

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

UM ESTUDO COMPARATIVO DAS TRAJETÓRIAS DE AFIRMAÇÃO DO
DIREITO E DE UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO
BRASIL E URUGUAI

Dissertação de Mestrado

Fabiana Soares Mathias

Orientadora:
Profa. Dra. Nalú Farenzena

Porto Alegre - RS
2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Dissertação de Mestrado

UM ESTUDO COMPARATIVO DAS TRAJETÓRIAS DE AFIRMAÇÃO DO
DIREITO E DE UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO
BRASIL E URUGUAI

Fabiana Soares Mathias

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Educação da Faculdade de Educação
da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Educação.

Orientadora:

Profa. Dra. Nalú Farenzena

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão
de Processos Educacionais

Porto Alegre

2009

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

M431e Mathias, Fabiana Soares

Um estudo comparativo das trajetórias de afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória no Brasil e Uruguai [manuscrito] / Fabiana Soares Mathias; orientadora: Nalú Farenzena. – Porto Alegre, 2009.

165 f. + Anexos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2009, Porto Alegre, BR-RS.

1. Ensino obrigatório. 2. Escolarização. 3. Direito à educação – Brasil – Uruguai. 4. Políticas públicas. 5. Política educacional. I. Farenzena, Nalú. II. Título.

CDU – 37.014.5(81)(89)

Fabiana Soares Mathias

**UM ESTUDO COMPARATIVO DAS TRAJETÓRIAS DE
AFIRMAÇÃO DO DIREITO E DE UNIVERSALIZAÇÃO
DA EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL E URUGUAI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 12 fev. 2009.

Profa. Dra. Nalú Farenzena – Orientadora

Profa. Dra. Maria Aparecida Bergamaschi – UFRGS

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – UFRGS

Prof. Dr. Enrique Serra Padrós – UFRGS

MEUS AGRADECIMENTOS

Para aqueles que não me esquecerei por todo seu apoio...

Para Zaida, minha mãe e companheira, uma lutadora que sempre fez o que era necessário; Miriam, pela compreensão e pelas coletas de fungos na Redenção; Carmen, pela generosidade e pelos passeios até o supermercado Dosul; Gerson, por me ajudar a compreender o conceito de “exceção” na prática, pelos penteados estranhos e pracinhas; Tatiana, por me desafiar, por não desistir e sempre acreditar em mim; Júlia, pela honra de muitas vezes me permitir fingir ser sua mãe; Felipe, pelo sorriso simples e a meiguice e a Nicolas, meu bem mais novinho, pela luz em seus olhinhos de filhote tão amado. Muito obrigada.

Aos que se foram antes do tempo e a quem eu ainda não sei o que dizer, fica a lembrança.

Aos colegas e amigos do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, que em cada palavra, gesto, ou por emprestar o ombro nas horas mais cansativas.

Aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial da Faculdade de Educação e ao Programa de Pós-Graduação em Educação; a todos os funcionários desta instituição. A banca de qualificação do projeto pelas orientações, críticas, avaliações e sugestões tão generosas. Obrigada.

Aos meus amigos do peito Ana Dolores, Daniela Diniz, Alexandre Rossi e Daniela Oliveira, pelas risadas, tranquilidade e *peleias* que ainda vamos vencer: obrigada sempre. As amigas de anos, Juliana Selau e Patrícia Marchand, obrigada por tudo, vocês são ótimas.

Aos meus amigos Roberto Ravazio pelo carinho, Sabrina Schiavi, pela leveza, Laurence Gonçalves, pelas dicas e cervejas e a Carlos “Três Rios” Oliveira, um amor de pessoa, agradeço por tudo. A Martin Zamora, por sair da aula na hora certa naquele dia na frente da FACED, por Asunción, por Montevideo, por ser exatamente quem é e ser um apoio muito bom e livre na minha vida, obrigada.

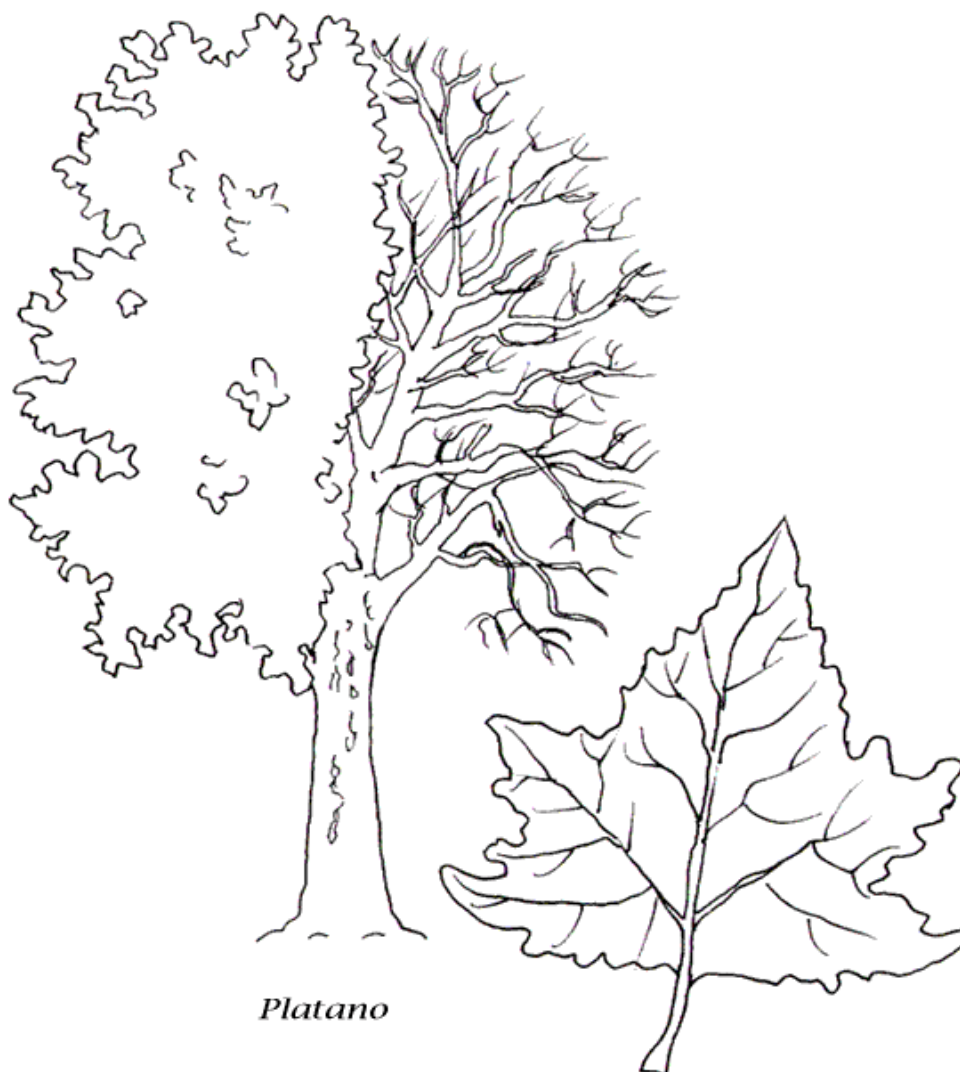
A Emílio Araújo, Jaqueline Villafuerte, Dani Corte Real, Roseli Pereira, Alexandre Chow, Mariana Ohlweiler, e amigos que estão sempre na minha mente e meu coração, obrigadão.

Para as professoras Vera Peroni, pela energia e paciência, Naira Franzói, pela doçura e prontidão, Maria Beatriz Luce, pela confiança amorosa de amiga e professora, meu muito obrigado. Um muito obrigado em especial para a pessoa que é uma profissional maravilhosa, um ser humano incrível, uma amiga e parceira, a minha orientadora-norteadora Nalú Farenzena.

Aos bibliotecários do Instituto Nacional de Estadística do Uruguay, Javier e Silvia, muito obrigada pela paciência e disponibilidade. As professoras da UdelaR, Cecília Blézio e Andréa

Diaz, pela disponibilidade e atenção. Ao professor da UdelaR e funcionário do MEC, Gabriel Errandonea Lennon, pela gentileza, atenção e paciência. Muito obrigada!

A todos muito obrigada por tudo!



Platano

Dedico minhas ânsias e buscas – todas as minhas inquietações políticas e históricas –, para além da produção acadêmica...

...a todas e a todos que fizeram a revolução, a mudança, buscando socializar a dignidade humana, tendo a identidade latino-americana como um candeeiro para as lutas por uma América Latina mais justa e menos injustiçada. A todos que compreendem que o valor humano está além do capital. Dedico este pequeno escrito a todos que acreditam que essa luta ainda não acabou.

RESUMO

O presente trabalho compara elementos, diferenças e semelhanças, na história da educação obrigatória brasileira e uruguaia, ao longo dos séculos XX a XXI, considerando estes dois países como territórios pertencentes ao espaço político e econômico mundial. O objetivo principal é compreender, comparativamente, as trajetórias de afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória, no decorrer do período mencionado, relacionando esse panorama com a assunção dos direitos e da cidadania, com o movimento da democracia e os modelos de Estado. Para tratar da afirmação do direito, foram levantados e interpretados os documentos legais mais importantes que tratam da educação obrigatória nos dois países. No que diz respeito à base empírica para a discussão da universalização, foram sistematizados dados de escolarização. Esse estudo tem como uma de suas bases a compreensão de que o direito à educação, como um dos direitos sociais que estruturam a cidadania (princípio comum ao texto constitucional de ambos os países), é um preceito que depende da dinâmica do Estado, da sociedade, da organização política e economia, e por isso, reflete também as mudanças destes. Nesse panorama, destacam-se elementos como: a “alternância” entre democracia representativa, democracia restrita, ditadura, organização *poliárquica*, presentes em ambas as histórias; o pioneirismo na formação de instrumentos legais que garantissem a educação gratuita e obrigatória; os avanços e os atrasos nos processos de universalização obrigatória, nos dois países; o atrelamento de algumas propostas normativas em educação a movimentos políticos e históricos e a interesses de segmentos da sociedade. Esses são alguns dos aspectos comuns e particulares que formam as *fronteiras de inter-relações* produzidas na comparação das trajetórias da educação obrigatória do Brasil e do Uruguai.

