

## EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA: as tensões entre a ampliação de direito à educação e o autoritarismo brasileiro

*Gilda Cardoso de Araujo*

Doutoranda em Educação pela USP

### INTRODUÇÃO

O processo de afirmação dos direitos é histórico, já que estes “nascem em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes” (Bobbio, 1992, p.5). Daí não ter surgido no século XVIII, quando tem início o processo de afirmação dos direitos, a demanda pelo sufrágio universal e pelos direitos sociais, inclusive a demanda pelo direito à educação. O que importava nesse contexto de oposição ao absolutismo monárquico era a eliminação dos privilégios de nascimento e dos critérios que fundavam a aristocracia.

A ampliação do sufrágio fez com que as demandas por recursos institucionais se tornassem cada vez maiores, na exata medida em que se ampliavam a economia de mercado e a injusta distribuição de renda e de propriedade. Essas demandas só poderiam ser atendidas pela via política (Przeworski, 1989). Assim, aos direitos civis (século XVIII) foram incorporados os direitos políticos (século XIX) e os direitos sociais (século XX) (Marshall, 1967, Bobbio, 1992).

Os direitos sociais surgem a partir da reação dos governos à crise econômica dos anos 30, quando, então, o Estado assume o papel de redistribuidor de renda e de árbitro dos conflitos distributivos (Comparato, 1981)

Embora o ‘Estado de bem-estar’ não seja o resultado mecânico e imediato da instituição do sufrágio universal, a crescente redistribuição de renda tem estreita correlação com a ampliação das práticas democráticas, uma vez que as

exigências de ampliação da participação política acabaram potencializando as reivindicações por serviços a serem oferecidos pelo Estado (Singer, 1988). É nesse contexto que a educação passou a ser reconhecida como direito social a ser garantido pela ação estatal e como estratégia de desenvolvimento sócioeconômico. A afirmação da educação como direito social suscitou a necessidade da intervenção ativa do Estado no sentido programático com a organização de programas de ação, ou seja, de políticas públicas.

É preciso destacar que desde o século XIX os sistemas nacionais de ensino haviam sido criados nos países europeus, mas esses sistemas estavam atrelados muito mais à idéia de agregação social à ordem burguesa do que à garantia da educação como um direito social. Apesar disso, é inegável que o processo de criação de sistemas nacionais de ensino, no século XIX, contribuiu para o entendimento da educação como direito social no século XX. Do ponto de vista da história constitucional, foram as constituições mexicana, de 1917, e alemã, de 1919, que afirmaram pela primeira vez a educação como um direito social a ser assegurado pelo Estado.

No Brasil, a trajetória histórica da afirmação dos direitos irá conferir um grau maior de ambigüidade nas medidas de proclamação e de implementação do direito à educação, uma vez que apenas a partir de 1988 a concepção universalista dos direitos sociais foi incorporada ao sistema normativo brasileiro e que o processo de afirmação dos direitos no país foi assinalado pela defasagem entre os princípios igualitários proclamados na lei e a realidade de desigualdade e de exclusão (Telles, 1988).

Tanto essa introdução tardia da concepção universalista dos direitos sociais quanto essa disparidade entre o legal e o real guardam relação com a não institucionalização de uma esfera pública democrática, pois os ideais de igualdade e justiça eram introduzidos numa sociedade marcada por relações verticalizadas e autoritárias e, portanto, fraturada internamente por suas contradições.

Além disso, o ideal emancipador e inclusivo do direito à educação também é mitigado pelas próprias relações que se estabelecem na dinâmica escolar, já muitas vezes denunciadas como reprodutoras das desigualdades sociais e como inculcadoras dos valores e interesses das classes sociais que detêm o poder econômico e político.

Esse trabalho pretende suscitar algumas reflexões sobre as duas tensões básicas sobre a educação obrigatória e o direito à educação no Brasil: o fato de a formalização dos direitos no Brasil ter ocorrido num contexto de relações de favorecimento e tutela entre atores desiguais e/ou de concessão do

reformismo das elites políticas e a ambigüidade entre as promessas de emancipação humana que as oportunidades educacionais oferecem e a existência de culturas escolares marcadamente autoritárias.

## O PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS NO BRASIL

Apesar da condução pelo alto do processo de constituição do Estado Brasileiro, o ordenamento normativo desde o início incorporou os direitos civis e políticos, inspirados, sobretudo, nos modelos constitucionais norte-americano e europeu. Mas o modo pelo qual essa incorporação se deu, fez surgir, na origem, o problema da contradição entre o país real e o país legal (Carvalho, 1995).

