



Recorrendo à História para entender nosso presente

Por: José Almendra
Articulista do IQE
Relações Institucionais

Muitas vezes, no intuito de melhor se compreender conjunturas presentes nos diversos campos da atuação humana, recorreremos à História (entendida aqui como ciência ou disciplina que estuda fatos passados). Nesse sentido, a análise de contextos históricos pode auxiliar o entendimento de situações contemporâneas, como, por exemplo, alguns acontecimentos que delinearão o atual quadro político-institucional da educação pública brasileira.

Desde 1996, com a promulgação da Lei 9394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), podemos caracterizar as redes públicas de ensino, no tocante às responsabilidades pelas etapas educacionais, da seguinte maneira: Educação Infantil (creche e pré-escola) e Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) ofertados pelas redes municipais, enquanto as redes estaduais atuam prioritariamente no Ensino Médio. No caso específico do Ensino Fundamental, notadamente nos anos finais (6º ao 9º ano), ainda existe participação considerável da esfera estadual (principalmente nos centros urbanos), porém, em linha com a citada Lei, a tendência é de gradativa municipalização dessa etapa educacional.

Aqui, gostaria de retroceder no tempo, chegando ao ano de 1834, data em que ocorreu a primeira emenda constitucional no Brasil (naquela época, emenda constitucional chamava-se “Ato Adicional”). As discussões sobre como deveriam ser organizados os sistemas públicos de educação abordavam centralização e descentralização administrativa. Quem teria o poder de legislar sobre educação? A quem caberia a tarefa de organizar a instrução pública? Ao governo geral ou às províncias (estados)? Foram questões que esquentaram os debates entre políticos, administradores, professores e intelectuais.

O Ato Adicional é representado como um marco central pelos historiadores. A descentralização, desencadeada pelo Ato Adicional, fragmentou os poucos projetos e recursos existentes, contribuindo para a proliferação de leis contraditórias, e na prática pôs por terra a “instrução elementar” (equivalente ao Ensino Fundamental) no Brasil imperial. O Ato Adicional é visto como fator determinante na definição das políticas de instrução pública elementar, pois cada província, a partir de então, tinha autonomia para organizar a educação pública a seu modo.

Décadas depois, entre 1911-1915, a “Reforma Rivadávia Correa” autorizou a constituição de institutos de educação superior particulares, ao mesmo tempo em que ratificava a autonomia dos entes federativos para gerir as respectivas redes de ensino. Em 1942, no governo de Getúlio Vargas, o então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, promulgou a “Reforma Capanema”, que instituiu as Leis Orgânicas do ensino industrial (SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e ensino secundário (Clássico e/ou Científico).

Apenas em 1961 foi publicada a primeira LDB (Lei de Diretrizes e Bases) da educação brasileira. Ratificou a descentralização do Ensino Fundamental (Primário) para a esfera municipal. Estabeleceu as primeiras dotações orçamentárias específicas, destinando 12% dos recursos federais e 20% dos orçamentos municipais obrigatoriamente para a educação pública.

Até a década de 60 o sistema público de ensino gozava de grande prestígio social. Era uma época em que a sociedade se encontrava na escola pública, onde filhos de empresários, fazendeiros, motoristas, enfermeiros, dentre outros, dividiam a mesma sala de aula. Porém, o sistema de ensino não era universal, ou seja, o acesso à escola pública era, de certa forma, restrito, beneficiando apenas uma pequena parte da população em idade escolar. Curiosamente, naquele momento, a escola particular “carregava” a pecha de não oferecer um ensino com a qualidade verificada na rede pública.