Palavras-chaves: **Ensino obrigatório. Escolarização. Direito à educação – Brasil – Uruguai. Políticas públicas. Política educacional.**

MATHIAS, Fabiana Soares. **Um Estudo Comparativo das Trajetórias de Afirmação do Direito e de Universalização da Educação Obrigatória no Brasil e Uruguai.** – Porto Alegre, 2009. 158 f. + Anexos. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2009.

RESUMEN

El presente trabajo compara elementos, diferencias y similitudes, en la historia de la educación obligatoria brasilera y uruguaya, a lo largo de los siglos XX a XXI, considerando estos dos países como territorios que pertenecen al espacio político y económico mundial. El objetivo principal es comprender, comparativamente, las trayectorias de afirmación del derecho y de universalización de la educación obligatoria, en el decorrer del período mencionado, relacionando ese panorama con la asunción de los derechos y de la ciudadanía, con el movimiento de la democracia y los modelos de Estado. Para tratar de la afirmación del derecho, fueron levantados y interpretados los documentos legales más importantes que tratan de la educación obligatoria en los dos países. En lo que dice respecto a la base empírica para la discusión de la universalización, fueron sistematizados datos de escolarización. Ese estudio tiene como una de sus bases la comprensión de que el derecho a la educación, como uno de los derechos sociales que estructuran la ciudadanía (principio común al texto constitucional de ambos países), es un precepto que depende de la dinámica del Estado, de la sociedad, de la organización política y económica, y por eso, refleja también los cambios de estos. En este panorama, se destacan elementos como: la “alternancia” entre democracia representativa, democracia restringida, dictadura, organización *poliárquica*, presentes en ambas historias; el carácter precursor en la formación de instrumentos legales que garantizaron la educación gratuita y obligatoria; los avances y los atrasos en los procesos de universalización obligatoria, en los dos países; la relación de algunas propuestas normativas en educación a movimientos políticos e históricos y a intereses de segmentos de la sociedad. Estos son algunos de los aspectos comunes y particulares que forman las *fronteras de interrelaciones* producidas en la comparación de las trayectorias de la educación obligatoria del Brasil y del Uruguay.

Palabras claves: **Educación obligatoria. Escolaridad. Derecho a la educación – Brasil – Uruguay. Política pública. Política educativa.**

MATHIAS, Fabiana Soares. **Um Estudo Comparativo das Trajetórias de Afirmação do Direito e de Universalização da Educação Obrigatória no Brasil e Uruguai.** – Porto Alegre, 2009. 158 f. + Anexos. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2009.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E TABELAS	XII
LISTA DE SIGLAS	XIII
INTRODUÇÃO	15
JUSTIFICATIVA E TRAJETÓRIA DE ESCOLHA DO TEMA DE PESQUISA	17
ITINERÁRIOS DE PESQUISA – EM DEFESA DA METODOLOGIA DE PESQUISA ESTUDO COMPARADO	19
OPERACIONALIZAÇÃO DO ESTUDO	23
CAPÍTULO I	29
1.1 DO “BREVE SÉCULO” XX AO ENIGMÁTICO SÉCULO XXI: TRAJETÓRIAS HISTÓRICO-POLÍTICAS DE BRASIL E URUGUAI	31
1.2 DO SÉCULO XX AO XXI: BREVE APANHADO	37
1.3 REPÚBLICA VELHA, VELHOS COSTUMES: DA OLIGARQUIA MONÁRQUICA À OLIGARQUIA REPUBLICANA	51
1.4 URUGUAI: ESTADO DE QUEM?	61
1.5 BRASIL: DO CRACK À DITADURA	73
1.6 URUGUAI: DEMOCRACIA POR <i>TERRA</i> ABAIXO	83
1.7 BRASIL – AME-O OU DEIXE-O	90
1.8 COMO EL URUGUAY NO HAY	97
1.9 BRASIL – A CHEGADA DO SÉCULO XXI: A ERA DAS INCERTEZAS	106
1.10 URUGUAI – A CHEGADA DO SÉCULO XXI: A ERA DAS INCERTEZAS	119
CAPÍTULO II	128
2.1 ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES COMPARATIVAS ENTRE BRASIL E URUGUAI	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152

REFERÊNCIAS **157**

ANEXOS **166**

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 - TEXTOS NORMATIVOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO URUGUAI _____	25
QUADRO 2 - TEXTOS NORMATIVOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL _____	26
TABELA 1 - ÍNDICES DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA PARA PESSOAS DE TODAS AS IDADES (1890-1920) _____	57
TABELA 2 - PROPORÇÕES DE ALFABETIZADOS E ANALFABETOS NA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 15 ANOS E MAIS (1900-1920) _____	58
TABELA 3 - MATRÍCULAS DO ENSINO PRIMÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL, NO DISTRITO FEDERAL, EM 1907 _____	60
TABELA 4 - MATRÍCULA DE EDUCACIÓN INICIAL SEGÚN FORMA DE ADMINISTRACIÓN _____	125
TABELA 5 - PORCENTAJE DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN EN 3, 4 E 5 AÑOS POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, EN 2006 _____	125

LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação
AI – Ato Institucional
AL – Aliança Liberal
ANEP – Administración Nacional de Educación Pública
ANL – Aliança Nacional Libertadora
ANTEL – Administración Nacional de Telecomunicaciones
CCEE – Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza
CF – Constituição Federal
CIDE- Comisión para la Inversión y el Desarrollo
CNT – Convención Nacional de Trabajadores
CODE – Comisión de Organizadora del Debate Educativo
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações
INE – Instituto Nacional de Estadística
IPI-EXP – Fundo do Imposto de Produtos Industrializados para Estados Exportadores
LC – Lei Complementar
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação do Brasil

MEC – Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay

MNL – Movimiento de Libertación Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PRM – Partido Republicano Mineiro

PRP – Partido Republicano Progressista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

UdelaR – Universidad de La República

UDN – União Democrática Nacional

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO

Não acreditava em sonhos e mais nada apenas a carne
me ardia e nela eu me encontrava.
Paulo, o intelectual de Terra em Transe

Não precisa dar muito tempo para se perceber que nem
toda a loucura é genial, como nem toda lucidez é velha.
Chico Buarque de Hollanda

Não sei exatamente quem disse que somos na verdade escolhidos pelo nosso objeto de pesquisa e não o contrário – uma verdade. Seria difícil assumir de outra forma que não essa a maneira pela qual a educação tornou-se, juntamente com a política e a história, paixão para mim.

Em tudo que circunda meu tema me encontrei e me perdi, ele se tornou ânsia durante dois anos de minha vida. Transcendeu os limites da sala de aula e da própria academia à medida que a ação da pesquisa tirou-me dos espaços mais seguros de minha Porto Alegre para me fazer percorrer a cidade de Montevideú, repleta de pequenos temores de ser recebida com hostilidade; dúvida e medo de um possível insucesso naquilo que eu fora fazer lá.

Este estudo tenta fundar-se no pensamento político e filosófico, pensando o indivíduo e o coletivo, no sentido de visar a socialização da dignidade e dos direitos sociais através da democratização da educação. É mantida, como foco central neste estudo, a análise das trajetórias históricas da educação obrigatória brasileira e uruguaia, no século XX e XXI, e sempre que possível sua relação com a organização da sociedade, da política, do Estado, da democracia e da cidadania.

Neste trabalho, minhas atenções foram deslocadas da simples paixão pelo tema para um objetivo mais elaborado e uma discussão o mais crítica possível do espaço onde a educação brasileira e a educação uruguaia estavam e estão inseridas. Foi necessário reconhecer que na periferia, ou talvez no próprio centro, do objeto de que se ocupa este estudo, há um número grande de questões a serem respondidas com um referencial teórico-metodológico, que compreende, entre outros autores: Antunes (2002); Caetano (2006); Fausto (2008;2004); Hobsbawm (1998;1995;1981); Mészáros

(2007;2002;1996); O'Donnell (1998); Lessa (2007); Felde (1967); Sader (2003); Rodriguez (2005); Zaffaroni e Decia (1985); Ribeiro (1981) e Bralich (1987).

A escolha desse referencial tem o intuito de responder às questões que surgem no decorrer da pesquisa, formadas na “contradição entre o singular e o universal” do espaço histórico-social, permeadas pelas relações de “interesses particulares de uma classe *versus* as necessidades da humanidade.” (LESSA, 2007, p.14), refletidas na educação.

O trabalho que aqui segue toma forma a partir de uma trajetória de estudos e pesquisa que me auxiliaram na análise e construção dessa dissertação nomeada *Um estudo comparativo das trajetórias da afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória no Brasil e Uruguai*.

JUSTIFICATIVA E TRAJETÓRIA DE ESCOLHA DO TEMA DE PESQUISA

Estaban los tres ciegos ante el elefante. Uno de ellos le palpo el rabo y dijo:

- Es una cuerda.

Otro ciego acaricio una pata del elefante y opino:

- Es una columna.

Y el tercer ciego apoyó la mano en el cuerpo del elefante y adivinó:

- Es una pared.

Así estamos: ciegos de nosotros, ciegos del mundo. Desde que nacemos del mundo nos entrenan para no ver más que pedacitos. La cultura del desvinculo nos prohíbe armar el rompecabezas.