No processo de formação do Estado brasileiro, apesar da implantação da monarquia constitucional e da elaboração de uma Constituição baseada no liberalismo, a nova organização política manteve a organização colonial, pois permaneceram intocados a escravidão, o latifúndio e o comprometimento do Estado com os interesses privados (patrimonialismo), que se consubstanciaram em fatores restritivos à vigência dos direitos civis.

Com a República, em que pese a ampliação da participação política formal da população com a eliminação da exigência mínima de propriedade e renda, os aspectos substanciais da participação política eram maculados pelas manobras eleitoreiras que resultavam em fraudes e violências. Isso porque os brasileiros que a Constituição republicana havia transformado em cidadãos permaneciam nas mesmas condições que vigiram nos três séculos de colônia: 85% eram analfabetos e 90% viviam nas zonas rurais sob o domínio ou a influência dos grandes proprietários rurais (Carvalho, 1995). Dessa forma, a esmagadora maioria da população permaneceu diretamente dependente da estrutura latifundiária.

Nessas circunstâncias, o voto era somente um ato relacionado às contendas locais, não se identificando com o exercício do direito de participar da vida política do país, uma vez que os eleitores estavam atrelados aos ditames de um chefe político local a quem obedeciam pela força ou por lealdade e gratidão resultantes da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, devido à precariedade de condições de sobrevivência e de garantias sociais (Leal, 1993).

A República declarava em seus propósitos a intenção de “...trazer o povo para o prosclênio da atividade política” (Carvalho, 1987, p. 11). O advento da República no Brasil se caracterizou por uma intensa movimentação de idéias vindas do Constitucionalismo francês e norte-americano, mas isso não significou mudança na ordem social e política, pois ao contrário da França e dos Estados Unidos, onde o liberalismo surgiu como expressão da luta contra os abusos do poder do Estado e para salvaguardar os interesses dos cidadãos, no Brasil, esse mesmo liberalismo serviu muitas vezes para justificar o arbítrio do favor, relegando a um plano secundário e apenas formal a garantia dos direitos dos cidadãos.

A partir da Revolução de 30, houve mudanças significativas no campo social e político, que se traduziram na posição reformista que defendia o fortalecimento do poder central contra o federalismo oligárquico. Essa posição, tributária do pensamento conservador, defendia a existência de um governo forte e intervencionista que promovesse a unidade nacional. Esse foi o perfil assumido pela “Era Vargas”.

De 1930 a 1937, o país viveu uma intensa agitação política e ideológica,<sup>1</sup> o que demonstra um certo avanço no exercício dos direitos políticos que se refletiu na legislação (lei eleitoral de 1933) e também na formalização jurídica de alguns direitos sociais, pois, na Constituição de 1934, foi incluído pela primeira vez um capítulo sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família, a educação e a cultura.

Entretanto, como afirma Carvalho (1995), o golpe de 1937 indica que os avanços democráticos tinham sido muito frágeis e os direitos sociais, embora não tenham sofrido abalos muito sérios (ao contrário, a legislação social e trabalhista teve grande impulso), foram introduzidos e aprimorados numa época em que os direitos civis e de participação política foram praticamente suprimidos.

A partir de 1945, a conjuntura internacional assinalada pelo final da Segunda Guerra Mundial impulsionou o fim da ditadura e o estabelecimento de liberdades civis e políticas. A Constituição de 1946, contudo, manteve a proibição do voto dos analfabetos, o que era uma limitação significativa,

1. Revolução Constitucionalista, Aliança Nacional Libertadora, Intentona Comunista e Ação Integralista Brasileira são exemplos dessa efervescência política e ideológica.

pois 55% da população (Censo Demográfico de 1940) estaria excluída do processo formal de participação. Apesar dos avanços dos direitos civis e políticos, os direitos sociais permaneceram praticamente inalterados em relação ao período anterior (Estado Novo).

Por fim, o aumento da participação política com a conjuntura das liberdades civis e políticas nesse período trouxe uma nova reação de autoritarismo e os direitos civis e políticos foram outra vez restringidos pelo uso da força. De forma similar a 1937, a ênfase nos direitos sociais e no papel ativo do Estado como condutor do desenvolvimento caracterizaram o período. A principal distinção é que o regime militar manteve o funcionamento do Congresso e a realização de eleições ainda que de forma parcial.