Em 1971 tomou forma a segunda LDB, determinando a exclusão das disciplinas de Sociologia e Filosofia do curso secundário. Viviam-se o apogeu do regime militar. Instituiu-se a priorização dos cursos de ensino superior de Pedagogia e Licenciatura como formação inicial dos professores alfabetizadores, passando a contemplar uma grade curricular excessivamente teórica, em detrimento das práticas em sala de aula. Nesse contexto, os cursos “normais” (Ensino Médio com foco voltado à capacitação para o magistério), até então formadores dos professores alfabetizadores, foram descontinuados. Adicionalmente, e pela primeira vez, uma norma educacional referia-se especificamente à elaboração de planos educacionais integrados entre estados e municípios.

A chegada da industrialização (e conseqüente urbanização) nas grandes cidades, notadamente a partir dos anos 50, alçou as classes médias urbanas à condição de protagonistas das reivindicações mais radicais, influenciadas por aspirações liberais-democráticas. Uma particularidade do processo de urbanização e conseqüente massificação das classes populares reside no fato que essas, buscando melhor padrão de vida, migraram em grande número do campo para as cidades. Por conseguinte, a pressão que as massas de migrantes exerceram para ter acesso aos empregos urbanos, acesso ao consumo e a pressão direcionada à maior participação na vida política alteraram, progressivamente, as demandas educacionais impostas à gestão pública.

Esse processo de migração do campo para as cidades, em grandes proporções, sobrecarregou um sistema público de ensino que não estava preparado para isso. Não obstante, apesar do crescimento industrial vigoroso até o início dos anos 80, o Brasil se deparava com grandes contingentes populacionais (faixa etária entre 6 e 14 anos - Ensino Fundamental) sem acesso à escola.

Nessa mesma época, iniciou-se um intenso processo de universalização do Ensino Fundamental. De certa maneira, as ações perpetradas lograram êxito, tanto que no final da década de 90 o Ensino Fundamental apresentou um índice de universalização bastante favorável, beirando os 97% dos jovens em idade escolar. Porém, o outro lado da moeda, que estava um tanto obscuro em um primeiro momento, logo revelaria com nitidez uma conseqüência indelével desse processo: a velocidade com que a universalização do Ensino Fundamental foi implementada impactou não só a deterioração da infraestrutura das escolas, como também a qualidade da formação dos professores. Adicionalmente, o aumento repentino do número de escolas (muitas vezes não atendendo às condições apropriadas de arquitetura e construção), sem o devido planejamento pedagógico-administrativo por parte do Ministério da Educação (MEC) e das secretarias estaduais e municipais, comprometeu sobremaneira a qualidade do ensino ofertada pelas escolas públicas.

As avaliações diagnósticas em larga escala aplicadas pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), autarquia vinculada ao MEC, evidenciam um quadro no mínimo desafiador. Desde 1997, por meio do SAEB (Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica), as proficiências em Língua Portuguesa e Matemática têm caído continuamente, principalmente as relativas aos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. No período de universalização, dentre as conseqüências identificáveis, o aumento da quantidade de matrículas ofertadas não foi acompanhado pela manutenção da qualidade do ensino (presente até a década de 60). Trocou-se qualidade por quantidade. Na esteira desse processo, a valorização do magistério foi prejudicada, face à deterioração da formação inicial (originária da LDB de 1971, conforme citado anteriormente), bem como pela degradação das condições de trabalho.

Hoje, apesar dos esforços empreendidos nos últimos 20 anos, a escola pública, com raras exceções, transformou-se no gueto do economicamente fraco. A reversão desse cenário será difícil e exigirá da administração pública visão de longo prazo, retomada da formação docente com foco nas práticas em sala de aula, além da reconstrução e reaparelhamento das redes públicas de ensino. Nesse sentido, as recentes ações do MEC parecem convergir para a retomada de um novo ciclo que possibilite o resgate da qualidade no ensino. A recente homologação da BNCC (Base Nacional Comum Curricular), contemplando a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, o lançamento do “Programa de Residência Pedagógica” e a implantação de uma política pública de escolas em tempo integral (consubstanciada na Lei 13415/2017), podem se constituir nos marcos iniciais deste novo ciclo.