Eduardo Galeano

Desenvolver um estudo comparativo entre dois países – Brasil e Uruguai – trouxe a responsabilidade e o desafio de entender estes territórios de modo que os conhecimentos adquiridos sobre o Uruguai se aproximassem o máximo possível dos saberes construídos através de estudos, pesquisas e vivências em meu país de origem, o Brasil. Portanto, a tarefa que assumi ao pesquisar as trajetórias de afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória se constitui, sobretudo, numa imersão em culturas políticas e em histórias bastante diferentes, e, ao mesmo tempo, em uma tarefa de aprofundamento e novas descobertas sobre as condições educacionais de meu próprio país.

Em 2001 lancei um olhar mais atento sobre a América Latina. Descobri neste território uma intensa diversidade artística, cultural e política. A partir deste período me descobri profundamente pertencente a este espaço de semelhanças e diferenças, em um cenário que unia ricas histórias de lutas sociais, de injustiças socioeconômicas e de constante busca pela efetiva e permanente democratização de seus territórios. Em minhas viagens - teóricas ou físicas - percebi que a existência de um sistema normativo não garante a efetivação imediata e plena de direitos e a equidade no funcionamento dos sistemas educacionais. Há uma distância, mesmo que por vezes pouco perceptível, entre a intenção, a palavra escrita (a letra da lei) e a sua efetivação – um movimento político da lei.

O Uruguai foi escolhido para acompanhar o Brasil neste estudo como uma forma de investigar as assertivas que apontam a eficácia das políticas

sociais no Uruguai (O'Donnell, 1998; Baquero, 2007), principalmente os dados que atestam que o país atingiu a universalização da educação obrigatória. Intrigou-me o quão ampla ou restrita era a idéia de universalização e, portanto, se ela incluía acesso (cobertura da demanda), permanência e conclusão, plenamente. A escolha do Brasil, embora pudesse parecer óbvia num primeiro momento, também envolve o desejo de expor a trajetória de afirmação dos direitos à educação, assim como de discutir a situação da educação obrigatória e o espaço histórico em que ela se construiu em meu país.

Compreendo que a educação escolar é um lócus de consolidação dos direitos sociais, portanto, um pré-requisito para a formação da cidadania plena, e, sendo assim, um passo na estruturação do Estado de Direito. Este aspecto, como também a relação política e social que cada país tem com a democracia, suas diferentes organizações de Estado, seus movimentos de assunção dos direitos sociais no decorrer de suas trajetórias históricas, indicou-me que um estudo sobre Brasil e Uruguai seria bastante profícuo.

O estudo comparado, como metodologia de pesquisa escolhida para conduzir este trabalho, possibilitou, como veremos a seguir, constituir uma análise dos diferentes e semelhantes esforços de Brasil e Uruguai para formar um sistema educacional e buscar a universalização da educação, assim como compreender como cada um tem resolvido seus problemas diante do contexto externo (mundial) e interno (território nação).

ITINERÁRIOS DE PESQUISA – EM DEFESA DA METODOLOGIA DE PESQUISA ESTUDO COMPARADO

Hoje você é quem manda
falou, tá falado
não tem discussão
a minha gente hoje anda
falando de lado
e olhando pro chão, viu
Você que inventou esse estado
e inventou de inventar
toda a escuridão
Você que inventou o pecado
esqueceu-se de inventar
o perdão
Apesar de você, de Chico Buarque de Hollanda¹ (1970)

Lento viene el futuro
Lento pero viene
Ahora está más allá
De las nubes ramplonas
Y de unas cimas ágiles
Que aún no se distinguen
Y más allá del trueno
Y de la araña
Lento pero viene, poesia de Mario Benedetti²

Ressalto, neste momento do trabalho, a importância de estruturar uma “defesa” do uso do estudo comparado, não apenas como um dos instrumentos metodológicos escolhidos para esta pesquisa, mas como uma metodologia

¹ Em 1944, no dia 19 de junho nascia na Maternidade São Sebastião, no Largo do Machado, Rio de Janeiro, Francisco Buarque de Hollanda, o quarto dos sete filhos do historiador e sociólogo Sérgio Buarque de Hollanda e de Maria Amélia Cesário Alvim. Este se tornou poeta, músico, dramaturgo e suas obras narravam o cotidiano, romances, arquétipos brasileiros, como o malandro, e as relações humanas. Mas são as obras que se referem a suas impressões da ditadura civil-militar e a supressão de direitos que, particularmente, primeiro despertou o meu gosto por ler e ouvir Chico Buarque. Uma página que auxilia na compreensão deste é: <http://www.chicobuarque.com.br/index.html>

² Mario Benedetti é um ensaísta, poeta e pensador uruguaio que nasceu em Paso de los Toros, em 1920. Teve grande envolvimento com o cenário político do país durante a ditadura, até ser exilado em 1976. Participou do Movimento 26 de março, que recentemente abandonou o Frente Amplio no governo federal. O Movimento 26 de março é um movimento de orientação leninista-marxista, segundo eles mesmos afirmam, e foi fundado em 1971. Para saber mais sobre o movimento sugiro a página: <http://www.26demarzo.org.uy>. Benedetti teve seus livros traduzidos para mais de 20 idiomas e para conhecer melhor sua obra as páginas: <http://www.literatura.us/benedetti/letras.html> e <http://www.literatura.us/benedetti/otros.html>. Ou baixar uma de suas obras completas na página: <http://www.librosgratisweb.com/pdf/benedetti-mario/cotidianas.pdf>

empregada no auxílio da compreensão, estruturação e aproximação de panoramas.

Comparar é olhar no espelho. Comparo com o olhar no espelho, pois esta ação representa algumas das relações presentes na metodologia de estudo comparado. Ao observar fatos, dados, discursos, políticas – as imagens que se refletem – podemos comparar uns com outros; se contextualizarmos, ou seja, analisarmos todos os elementos particulares que orbitam uma “imagem” e não necessariamente a outra. Estamos, portanto construindo uma imagem “do que é” a realidade para o estudo, ou seja, aquilo que o pesquisador analisa como sendo a realidade, para constituir um panorama do que se aproxima e se distancia. É importante, antes de tudo, compreender que comparar não significa encontrar apenas semelhanças, mas diferenças também.

O espelho é o ambiente para a comparação e contextualização, ou seja, o lócus das grandes e pequenas relações (sociais, políticas, econômicas) que caracterizam um território, sendo essa a base onde as várias imagens de várias realidades construirão um reflexo.

A comparação “es un modo de investigar el conjunto de los fenómenos políticos, una manera de profundizar en el análisis empírico y en la teoría política en todos los sectores del conocimiento.” (BADIE e HERMET, 1990, p.7). Ou seja, o estudo comparado possibilita analisar aspectos das estruturas políticas, bem como formar um panorama, constituir críticas a partir de categorias, portanto, à medida que auxilia nas aproximações entre dois ou mais objetos de pesquisa, cria uma *classe de idéias* – ou a imagem/reflexo – daquilo que está sendo analisado.

Os autores, Badie e Hermet (1990), ainda argumentam que a comparação ajuda a conhecer e a conhecer-se, onde conhecer o outro é identificá-lo sem estereótipos e conhecer-se é compreender aqueles que constituem nossa própria identidade.

A comparação constitui-se em um aspecto natural do pensamento humano. Para Fausto e Devoto (2004), em seu estudo comparativo entre Brasil e Argentina, é importante desmistificar a imagem da comparação como limitadora do conhecimento, como se observa, por exemplo, na desconfiança

de historiadores. É necessário compreender que esta é uma ação que muitas vezes se dá de maneira discreta; no caso de um historiador, comparar é uma tarefa de base, mesmo que não seja de forma explícita. Mesmo a pesquisa de “história erudita” necessita da avaliação de cada documento de forma analítica, um em relação a outros, “para poder confirmar sua veracidade e extrair dele o núcleo de verdade”, ou seja, comparar é formar uma *fronteira de inter-relações* ou *fronteira de relações comuns e diferentes*. Esta metodologia por vezes pode limitar a história comparada com o objetivo de expor melhor as singularidades de cada modelo, sem perder, no entanto, o caráter comparativo.

Creio ser de importância, para quem se utiliza desta metodologia, ater-se ao que Badie e Hermet (1990) chamam de *variáveis políticas do político*, ou seja, eles compreendem que os aspectos demográficos, étnicos, populacionais, influenciam nos dados e interferem na comparação; portanto, é necessário deferência ao comparar, por exemplo, um país com a extensão de um continente como o Brasil com um país que caberia algumas vezes dentro desse, como é o caso do Uruguai.

O espaço territorial pode ser de forte influência para o desenvolvimento de um território e tornar a comparação relativa, segundo os autores. Um território pequeno, como o Uruguai, pode ter a seu favor a facilidade de “contacto entre sus habitantes; sus gobernantes pueden controlarlas con facilidad (...)” (BADIE e HERMET, 1990, p.90). O que não é uma certeza, mas uma possibilidade a ser verificada ao longo do estudo.

Segundo Franco “é pela comparação que somos levados a relativizar, a abandonar nosso léxico político, nossos determinismos e preconceitos.” (FRANCO, 2000, p.215-216). A comparação permite reconhecer a pluralidade dos fatos e soluções utilizados para garantir e efetivar os direitos. Ou seja, são necessários diferentes conceitos, autores e impressões para uma aproximação o mais respeitosa possível entre as realidades, considerando “la frontera que separa los domínios de lo universal y de lo particular” (BADIE e HERMET, 1990, p.8).

Conforme Badie e Hermet (1990):

El análisis comparativo – siempre y cuando no caiga en una explicación totalitaria más, por ejemplo al querer explicar las

diferencias mediante un determinismo cultural tan simplista como terrible – muestra que si las trayectorias del desarrollo político son diferentes, no es porque los hombres sean diferentes o porque no hayan interpretado de la misma manera las leyes de la historia, sino en gran medida porque han tomado diferentes decisiones, porque han reaccionado de distinta manera ante acontecimientos diferentes y porque han establecido tradiciones diferentes. (BADIE e HERMET, 1990, p.8)

No que se refere à citação anterior, a comparação pode dar lugar a uma exposição da realidade ou a uma análise particular dos sujeitos da comparação sem causar prejuízos para o estudo ou desqualificar a metodologia.