Para Marshall (1967) havia, na seqüência histórica do surgimento dos direitos, uma lógica que reforçava a democracia. Essa lógica era a seguinte: a partir do exercício das liberdades civis, garantidas por um poder judiciário independente do Executivo, seriam ampliados os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Poder Legislativo e a atuação destes, segundo as demandas populares, garantiria a aprovação de medidas de ampliação dos direitos sociais. Essas medidas seriam realizadas pelo Executivo. As liberdades civis constituiriam, assim, a base dessa lógica

No Brasil, segundo Carvalho (1995), seguiu-se uma ordem inversa dessa lógica, uma vez que os direitos sociais foram assegurados pela primeira vez numa época de restrição das liberdades civis e políticas. A ampliação do exercício do voto aconteceu em pleno regime militar, pois de 12,5 milhões de eleitores em 1960, passamos a contar com 65,6 milhões em 1986, uma ampliação do eleitorado de 161% (Carvalho, 2000). Contudo, essa ampliação do eleitorado ocorreu num momento em que os papéis e as funções dos órgãos de representação política do país estavam completamente esvaziados. Finalmente até mesmo o respeito a muitos direitos civis até hoje não foram consolidados nas práticas sociais.

Assim, no Brasil o surgimento do Estado não correspondeu a um processo de gradativa institucionalização da esfera pública. A formalização dos direitos civis e políticos coexistia com as relações de favorecimento e tutela entre atores desiguais e os direitos sociais vieram mais como concessão do reformismo das elites políticas do que como consequência de movimentos orgânicos de participação popular.

## AFIRMAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

O direito à educação pode ser traduzido basicamente em dois aspectos: a oportunidade de acesso e a possibilidade de permanência na escola, recebendo educação com nível de qualidade semelhante para todos. O direito à educação traz uma potencialidade emancipadora e inclusiva, visto que a sua afirmação parte do pressuposto de que a escolarização é niveladora das desigualdades do ponto de partida. Com base nisso, a partir de 1917, a escolarização foi transformada em obrigação pela maioria dos países mediante inscrição em textos constitucionais (Sacristán, 2000).

Não se pode confundir a existência de escolas públicas com o direito à educação, já advertia Pontes de Miranda em 1953. O direito à educação pressupõe o papel ativo e responsável do Estado tanto na formulação de políticas públicas para a sua efetivação, quanto na obrigatoriedade de oferecer ensino com iguais possibilidades para todos. Quando o Estado generaliza a oferta de escolas de ensino fundamental, tem o poder de obrigar à frequência.

Portanto, o direito à educação, diferentemente dos demais direitos sociais, está estreitamente vinculado à obrigatoriedade escolar. Isso porque, enquanto os cidadãos podem escolher entre fazer uso ou não dos demais direitos sociais, a educação é obrigatória porque entende-se que as crianças não se encontram em condições de negociar se querem ou não recebê-la e de que forma. Paradoxalmente, a educação é ao mesmo um direito e uma obrigação. Assim, o direito não fazer uso dos serviços educacionais não está colocado como possibilidade e a perspectiva emancipadora não está colocada como ponto de partida e sim como ponto de chegada. Daí a relação estreita entre direito à educação e educação obrigatória (Horta, 1998).

Além desse aparente paradoxo que está na própria origem do direito à educação, a expansão das oportunidades de escolarização no Brasil foi assinalada por uma ambigüidade fundamental: ao mesmo tempo em que havia um reconhecimento, no nível do discurso, da educação escolar como fator importante para o desenvolvimento econômico e social, o direito ao acesso e à permanência na escola elementar era negado tanto pelo sistema normativo quanto pelos mecanismos de seleção intra e extra-escolares.

No sistema normativo brasileiro, o direito à educação correspondeu à obrigatoriedade escolar como imposição ao indivíduo. Assim, poderia ser satisfeito em casa ou proporcionado em estabelecimentos particulares. Só a partir de

1988, ao direito à educação por parte do indivíduo, correspondeu à obrigatoriedade de oferecer educação por parte do Estado.

Isso pode ser explicado pela própria trajetória de afirmação dos direitos no Brasil. Com efeito, a não institucionalização de uma esfera pública e a coexistência de direitos civis e políticos formalizados com práticas sociais marcadas pelo favor e pela tutela tornaram a educação escolarizada dispensável. Se o direito à educação tem como pressuposto que a escolarização é indispensável para o usufruto dos demais direitos de cidadania, no Brasil, com esses direitos adaptados a práticas sociais baseadas nos privilégios e nas desigualdades, o caráter emancipador do direito à educação foi mitigado na sua origem. Um exame rápido na forma que assumiu a proclamação do direito à educação nos textos constitucionais brasileiros reforça essa análise.

