentem novas propostas não são reveladoras de significativas transformações.

As atribuições de sucesso e fracasso ainda são destinadas às individualidades dos integrantes da escola. Manipulam-se os mecanismos simbólicos de naturalização das competências e incompetências. As preocupações têm se voltado muito mais para a resolução das tensões intrínsecas à realidade atual da escola que procura um bode expiatório: ora o aluno, ora o professor, ora a direção, ora a estrutura e ora a própria escola, que acaba por tornar-se um sujeito no processo.

Os objetivos dos projetos de ensino não possuem significado que mobilize ações transformadoras na medida em que os fins são extrínsecos e retroalimentados por uma rede que envolve estratégias governamentais de desenvolvimento: meios de comunicação de massa, agências internacionais, e mercado econômico.



Considera-se que não basta desenvolver projetos de base educacional como último reduto de resistência às tendências sociais hegemônicas. Necessário é considerar a formação humana no sentido mais acentuado possível em que os objetivos para a educação escolar sustentem: formar em seu ambiente, sujeitos que consigam produzir formas de conhecer e intervir em suas realidades enquanto expressão de um projeto de constituição do conhecimento como política pública, que considere a instrumentalização voltada para a sobrevivência contemporânea, mas também priorize a crítica a essa condição de regressão humana.

Assim como afirma Alves e Silva (2006) que pensar a política de educação hoje exige também a reflexão e o reconhecimento da condição de pluralidade cultural, política e econômica, sintetizada pela noção de globalização, real ou imaginada. São necessárias ações transformadoras realizadas no próprio espaço escolar que resgatem práticas constitutivas, de modo participativo da comunidade escolar.

Reafirmamos aqui essas considerações como possibilidade de superação de posturas autoritárias e reestruturação de identidades capazes de dinamizar a vida dos sujeitos a fim de, superar as coerções sociais impostas, através de políticas educacionais, que visam atender a interesses outros e nunca a garantia de uma educação escolar comprometida com a emancipação humana.

## Referências Bibliográficas

---

Alves, Cecília P. (1997) *"Eu Nunca Vou Parar De Buscar Nada". Emancipação frente à colonização e as políticas de identidade na adolescência*. São Paulo. (tese de doutoramento, Pontifícia Universidade Católica - São Paulo).

Alves, Cecília. P., & Silva, Antonio. C. B. (2006). Psicologia Escolar e Psicologia Social: Articulações que Encontram o Sujeito Histórico no Contexto Escolar. *Psicologia da Educação*, 23, 189-200.

Boschetti, Vania R. (2007). Plano Atcon e Comissão Meira Mattos: Construção do Ideário Da Universidade Do Pós-64. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.27, p.221 –229, set.

Bello, José L. de P. (2001). *Educação no Brasil: a História das rupturas. Pedagogia em Foco*, Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb14.htm>, acesso em: 28 de Novembro de 2010.

Ciampa, Antonio da C. (1987). *A estória do Severino e a História da Severina. Um Ensaio de Psicologia Social*. São Paulo, Brasiliense.

Ciampa, Antonio da C.(2002). Políticas de Identidade e Identidades Políticas. In: Maria Consuelo Passos; Cristian Ingo Lenz Dunker. (Org.). *Uma Psicologia que se Interroga: Ensaio*. 1ed.São Paulo: EDICON, v. 1, p. 133-144.

Duhran, Eunice R., (2000). "A Educação no governo de Fernando Henrique Cardoso". *Revista do departamento de Sociologia da USP*, 11 (2), São Paulo, 2000,

Habermas, Jürgen (1990) *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Faria F<sup>o</sup>. Luciano M. (2000). Instrução elementar no século XIX. In.: LOPES, Eliane M. T. e outros (orgs). *500 anos de educação no Brasil*. Autêntica: Belo Horizonte, p.141.

Frigotto, Gaudêncio., & Ciavatta, Maria. (2003). Educação Básica No Brasil Na Década De 1990: Subordinação Ativa E Consentida À Lógica Do Mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, acesso em 10 de abril de 2012.

Medeiros, Ligia. (1986). *A criança da favela e sua visão de mundo: uma contribuição para o repensar da escola*. Rio de Janeiro: Dois Pontos.

Patto, Maria H. de S. (1999). *A Produção do Fracasso Escolar: Histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo.

Patto, Maria H. de S. (2010). *Exercícios de Indignação: escritos de educação e psicologia*. 2. Ed. São Paulo: Casa do Psicólogo.

Ribeiro, Arilda I. M. (2000). Mulheres educadas na Colônia. In.: LOPES, Eliane M.T.a e outros (orgs). *500 anos de educação no Brasil*. Autêntica: Belo Horizonte.

Teixeira, Anísio. (1976). *Educação no Brasil*. 2<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional – MEC, 1976.



UNICEF, BRASIL. (1990). Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990). Acessado em 15 de janeiro de 2012, de < [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm),=

Verissimo, José. (1985, 3ª ed). *A educação nacional*.. Porto Alegre: Mercado Aberto.

Vieira, Sofia L., & Farias, Isabel M. S. de. (2011). *Política Educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Liber Livro Editora.

Vieira, Sofia L.(2007). A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *R. bras. Est. pedag.*, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago.

**Recebido em 12/02/2013**

**Aceito em 11/06/2013**