Antes de mais nada, neste estudo, é importante mencionar que nem tudo é comparável, principalmente sem uma contextualização prévia, portanto, muitas vezes a caracterização particular não foi só necessária, como também foi o possível e o desejável. A intenção deste estudo não é violar a realidade de cada país, mas observá-la e discuti-la. A tarefa do “comparatista consiste más en despertar dudas que en analizar” (BADIE e HERMET, 1990, p.8).

Na produção deste estudo, a comparação, embora tenha acompanhado e colaborado com as análises e a compreensão de um país em relação ao outro, não foi o único instrumento utilizado para responder à questão central. É importante ressaltar que foi necessária também a pesquisa histórica, econômica e política de cada país tendo como objetivo apoiar-se na “teoria empírica” (SHAW, 2001) do materialismo histórico para compreender, no processo da história brasileira e uruguaia, a trajetória de assunção do direito e universalização da educação obrigatória; as influências e co-relações destes elementos (economia, história e política) na trajetória da história de cada país e, indireta ou diretamente, na educação.

OPERACIONALIZAÇÃO DO ESTUDO

Para que pueda ser, he ser otro, salir de mí, buscarme
entre los otros, los otros que no son si yo no existo, los
otros que me dan plena existencia.

Octavio Paz

Um projeto de pesquisa constitui-se de um tanto de hipóteses, ingenuidade, desconhecimento, curiosidade e, principalmente, certa noção, mesmo que breve, do campo de pesquisa. Foi baseada nesta perspectiva que construí o projeto de pesquisa desta dissertação.

Este momento do trabalho objetiva explicitar como algumas das propostas do projeto de pesquisa foram trabalhadas e o que se mostrou possível de ser contemplado na dissertação em si.

Em vários momentos, desde a banca de qualificação do projeto de dissertação até a coleta de dados de escolarização de quase dois séculos, os objetivos pareceram um tanto ambiciosos e inalcançáveis. No decorrer das análises, compreendi que cobrir um período tão grande para coleta de dados, mapeamento e comparação só seria viável se alguns pontos dos objetivos específicos fossem abandonados.

A escolha dos séculos XX e XXI como período estabelecido para a coleta e análise de dados, embora compreenda um espectro bastante amplo e diversificado em acontecimentos políticos e históricos, não possui a intenção de esgotar as discussões e análises, mas criar um panorama histórico conciso que possa dar conta da compreensão da trajetória da educação obrigatória de ambos os países.

A proposta de mapear e analisar o movimento dos índices de escolarização – acesso, permanência e conclusão da educação obrigatória – comparando-os também por gênero, zona urbana e rural e raça/etnia foi tratada da seguinte forma: tive que adaptar os dados referentes à escolarização, devido à falta de alguns registros censitários, no caso do Uruguai, referentes à faixa etária teoricamente adequada ao nível de ensino, para produzir o indicador “taxa de escolarização”. Os únicos dados encontrados de população por faixa etária no Uruguai apresentavam-se por grupos de idade e não

auxiliariam nos cálculos. No caso deste país, a coleta de dados ocorreu no Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estadística – INE –, órgão responsável pela pesquisa e publicação dos dados educacionais no país; também foi feita pesquisa na Biblioteca do Museu Pedagógico José Pedro Varela.

A verificação dos dados segundo os marcadores de raça/etnia e gênero não foi possível, em ambos os países, pela escassez de dados.

No caso do Brasil, os dados de escolarização foram possíveis de serem sistematizados a partir do período da República Nova, devido a uma maior organização e desconcentração das pesquisas estatísticas, antes centradas no Distrito Federal.

O grande número de referenciais teóricos e uma história política riquíssima em ambos os países proporcionou que a discussão da trajetória de afirmação do direito à educação obrigatória, com base na noção de cidadania e democratização social, se tornasse um dos centros do estudo para responder a questão norteadora da dissertação: *Quais as diferenças e semelhanças nos processos de afirmação do direito e de universalização do ensino obrigatório, no Brasil e no Uruguai, considerando estes países como sujeitos do espaço latino-americano e mundial e como estados com trajetórias político-históricas peculiares?*

Para a análise e caracterização das histórias brasileira e uruguaia, nesta dissertação, as divisões de tempo são distintas do que foi proposto no projeto, pois tiveram que ser (re)construídas em períodos de aproximadamente 30 anos de história. A preocupação foi de que as modificações históricas mundiais estivessem presentes na contextualização de cada país, mas, também, que estas demarcações contemplassem os censos populacionais e educacionais e as reformas da educação, para viabilizar a comparação dos dados em consonância com as trajetórias histórico-políticas de cada país.

Para caracterizar o processo de organização da educação brasileira e uruguaia foram utilizados documentos normativos legais anteriores ao século XX, devido à existência de uma organização normativa que pautaria, até cerca

dos anos 1930, a organização da educação nos dois países; mas também documentos referentes à educação obrigatória nos séculos XX e XXI.

Segue um inventário das leis que foram trabalhadas durante este estudo.

Quadro 1 - Textos normativos relacionados à educação obrigatória no Uruguai

ANO	Leis, Decretos, Constituições, etc., de parte do século XIX, todo o século XX e parte do XXI, relacionados à educação obrigatória.
1825	URUGUAY. Departamento de Gobierno. Primera Ley Nacional de Educación.
1827	URUGUAY. Departamento de Gobierno. Decreto Creando Escuelas de Primeras Letras. 16 de mayo de 1827.
1847	URUGUAY. Departamento de Gobierno. Ley de Creación del Instituto de Instrucción Pública. 13 de septiembre de 1847.
1877	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Dirección General de Instrucción Pública. Ley de Educación Común. <i>Reforma Vareliana.</i>
1918	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 25 de noviembre de 1917. Montevideo: 1918
1918	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
1934	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 19 de abril de 1934. Montevideo: 1934.
1934	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria, de 9 de diciembre de 1935. Montevideo: 1934
1942	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 29 de noviembre de 1942. Montevideo: 1942.
1949	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley 11.232, de enero de 1949. Montevideo: 1949.
1952	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 16 de diciembre de 1951. Montevideo: 1952.
1967	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: 1967.
1973	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Educación General, de 3 de enero de 1973.
1985	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Emergencia para la Enseñanza. Lei n°: 15.739, 28 de marzo de 1985.
1998	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de educación primária. [Lei que determina normas referentes à educação inicial que se dispensam às crianças menores de 6 anos].
2004	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Código de la niñez e la adolescencia. Ley n° 17.823, de 7 de setembro de 2004.
2004	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. [Constituição de 1967 com as modificações votadas de 26 de novembro de 1989, de 26 de novembro de 1994, de 8 de dezembro de 1996 e de 21 de outubro de 2004].

Quadro 2 - Textos normativos relacionados à educação obrigatória no Brasil

ANO	Leis, Decretos, Constituições, etc., de parte do século XIX, todo o século XX e parte do XXI, relacionados à educação obrigatória.
1891	BRASIL. (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891.
1925	BRASIL. Decreto nº 16.728 A , de 13 de janeiro de 1925 - Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.
1934	BRASIL. (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: 1934.
1937	BRASIL. (1937) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: 1937.
1946	BRASIL. (1946) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ: 1946.
1961	BRASIL. Lei nº 4.024 , de 20 de dezembro de 1961 - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
1963	BRASIL. Decreto nº 51.736 , de 21 de fevereiro de 1963 - Fixa normas para a concessão de bolsas de estudos e dá outras providências.
1967	BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil , de 24 de janeiro de 1967 - Constituição da República Federativa do Brasil. DF: 1967.
1970	BRASIL. Decreto nº 66.588 , de 19 de maio de 1970 - Provê sobre a Concessão de Bolsas nos Estabelecimentos Particulares.
1971	BRASIL. Lei nº 5.692 , de 11 de agosto de 1971 – Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.
1972	BRASIL. Lei nº 5.855 , de 07 de dezembro de 1972 - Dá nova redação ao artigo 10, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
1987	BRASIL. Decreto nº 95.475 , de 11 de dezembro de 1987 - Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 91.796, de 17 de outubro de 1985, que garante posição de bolsistas até 31.12.1986, aos alunos regularmente beneficiados no ano de 1985, pelo Programa de Bolsas do Sistema de Manutenção do Ensino.
1988	BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil , de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
1990	BRASIL. Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990 . Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
1995	BRASIL. Lei nº 9.131 , de 24 de novembro de 1995 - Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências.
1996	BRASIL. Lei Federal, nº 9.394 , 20 de dezembro de 1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, v. 134, n. 248, seção 1, p. 27834-27841, 23 dez. 1996b.
1996	BRASIL. Lei nº 9.424 , de 24 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
1997	BRASIL. Lei nº 9.475 , de 22 de julho de 1997 - Apresenta a nova redação do art. 33 da Lei 9.394, de 23 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e trata do ensino religioso.
2001	BRASIL. Lei nº 10.287 , de 20 de setembro de 2001 - Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
2003	BRASIL. Lei nº 10.709 , de 31 de julho de 2003 - Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.

2003	BRASIL. Decreto s/nº , de 21 de outubro de 2003 - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.
2005	BRASIL. Lei nº 11.114 , de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.
2006	BRASIL. Lei nº 11.274 , de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Esta dissertação está dividida em dois capítulos. No capítulo I e II o estudo está dividido em dois momentos.

No primeiro momento do capítulo I, *“Do ‘breve século’ XX ao enigmático século XXI: trajetórias histórico-políticas de Brasil e Uruguai”*, trago como discussão alguns elementos da lógica do capitalismo para formar um pequeno quadro que servirá, no decorrer deste estudo, para discutir a presença desse sistema na democracia, no Estado, na cidadania, na educação e nas trajetórias históricas do Brasil e do Uruguai. A intenção não é concluir ou sequer questionar se este sistema determina os movimentos do Estado, da democracia, etc., em ambos os países, mas expor suas influências nas trajetórias desses territórios.