A primeira Carta de 1824 assegurava a “...inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros...” e uma das maneiras dessa inviolabilidade se concretizar seria a instrução primária gratuita. Eram considerados cidadãos apenas as elites de um contexto histórico assinalado pelo latifúndio, pela centralidade política das oligarquias agrárias e escravistas. Outro aspecto relevante é que foi assegurada a gratuidade sem a obrigatoriedade, até porque os filhos desses cidadãos tinham sua instrução elementar ministrada em casa.

Já a Constituição Republicana de 1891 não afirma sequer a gratuidade, se resumindo a estabelecer que o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos seria leigo. A exigência de alfabetização restringia a participação política, ao trazer implícita a distinção entre cidadãos ativos - que possuíam direitos civis e políticos - e cidadãos passivos - que possuíam (em tese) somente os direitos civis. Ademais, a Constituição de 1891, ao mesmo tempo em que excluía os analfabetos do direito de votar (aliás considerado mais um dever, uma função social), desobrigava o Estado de proporcionar instrução básica (obrigação esta prevista na Carta Imperial de 1824 e omitida na primeira Carta Republicana). Assim, “... *exigia-se para a cidadania política uma qualidade que só o direito social da educação poderia fornecer e, simultaneamente, desconheciam-se este direito*” (Carvalho, 1987, p.45).

Apenas em 1934 a gratuidade é restituída ao texto constitucional e, pela primeira vez, vem associada com a obrigatoriedade para o ensino primário, que correspondia aos quatro primeiros anos de escolarização. Entretanto, apesar de a Constituição de 1934 proclamar que a educação deveria ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, não houve uma definição explícita da obrigatoriedade do Estado em oferecê-la, sendo esta caracterizada muito mais como a obrigatoriedade de frequência, pois a matrícula estava limitada à capacidade didática do estabelecimento ou a mecanismos de seleção para o ingresso.

Se para os demais direitos sociais não houve ruptura expressiva com o Estado Novo, para a educação há uma inflexão considerável. A Constituição outorgada de 1937 define o Estado como “colaborador” do dever da família em educar os seus filhos. O ensino primário é declarado obrigatório e gratuito, mas essa gratuidade previa a contribuição para o “caixa Escolar” daqueles que não pudessem provar sua condição de pobreza.

Com o fim do Estado Novo, a educação volta a figurar no texto constitucional de 1946 como direito de todos, sendo ministrada “no lar e na escola”. O ensino primário é declarado gratuito e obrigatório, mas, de novo, a obrigatoriedade é considerada para o indivíduo e para a família e não para o Estado.

A Constituição de 1967, outorgada durante o regime militar, mantém a educação como direito e amplia a etapa obrigatória de escolarização de quatro para oito anos. Mas esse direito tinha limites: ele era obrigatório para todos (os indivíduos, as famílias) e gratuito nos estabelecimentos públicos. Por mais paradoxal que pareça, é apenas na Emenda Constitucional de 1969 que a educação será explicitada como direito de todos e dever do Estado. Apesar dessa declaração formal, o ensino obrigatório continuava restringido pela idade (dos 7 aos 14 anos), desconsiderando etapa obrigatória de escolarização (1º grau) e excluindo, portanto, os jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de freqüentar a escola no período determinado pela lei.

Com a abertura política em meados da década de 1980 e a convocação de uma Assembléia Constituinte para realizar o desmonte jurídico e institucional do regime militar, a educação é entendida como um bem indispensável para o exercício democrático e o ensino fundamental é proclamado como direito público subjetivo a ser efetivado pelo Estado. Com isso, a obrigatoriedade passa a ser entendida tanto como a da família em enviar os seus filhos para a escola quanto como a do Estado em oferecer vagas em número suficiente para atender a demanda por matrículas no ensino fundamental. A grande inovação consiste em que, doravante, o cidadão é considerado titular do direito à educação e tem a possibilidade de acionar dispositivos jurídicos para que o Estado cumpra o seu dever de efetivá-lo, cabendo a responsabilização da autoridade competente (no caso secretários de educação e chefes do executivo) caso a prerrogativa do direito não se concretize.

Assim, após mais de um século é que o país terá, no nível dos valores proclamados, o direito à educação inscrito a partir de uma lógica mais universalista fazendo frente ao longo trajeto de iniquidades e privilégios na oferta da instrução elementar. De 1824 até 1988, as inscrições do direito à educação nos textos constitucionais eram assinaladas por uma concepção de que o mínimo era o bastante.