Neste mesmo capítulo, em *“Do século XX ao XXI: breve apanhado”*, procuro estabelecer uma relação dos pontos discutidos na parte anterior do Capítulo I, conjugados a alguns acontecimentos históricos mundiais, que servirão de base à caracterização histórica, educacional e normativa da segunda parte deste capítulo. Esta seção objetiva demonstrar as relações dependentes entre política, economia e história e auxiliar na discussão do segundo capítulo.

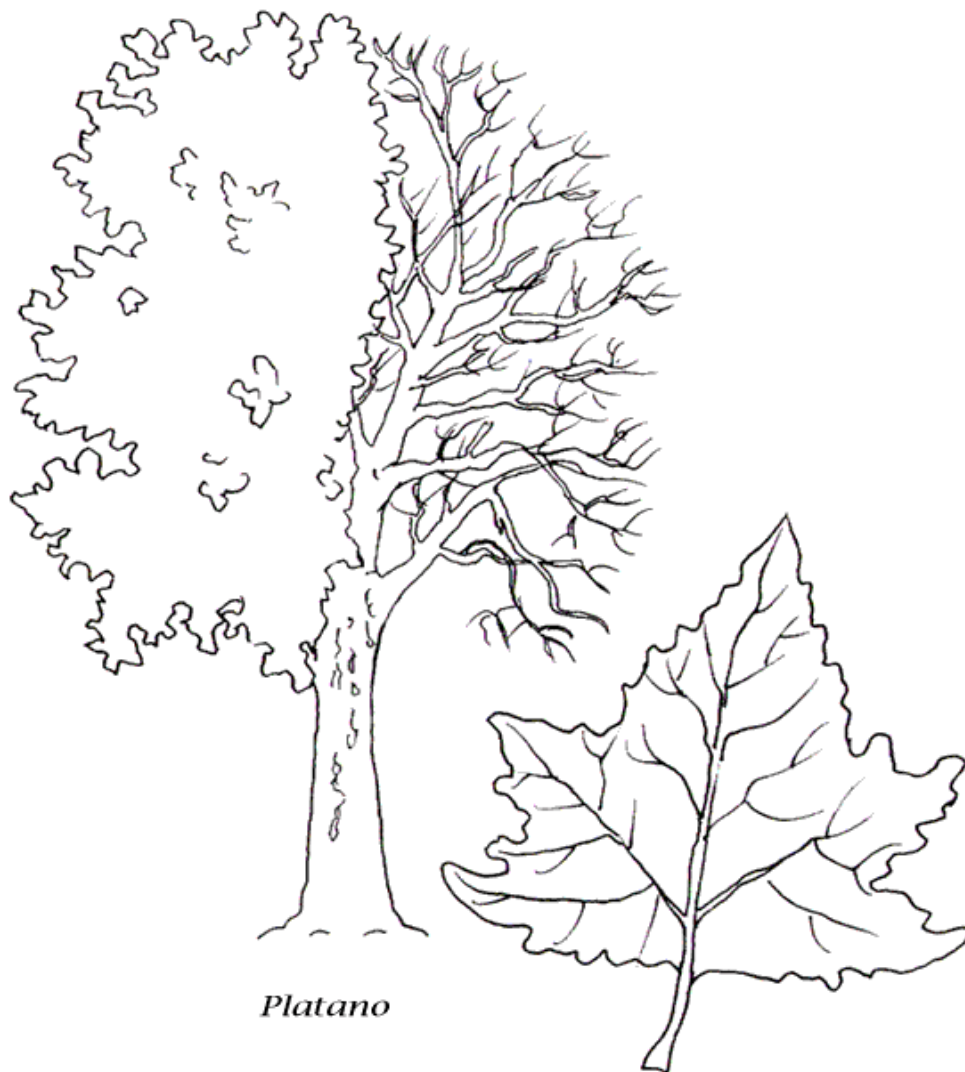
No segundo momento do Capítulo I deste estudo, alterno os textos sobre a história, brasileira e uruguaia; coincidindo os períodos do tempo cronológico e histórico, para formar um panorama inicial propício para a comparação futura. Para isso utilizo alguns textos normativos, dados educacionais e referências teóricas, para, principalmente, expor o movimento da educação obrigatória no Brasil e Uruguai, relacionado a alguns dados da

economia, política e sociedade de cada país. Os subcapítulos deste segundo momento são: “República Velha, velhos costumes: da oligarquia monárquica a oligarquia republicana”; “Uruguai: Estado de quem?”; “Brasil: do *Crack* a ditadura”; “Uruguai: democracia por *Terra* abaixo”; “Brasil: *ame-o ou deixe-o*”; “*Como el Uruguay no hay*”; “Brasil – a chegada do século XXI: a era das incertezas”, e “Uruguai – a chegada do século XXI: a era das incertezas”.

O segundo capítulo tem como objetivo estruturar as considerações finais da dissertação, em “Estado, democracia e cidadania: considerações comparativas entre Brasil e Uruguai”. Neste momento objetivo formar uma discussão, utilizando análises feitas até então no estudo, porém de modo comparativo, e responder mais objetivamente à questão central desta dissertação.

A última parte dessa dissertação são as considerações finais, onde procuro suscitar questões e sintetizar as abordagens feitas sobre a educação obrigatória no Brasil e Uruguai ao longo desta dissertação.

CAPÍTULO I



Platano

O carvão, o ferro e o petróleo,
a matéria real nos criou
despejamo-nos ferventes e violentos
nos moldes desta sociedade horrível
para fincarmo-nos, pela humanidade,
no solo eterno.

Attila József

Por trás dos sacerdotes, dos soldados e dos burgueses
ao fim nos tornamos fiéis
cumpridores das leis:
por isso o sentido de toda a obra humana
ressoa em nós
como um violão.

Attila József

1.1 DO “BREVE SÉCULO” XX AO ENIGMÁTICO SÉCULO XXI: TRAJETÓRIAS HISTÓRICO-POLÍTICAS DE BRASIL E URUGUAI

Ao amanhecer de um dia nos fins de 1985, as rádios colombianas informaram:

A cidade de Armero sumiu do mapa.

O vulcão vizinho matou a cidade. Ninguém conseguiu correr mais rápido que a avalanche de lodo fervente: uma onda grande como o céu e quente como o inferno atropelou a cidade, jorrando vapor e rugindo fúrias de animal ruim, e engoliu trinta mil pessoas e todo o resto.

O vulcão vinha avisando há um ano. Um ano inteiro ficou jorrando fogo, e quando não podia esperar mais, descarregou sobre a cidade um bombardeio de trovões e uma chuva de cinzas, para que os surdos escutassem e os cegos enxergassem tanta advertência. Mas o prefeito dizia que o Governo Superior dizia que não havia motivos para alarme, e o padre dizia que o bispo dizia que Deus estava cuidando do assunto, e os geólogos e os vulcanólogos diziam que tudo estava sob controle e fora de perigo.

A cidade de Armero morreu de civilização. Não tinha nem cumprido um século de vida. Não tinha hino nem escudo.

Eduardo Galeano

Há uma idéia freqüente na sociedade moderna ocidental de que passamos da escuridão à luz, embasados em uma concepção positivista de que a ciência, a tecnologia e o cientificismo nos alavancaram para uma evolução integral da humanidade, enquanto estas mesmas ciências ainda são usadas, muitas vezes, para os mesmos fins que há centenas de anos: a destruição.

Segundo Novaes (2007):

Nossa interpretação simplista e ingênua nos fazia crer que “é preciso tempo e experiência até que o trabalho distinga a máquina de sua aplicação capitalista e, daí, aprenda a transferir seus ataques do próprio meio de produção para sua forma de exploração” (Marx, 1996, p.60). Ou, ainda, que “as contradições e os antagonismos inseparáveis da utilização capitalista não existem porque decorrem da própria máquina, mas de sua utilização capitalista!” (Marx, 1996, p.73). (NOVAES, 2007, p.32).³

³ Nota do autor: “Nesta passagem, Marx (1996), em protesto ao movimento luddita, coloca a seguinte nota: ‘Em manufaturas antiquadas, ainda hoje se repete a forma primitiva de indignação dos trabalhadores contra a maquinaria. Assim, por exemplo, em Sheffield, em 1865, entre os afiadores de lima.’ (MARX, 1996, p.60, nota 144). Ao se referir a Marx nesta citação Novaes usa a obra MARX, K. O capital. São Paulo: Nova Cultura, 1996, Volume I e II.

Como esse autor (2007), não me proponho aqui a assumir uma postura *luddita*⁴, desprezando a tecnologia como se essa fosse a culpada pela trajetória de destruição que atinge as relações humanas no trabalho, cotidiano, lazer, entre outros.

Acima da máquina há a reprodução do capital. Ou seja, através da história, as relações que formaram e transformaram a lógica do trabalho, capital e Estado, formaram uma relação de dependência entre esses três segmentos; seria necessário superar estas três “pernas”, todas elas, para que fosse possível fragilizar e/ou derrubar a lógica do sistema capitalista, segundo Mézáros (2002).

É por intermédio da ordem, apoiada no controle mimético do capital, que a tecnologia e a ciência serão objeto de ação e intervenção do capitalismo para atingir seus objetivos nos mais variados campos. A educação, da mesma forma, é dependente, já que essencialmente foi projetada, tanto no Brasil como Uruguai, para sustentar a lógica do trabalho concebido em acordo com as regras do capitalismo e para inserir o indivíduo na sociedade que é conduzida por esta lógica. A educação, entre outras funções sociais, é estruturada politicamente em conformidade com o estado de coisas do capitalismo, em menor ou maior grau.

As pequenas e grandes influências que o sistema capitalista exercerá sobre as trajetórias do Brasil e Uruguai não influenciam a educação, em todos os momentos da história de maneira incisiva e direta. A história também se forma nas ações individuais e coletivas, e estas não são totalmente moldadas pelos objetivos do sistema econômico do capital; mas esse sistema também define a cada momento a estrutura das alternativas possíveis, entre as quais, não podemos esquecer, é dado eleger com liberdade. (PRZEWORSKI, 1989)

A história está entrelaçada a memórias, imagens, escrita, relatos, documentos, percepções; sendo assim, as marcas que deixa são sempre compostas pelos olhares que dão forma simbólica aos acontecimentos. A

⁴ Para Hobsbawm (1981) a técnica de destruição da maquinaria pelos ludditas no período pré-século XX, se tratava de uma ação sindical durante as primeiras fases da Revolução Industrial, no entanto, não uma ação ideológica vazia, mas provavelmente uma reação à substituição do trabalhador pela máquina, o que causava, entre tantos males, o desemprego.

história é influenciada pelo tempo e pelas ideologias, é constituída e descoberta, é formada de pessoas, acontecimentos e fatos, e estes não são compreendidos na neutralidade. A história é sempre composta por conceitos ideológicos. Aliás, tudo é permeado pela geração de idéias e concepções, pois, se não há neutralidade humana diante do material, do objeto, assim também será diante de tudo que remete à história. É, portanto, sob uma postura de não neutralidade que se estabelecem as críticas e considerações neste estudo.

Mészáros (1996) traz em *O poder da ideologia*, a idéia de que “em nossas sociedades tudo está impregnado de ideologia, quer a percebamos, quer não” (MÉSZÁROS, 1996, p.13). O autor analisa ainda como a ideologia dominante é capaz de, com suas ações e discursos, “desqualificar o uso de algumas categorias essenciais do pensamento crítico.” (*ib.*, p.14) na intenção de desvalorizar os pensamentos que estão além de suas fronteiras. Ele exemplifica a dominação ideológica da seguinte forma:

Nesse espírito, John Maynard Keynes pôde escrever sobre Marx do modo mais injurioso, em meio a uma aprovação entusiástica, utilizando insultos como “provas” contrárias a seu odiado alvo e favoráveis a suas próprias opiniões. Eis seu “argumento: “Como posso aceitar uma doutrina que estabelece como sua bíblia, acima e além da crítica, um manual econômico obsoleto que reconheço não só como cientificamente errôneo, mas também sem interesse ou aplicação para o mundo moderno? Como adotar um credo que, preferindo a lama ao peixe, exalta o proletariado rude acima da burguesia e da intelligentsia que, apesar de suas falhas, representam a prosperidade na vida e certamente levam consigo as sementes de todo o avanço humano? Mesmo que precisássemos de uma religião, como poderíamos encontrá-la no refugio confuso das livrarias vermelhas? É difícil que um filho instruído, honrado e inteligente da Europa ocidental encontre aí seus ideais, a menos que tenha primeiro sofrido um estranho e terrível processo de conversão que lhe tenha mudado todos os valores.” (MÉSZÁROS, 1996, p.16)

Num primeiro momento, podemos pensar que Keynes ignorava a real intenção do “manual econômico”, do “credo”, do “proletariado rude”, “das livrarias vermelhas”, mas não, o pai da Macroeconomia do século XX, respondia em *A short view of Russia* (1925), citado por Mészáros, que seria republicado em *Essays in Persuasion*⁵ trinta e oito anos depois da primeira publicação, exatamente às necessidades de persuasão e dominação próprios de seu tempo.

⁵ KEYNES, J.M. *Essays in Persuasion*. Nova York: Norton & Co., 1963.

As idéias contidas nessa publicação traduziam a necessidade de manter a posição de poder do grupo ao qual Keynes pertencia, garantindo a conservação das ideologias hegemônicas que produziam releituras da situação política, ou mesmo que negavam as transformações sociais, políticas e econômicas como uma forma de enfraquecer o valor de revoluções e propostas políticas que não contemplavam sua lógica e interesses. Essas idéias eram um reflexo de um período no qual esses conservadores (do capitalismo) precisavam dar resposta às resistências possivelmente transformadoras que se formavam e mantinham no mundo, sejam as trazidas pelas Revoluções Russa e Chinesa, sejam as operadas após a Segunda Guerra Mundial, ou aquelas que floresceram em plena Guerra Fria.

Keynes não foi o único a bombardear Marx com seus “insultos”, mas em defesa de sua visão da Macroeconomia e de mundo, não possuía ou desejava possuir a real dimensão da interferência das ações da economia no proletariado, o qual, provavelmente, via apenas como parte dos meios de produção, tal como a máquina. Como afirma Owen (1927)⁶ “o empregador vê o empregado como um mero instrumento de ganho” (OWEN citado por MÉSZÁROS, 2002, p.199).

Ambiciono neste estudo analisar momentos ou fragmentos de uma história na qual,

[...] interesses sociais que se revelam ao longo da história e se entrelaçam de modo conflituoso manifestam-se, no plano da consciência social, na grande diversidade de discursos ideológicos relativamente autônomos (mas de forma nenhuma independentes), que exercem forte influência mesmo sobre os processos materiais mais tangíveis do metabolismo social. (MÉSZÁROS, 1996, p.22-23)

As histórias uruguaia e brasileira são importantes para estabelecer o cenário onde a educação segue sua trajetória de formação dos direitos. Estes países não pairam no “nada”, mas estão sujeitos ao estado de coisas da conjuntura mundial. Portanto, não falamos de um panorama qualquer quando nos referimos aos territórios estudados, mas de sistemas políticos que, em

⁶ A obra referida por Mézáros (2002) é: OWEN, Robert. *A new view of society other writing*. Londres: Everyman, 1927.

maior ou em menor grau, sofrem a influência do capitalismo dos séculos XIX ao XX.

O sistema econômico capitalista deu novos sentidos à organização da vida, de modo que mesmo por meio da luta de alguns povos, estes pouco ou nada puderam fazer contra o que foram verdadeiras imposições para os rumos e a lógica da vida. O capitalismo influenciou profundamente as relações individuais e coletivas, portanto, quando falamos de direitos à educação é importante termos sempre focalizado todo elemento que influencia nos rumos de assunção ou não desses direitos. A dinâmica que envolve esse direito possui um conjunto de elementos dependentes entre si e que interferem na área do direito, da educação, da política econômica, no Estado, na sociedade em geral, etc.

Para Antunes (2002) o capitalismo está longe de beneficiar.

O capitalismo contemporâneo operou, portanto, o aprofundamento da separação entre, de um lado, a produção voltada genuinamente para o atendimento das necessidades e, de outro, as necessidades de sua auto-reprodução. E, quanto mais aumentam a competitividade e a concorrência intercapitais, mais nefastas são suas conseqüências, das quais duas são particularmente graves: a destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda a era moderna, da forma humana que trabalha a degradação crescente do meio ambiente, relação metabólica entre homem, tecnologia e natureza, conduzida pela lógica societal subordinada aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias. (ANTUNES, 2006, p.18)

A educação, como uma das bases sobre a qual se constrói uma sociedade, também sofrerá os impactos desse sistema, como se verá no decorrer do estudo. É possível, nos espaços educacionais, principalmente na escola, perceber o reflexo das relações de classe que dispõem a sociedade em categorias e que constituem o distanciamento que garantirá privilégios em vez de direitos comuns, distinções em lugar de igualdade.

Segundo Mézáros (2002), “as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital.” (MÉSZÁROS, 2002, p.205). É possível também compreender o fenômeno de reformas e transformações na educação como influenciado por esta dinâmica, sua submissão ao mercado, aos sistemas econômicos, aos planejamentos governamentais e às crises.

Objetivo neste estudo constituir um panorama cuja história é um personagem ativo, portanto, não neutro, mas reflexo das disputas pelos espaços de sobrevivência socioeconômica.

Por isso, pesquisar o processo histórico e político de constituição da educação por meio de um mapeamento da trajetória de afirmação do direito e da universalização da educação obrigatória é trabalhar a parte diante de um todo composto por uma intensa complexidade.

1.2 DO SÉCULO XX AO XXI: BREVE APANHADO

Faço parte do mundo e, no entanto,
ele me torna perplexo.
Charles Chaplin

Não sois máquinas! Homens é o que sois!
Charles Chaplin

No início do século XX os povos, principalmente do Ocidente, estavam em euforia, pois a lógica apontava para um processo de desenvolvimento econômico seguido do social, a passos largos no ritmo da urbanização e da industrialização, transformando as sociedades e trazendo melhorias aos modos de vida. Na verdade essa era uma pequena fração de tudo aquilo que viria a ser um dos períodos mais conturbados da história, tanto no sentido do que foram os avanços quanto dos retrocessos.

A educação também construía a sua história. Em 1906, Maria Montessori abriu na Itália, na periferia de Roma, no bairro São Lourenço, a sua primeira *Casa dei Bambini*, onde pesquisou e propôs os primeiros passos de sua metodologia educacional. Em 1921 ela editou o Manual da Pedagogia Científica, expondo suas primeiras impressões educacionais sobre a relação de aprendizagem livre entre a criança e o material de apoio didático. Nesse mesmo ano, Jean Piaget tornou-se pesquisador assistente no Instituto Jean-Jaques Rousseau, em Genebra, e dois anos depois lançou sua pesquisa *A linguagem e o pensamento da criança*, e no ano seguinte *O raciocínio e o julgamento da criança*.

Um ano mais tarde, em pleno entre Guerras, Mussolini fechou as escolas montessorianas, que, muito provavelmente, por sua simbologia pedagógica, que propunha liberdade de pensamento, iam contra toda a proposta fascista de *Il Duce*. Após a ação repressora, uma manifestação pela reabertura das escolas o fez voltar atrás.