Ao lado do tardio surgimento de uma concepção mais universalista do direito à educação nos textos constitucionais, a dinâmica de expansão da escolarização obrigatória foi refreada, até a década de 60, por mecanismos de seleção nas instituições escolares. Mantínhamos uma escola “de” e “para” as elites, cujos objetivos convergiam para os da escola : buscava-se prestígio, inserção no mercado de trabalho e ascensão social. Dessa forma, o acesso à educação era fator de diferenciação social, pois mediante rigorosos mecanismos de seleção e ensino propedêutico voltado para o acesso a níveis superiores de educação ou para postos mais elevados no mercado de trabalho, eram “eleitos” aqueles que seriam incluídos nos demais direitos de cidadania.

O crescimento da população urbana e a industrialização do país a partir da década de 1940 contribuíram para o aumento das pressões sociais por expansão das oportunidades de escolarização. Essas demandas por ampliação das oportunidades de escolarização, ainda que atendidas de forma precária nos marcos do populismo, interferiram na ação estatal no sentido da efetivação do princípio da igualdade de oportunidade no acesso nas décadas seguintes.

Contudo, foi entre as décadas de 1970 e 1990 que houve um aumento expressivo no número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização. Mas outras formas de exclusão assumiram a posição central no processo de escolarização nas décadas de 70 e 80: os próprios procedimentos internos da escola, sua estrutura e funcionamento que conduziam à elitização do ensino, não mais por falta de vagas ou mecanismos de seleção, mas mediante a produção do fracasso escolar (repetência, evasão) como fator de diferenciação entre os merecedores e os não merecedores do acesso ao saber historicamente construído (Arelaro, 1988).

Na década de 90, assistimos a um processo de expansão das oportunidades de escolarização, em que esses mecanismos internos de exclusão por parte da escola foram amenizados (democraticamente ou não) por políticas de regularização do fluxo (ciclos, progressão continuada, aceleração da aprendizagem). Porém, novamente, “estratégias” de exclusão foram criadas pela dinâmica interna da escola: os alunos percorrem todas as séries ou todos os ciclos do ensino fundamental sem se apropriar de um instrumental mínimo necessário para a inserção social.

Se hoje a educação é proclamada como direito do cidadão e dever do Estado e estamos, segundo o discurso oficial, muito próximos da universalização do acesso no ensino fundamental, estamos muito longe das promessas de emancipação e de inclusão que estão na base do direito à educação. Dessa forma, a dimensão qualitativa é o grande desafio histórico para esse século no que diz respeito à educação obrigatória.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O autoritarismo brasileiro marcado pelo patrimonialismo das elites políticas brasileiras e pela adaptação dos princípios liberais a um contexto de iniquidade e injustiça tem estreita relação com a não efetivação do ideal emancipador e inclusivo do direito à educação, tanto no plano das políticas públicas de ampliação do acesso quanto no plano das relações que se estabelecem nas instituições educativas para a garantia de permanência do aluno na escola.

Atualmente, no contexto de “quase” universalização da oferta de ensino fundamental, segundo os dados oficiais, os desafios para a garantia e a efetivação do direito à educação estão situados basicamente em três frentes. A primeira, relativa à efetiva inclusão no processo de escolarização de contingentes da população à margem de qualquer processo educativo sistemático, como populações de bairros periféricos das grandes cidades ou populações das zonas rurais brasileiras; a segunda, quanto à disseminação e utilização dos mecanismos jurídicos de proteção aos direitos à educação e da criança e do adolescente em vigor desde 1988 e 1990, respectivamente e; a terceira, relativa à discussão pública sobre a inclusão sócio-histórica dos que já estão no processo de escolarização mediante a apropriação de saberes que possam, de fato, promover a emancipação e o exercício dos demais direitos de cidadania.

• • •

## BIBLIOGRAFIA

- ARELARO, Lisete Regina Gomes. *A (ex) tensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático (uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos : 1962-1987)*. São Paulo, 1988. 300 p. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados : o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 2.ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1987. 196p.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México: El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1995. 174 p.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 236 p.

COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e democracia. In: LAMOUNIER, Bolívar et al. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981. p. 197-229.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas, n. 104, jul./1998, p. 5-34.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993. 276 p.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. Cap. 1, p. 19-65.

SACRISTÁN, José Gimeno. *A educação obrigatória: seu sentido educativo e social*. Porto Alegre: Artmed, 2001. 128 p.

SINGER, Paul. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: REIS, Fábio Wanderley, O' DONNELL, Guillermo (Orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 91-149.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? *Revista USP*. São Paulo. n. 37, mar./maio 1998. p. 34-45.