A idéia de evolução crescente e linear no início do século XX era baseada nas concepções de que a Revolução Industrial, ocorrida nos séculos

anteriores, solidificaria o Ocidente como modelo para todas as civilizações do mundo. O modelo de opressão, na verdade, era tratado como uma condição para a crescente evolução humana, escondendo que o que evoluía era o capitalismo, permeado pela sua regra de segmentação de direitos à vida digna, atrelando o trabalho à alienação, bem como o desrespeito à cultura de vários povos, entre outros aspectos. Como assegura MÉSZÁROS (2007, p.65) “A estrutura conceitual capaz de dar sentido ao sistema do capital só pode ser global”.

O domínio de países menos desenvolvidos e com menos condições de resistência auxiliaria na disseminação da lógica capitalista. Tratava-se de exploração da mão-de-obra, domínio de territórios estratégicos, expansão de poder político e econômico, supressão de culturas e etnias, submissão de mercados, numa ocidentalização do mundo: algumas vezes profunda e, em outras, superficial.

Países não europeus também foram em busca de suas colônias, como no caso dos EUA, que lançaram seu poder sobre Filipinas, Porto Rico e Cuba. Este também visava os territórios sobre o Pacífico, mas lá teriam de competir com japoneses e com parte da Europa que se instalara neste espaço. Este panorama daria origem à Primeira Guerra Mundial.

Rudyard Kipling (1865-1936), escritor inglês nascido em Bombaim (a Índia britânica), demonstrou a relação *imperialismo x homem* em seu país, sua cultura, por meio da poesia. Este é um texto ambíguo e, portanto, resultado da relação do próprio domínio, que causa revolta e, concomitantemente, desencadeia a autculpa, aceitação e submissão.

Assumi o Fardo do Homem Branco
Enviai os melhores dos vossos filhos
Condenai vossos filhos ao exílio
Para que sejam os servidores de seus cativos
Para que velem, pesadamente ajazados
Os povos sublevados e selvagens
Povos recém-dominados, inquietos
Meio demônios, meio infantis
Assumi o Fardo do Homem Branco
Tudo que fizerdes ou deixardes
Servirá a esses povos silenciosos e consumidos
Para pesar vossas mercadorias e vós mesmos.
(KIPLING, citado por, AQUINO, 1993, p. 215).

Alguns países tentaram fortalecer suas economias apoiando-se, muitas vezes, e, principalmente, no caso europeu, no liberalismo associado a uma concepção conveniente de democracia em contraposição às idéias socialistas, sindicalistas e anarquistas. “Convenientemente”, já que o aspecto igualitário da democracia era anulado quando a igualdade de direitos se referia a alguns povos. De acordo com Wood (2003) “Na democracia capitalista moderna, a desigualdade e a exploração socioeconômicas coexistem com a liberdade e a igualdade cívicas.” (WOOD, 2003, p.173). Através da história, o conceito de democracia foi usado e remodelado por muitas correntes de maneira a seguir e compactuar com seus interesses.

A Primeira Guerra Mundial, acompanhada de um crescente desequilíbrio entre a produção e o consumo, teve a inflação como reflexo e auxiliou no empobrecimento de muitos países. Nesse panorama houve o crescimento da pressão da classe operária pelo cumprimento dos direitos trabalhistas, mais fortalecidos do que no século anterior pela organização sindical. Para Przeworski (1989):

A análise de classes não pode limitar-se às pessoas que ocupam lugares no sistema de produção. Uma consequência necessária do desenvolvimento capitalista é o fato de que uma certa quantidade de força de trabalho socialmente disponível não encontra emprego produtivo. Essa força de trabalho excedente pode tornar-se socialmente organizada de várias formas, as quais não são determinadas pelo processo de acumulação, e sim diretamente pela luta de classes.

Os processos de constituição dos operários em classe vinculam-se inextricavelmente aos processos de organização da mão-de-obra excedente. Em consequência, são possíveis diversas organizações de classes alternativas em qualquer momento da história (PRZEWORSKI, 1989, p.67-68).

Após lutar na Primeira Guerra Mundial e tratar-se das doenças pulmonares causadas pelos gases venenosos dessa, Célestin Freinet tornou-se professor primário em 1920; em 1927 lançou *A imprensa na escola*. Freinet propôs uma educação cooperativa, o não autoritarismo na escola, a não atuação do sujeito como máquina de produção, entre outros aspectos que causariam desconfiança e o levariam a ser enviado a um campo de concentração durante a Segunda Guerra Mundial. Na Índia, onde estava

trabalhando, é presa, no mesmo ano que Freinet, Maria Montessori, junto de seu filho Mario.

“Dezessete anos antes do fim do século XIX, Karl Marx morria. Dezessete anos após o início do século XX, Karl Marx tornava a viver” (HUBERMAN, 1997, p.271). Assim começa Huberman (1997) sua descrição do que foi a Revolução Russa. Com a Revolução, o governo passou das mãos da aristocracia russa, que mantinha o povo sob condições feudais de vida, para o partido bolchevique, que almejava assumir uma política social e econômica embasada no marxismo e dar corpo ao socialismo no que viria a se tornar posteriormente a União Soviética.

Na educação, um expoente da proposta socialista foi Anton Makarenko, que propunha uma educação baseada no trabalho produtivo. Makarenko trabalhava a participação e a disciplina na educação, planejando também resolver os problemas dos jovens marginalizados da União Soviética por intermédio de sua pedagogia.

O sistema soviético entraria em colapso muitos anos depois, quase no fim do século XX, nos anos 1980, sob o governo Gorbachev. Contudo, como diz Mészáros (2007), “esse não é nem de longe o fim da história”.

A União Soviética e a sua proposta formaram um sistema de transição que poderia seguir essencialmente “rumo à transformação socialista da sociedade, o que não ocorreu” (Mészáros, 2007, p.68), pois uma série de políticas econômicas errôneas e a pressão exterior deixaram o sistema entre “a cruz e a espada”. Entre seu início e fim, a União Soviética tornou-se uma das grandes potências mundiais, elevando relativamente as condições de vida de sua população, a qual, sob o domínio czarista, não teria condições de se sustentar ou ambicionar uma vida melhor.

Em apenas 30 anos do início do século XX o mundo modificou-se de maneira radical. As transformações impulsionaram a lógica econômica do capital. O capitalismo privilegiou a urbanização de grande parte dos países no intuito de criar espaços para as indústrias e o comércio, estimulou a concentração das populações em territórios nos quais o capital circularia.

Nesses ambientes haveria maior acesso ao mercado de trabalho, aos salários, ao consumo, fazendo, oportunamente, circular o capital.

Após a Revolução Russa, muitos aguardavam uma possível revolução socialista que não se consolidaria da maneira necessária e pretendida. Com os governos impotentes diante das crises como a de 1929, do fortalecimento dos partidos fascista italiano e nazista alemão, da organização sindical que tentava se erguer contra as injustiças no campo trabalhista, formava-se o quadro que auxiliaria a não resolução dos embates ocorridos na Primeira Guerra e que tornariam possível a Segunda Guerra Mundial.

A necessidade de explorar ou tomar novos territórios, o individualismo (econômico), a busca por restaurar a economia decadente em grande parte da Europa, a revolta alemã e sua situação de degradação após a Primeira Guerra Mundial foram alguns dos motivos para fomentar a Segunda Guerra Mundial.

Para Hobsbawm (1995):

Os 45 anos que vão do lançamento das bombas atômicas até o fim da União Soviética não formam um período homogêneo único na história do mundo. (...) Apesar disso, a história desse período foi reunida sob um padrão único pela situação internacional peculiar que o dominou até a queda da URSS: o constante confronto das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial na chamada "Guerra Fria". (HOBSBAWM, 1995, p.223)

Para os Estados Unidos, haveria dois grandes momentos de crise durante a Guerra Fria, o primeiro foi a Revolução Cubana, que retiraria seu poder sobre um território dominado desde o início do século, o segundo foi a Guerra do Vietnã, que desmoralizou o governo dos Estados Unidos diante do mundo e de sua própria população.

Analisando o processo da Revolução Cubana, Rojas (2007) descreve:

Os doze anos que vão do triunfo da Revolução Cubana, em janeiro de 1959, ao início da institucionalização soviética da ilha, em 1971, podem catalogar-se como os mais dinâmicos sob o ponto de vista cultural e ideológico da experiência cubana e de boa parte da história intelectual latino-americana do século XX. Naquela década não só se produziu o confronto entre noções de cultura liberais, católicas e marxistas como, dentro do próprio campo socialista, teve lugar um intenso debate entre concepções stalinistas e libertárias da produção intelectual. (ROJAS, 2007, p.71)

O que parece um encantamento pelo processo tem em seu centro uma crítica que compara a Revolução Cubana com a Russa; o autor sugere que nas

duas houve empolgação com a possibilidade de que novos rumos uniriam intelectuais e artistas aos políticos-chave das revoluções; no entanto, essa mesma união acabaria nos anos seguintes quando as propostas assumiram, muitas vezes, o duro formato de imposição.

Para Rojas (2007), a maior falha das referidas revoluções seria a falta de diálogo entre os dois segmentos acima citados. Entendo a crítica do autor, mas diante do ideal de uma mudança radical da lógica expropriadora dominante, pergunto: “O que fazer?”

Em 1961, é realizada em Cuba a Campanha de Alfabetização, que com a cooperação de toda a população erradica o analfabetismo da ilha. Segundo Peroni (2000), a Campanha “foi fruto de um processo histórico no qual a elevação cultural caminhou sempre junto com as lutas anticolonialistas, antiescravagistas e antimperialistas” (PERONI, 2000, p.21)

A América Latina se posicionaria, nesse período, nem sempre de forma tão explícita como Cuba, mas assumindo, a cada governo vigente depois de 1950, uma tendência em negociar mais com esse ou aquele governante, ora com os Estados Unidos, ora com União Soviética. Futuramente seria essa postura titubeante que faria os EUA influenciarem nas ditaduras civil-militares, instauradas ao longo dos anos 1960 e 1970, na América Latina, impedindo que se estabelecesse qualquer regime político que não estivesse atrelado ao capitalismo.

O Uruguai, por exemplo, entraria em 1950 no Programa de Assistência Militar, criado pelos EUA para, segundo o General George Robinson Mather, assegurar

[...] a existência de forças nativas militares e paramilitares suficientes para combater a subversão comunista, a espionagem, a insubordinação e outras ameaças à segurança interna, sem que se tornasse necessária uma intervenção militar direta dos Estados Unidos e de outras forças do mundo livre (DREIFUSS, 2006, p.356)

No final de 2007, os militares uruguaios começaram a devolver cerca de 7.000 fuzis M1, 6.000 carabinas e 450 metralhadoras que o governo dos Estados Unidos tinha emprestado ao país nos tempos da Guerra Fria. O acordo foi de que o Uruguai devolveria o armamento depois que tivesse usufruído deste.

Ressalta-se que o General estadunidense era comandante da delegação na Comissão Mista Militar Brasil - Estados Unidos, o que supõe a ação desse Programa na formação da ditadura civil-militar brasileira.

A segunda metade do século XX, embora possa ser analisada pela polarização - capitalismo e socialismo -, também, ou talvez eu possa dizer, em função disso, foi um período de forte contestação: proposições sobre a descriminalização do aborto, o trabalho feminino, a revolução sexual, o homossexualismo, o racismo, as drogas ilícitas, entre outros.

Esse panorama deu grande força para a formação de movimentos que marcariam profundamente a história e dariam frutos ainda nos século XX, como os movimentos negro, feminista, sem-terra. Para Ventura (2008):

É possível que 1968 não seja, como querem alguns de seus hagiólogos, o ano zero de uma nova modernidade, embora os estudantes franceses já tivessem avisado, na época, que era apenas o começo: "*Ce n'est q'un début*", advertiam os muros de Paris.

O sociólogo Edgard Morin, que acompanhou o Maio francês e em seguida veio ver nossas passeatas, falou em "êxtase da História". Seu colega mais velho, Raymond Aron, assustou-se com a "demência coletiva", para mais tarde admitir que aquele "psicodrama coletivo" – outra de suas classificações pejorativas – mudara a França.

Na mesma época, em outro país, a Alemanha, o igualmente célebre filósofo Jürgen Habermas chamou os jovens iracundos de 68 de "fascistas de esquerda", mas hoje reconhece que toda a atualidade cultural, da ecologia ao individualismo, começou a brotar naquele ano.

A morte não deixou que o grande Píer Paolo Pasolini pudesse rever, vinte anos depois, o seu ódio imediato aos "pequenos burgueses filhinhos de papai e do poder". Num enorme poema manifesto, o cineasta comunista registrara, para o escândalo geral da época: "Odeio vocês tanto quanto odeio seus pais". De todos os que escreveram no calor da hora sobre os acontecimentos de 68, só Morin estava certo: "Vão ser precisos anos e anos para entender o que se passou". (VENTURA, 2008, p.17)

Havia uma efervescência de idéias e necessidades que causavam receio de que a mudança de comportamento significasse também a transgressão de uma sociedade pautada em um modelo de família concebido para nascer, procriar e morrer, em que as pessoas eram instrumentos do trabalho, da produção e do consumo.

Para Hobsbawm (1995):

Muito do grande boom mundial foi assim um alcançar ou, no caso dos EUA, um continuar de velhas tendências. O modelo de produção

em massa de Henry Ford espalhou-se para indústria do outro lado dos oceanos, enquanto nos EUA o princípio fordista ampliava-se para novos tipos de produção, da construção de habitações à chamada *junk food* (o McDonald's foi uma história de sucesso do pós-guerra). Bens e serviços antes restritos a minorias eram agora produzidos para um mercado em massa, como no setor de viagens a praias ensolaradas. (...) Contudo, o que mais nos impressiona nesse período é a extensão em que o surto econômico parecia movido pela revolução tecnológica. Nessa medida, multiplicaram-se não apenas produtos melhorados de um tipo preexistente, mas outros inteiramente sem precedentes, incluindo muitos quase inimagináveis antes da guerra. (HOBSBAWM, 1995, p.259-260)

O que o autor traz é a descrição da era do consumo, quando a variedade de marcas garantiria a competição pelo mercado consumidor, outra característica do período. A possibilidade de escolha, a formação do desejo de consumir e ser consumido simbolicamente significaria status social ou econômico. Uma era em que a publicidade e a propaganda, a oferta de produtos no mercado competitivo e a percepção do “descartável e defasado” garantiriam a circulação dos bens de consumo.

A União Soviética encerraria seu processo rumo a uma consolidação do socialismo no fim dos anos 1980. Na noite de 9 de novembro de 1989 caía o Muro de Berlim, um dos símbolos da divisão pós Segunda Guerra entre capitalismo e socialismo. A Alemanha foi, especialmente, um dos palcos da Guerra Fria por mais de 40 anos.

Morria uma proposta de rumo socialista, mas não o socialismo. “Iniciava” uma forte onda, embasada no modelo do liberalismo europeu - nomeada neoliberalismo.

Nos anos 1980 as políticas esbarravam num mundo em transformações econômicas; o capitalismo, sob uma possível crise⁷, adquiria novo caráter, o mundo aproximava suas fronteiras com a globalização da informação (e do mercado também), mas se distanciava, ao mesmo tempo, pois a crise econômica e a instabilidade entre os mercados não abalavam todas as economias da mesma forma. Os países mais pobres ainda eram os mais atingidos.

⁷ A crise do capitalismo abriu caminho ao modelo neoliberal, e foi uma estratégia para superar a crise do modelo econômico que não mais sustentava (acompanhava) o crescimento do mercado financeiro. A crise, portanto, assegurou a reforma no modelo de relações trabalhistas, das organizações de mercado e empresariais, das relações internacionais, das relações Estado e mercado, entre outros

Segundo Sader (2003), o regime democrático não é condicionante da formação de um sistema econômico dependente. O governo democrático foi fruto de reivindicações e surgiu como um movimento bastante intenso após anos de regime ditatorial na América Latina. Assumir, portanto, que o Estado democrático é responsável pela crise do capitalismo é concordar com a lógica de Friedrich Hayek; segundo este, o Estado democrático tanto é o responsável pela crise como pela ineficiência administrativa pública, uma vez que em um contexto democrático os representantes do povo atendem as necessidades dos populares e não as necessidades do mercado - para ele o real agente das ações sociais.

As idéias de Hayek, um dos arautos da doutrina neoliberal, serviram de base para defender a *onda* de privatização dos serviços públicos, como os de saúde, telecomunicações, energia elétrica e previdência, em grande parte dos estados latino-americanos; a educação, com intensidades e modos distintos, também foi tragada.

Hayek e os demais componentes da Sociedade Mont Pelerin⁸ pretendiam combater o Estado de bem-estar social sob a justificativa de proteger a liberdade do cidadão e da concorrência. Para esses ideólogos, o Estado que financiava políticas sociais seria o grande responsável pela fragilidade da economia. Por isso a contrariedade para com os Estados de bem-estar social: na sua percepção estes “sugavam” recursos para fins que não teriam condições de multiplicá-los, apenas absorvê-los. Para Hayek a crise de modelo econômico pós-guerra, em 1973, era resultado do,

[...] poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p.10).

A proposta estava num Estado mais modesto em investimentos sociais e, em paradoxo estratégico, num Estado eficiente em repassar a

⁸ A Sociedade Mont Pélerin foi fundada em 1947 pelo economista austríaco August Friedrich von Hayek na Universidade de Chicago. A sociedade Mont Pélerin funda seu nome da estância suíça próxima de Montreux. Este clube contou com Margaret Thatcher, Alain Madelin entre os seus membros. O seu presidente atual é o francês professor Pascal Salin (Paris-Dauphine). <http://www.infoalternativa.org/mundo/mundo176.htm> Acesso 15/07/2008

responsabilidade de gerir o dinheiro público para o privado, em “controlar” os direitos do trabalhador, em fortalecer as empresas privadas por meio da isenção de tributos, entre outros aspectos.

O neoliberalismo atingiu a América Latina com o apoio dos entusiastas do modelo – os *intelectuais orgânicos* do neoliberalismo. Em países da América Latina, tanto governos quanto empresários viram com bons olhos a interferência de organismos internacionais nas políticas internas, as privatizações em massa, entre outras ações, que não sendo nomeadas como neoliberais, serviam para o fortalecimento dessa lógica, como repassar a responsabilidade da gestão de políticas sociais para o terceiro setor, reconfigurando, neste movimento, o próprio Estado.

Para Anderson (1995), o neoliberalismo não é invencível. Na América Latina⁹ ele encontrou brechas na falta de um Estado democrático e de direito e construiu o que foi um assalto “consentido” a muitas estatais e, conseqüentemente, ao povo.

Diferentemente do pensamento liberal que se anunciava progressista, o neoliberalismo surgiu declaradamente como “uma doutrina reacionária, que condicionava a legitimação da sociedade burguesa à ilegitimação do projeto socialista” (ROSENMANN, 2006, p.850). Para alguns, ainda existem dúvidas quanto à diferença entre liberalismo e neoliberalismo.

A crise da dívida externa dos anos 1980 foi uma das “desculpas perfeitas” para o neoliberalismo apresentar-se como a solução para os problemas sociais dos países latino-americanos, com propostas tais como: privatização para qualificar as instituições públicas “atrasadas”; Estado mínimo¹⁰, reconfiguração da divisão de responsabilidades entre os setores público e privado; redução de barreiras alfandegárias para que as empresas

⁹ Uma maneira de compreender o impacto que o neoliberalismo teve na América Latina é através do documentário *Memória del saqueo*, de Fernando E. Solas, na qual o diretor dá uma visão profunda dos ataques, ou saques como ele mesmo denota, na Argentina a partir dos anos 1980. Para melhor compreender o documentário acessar a página do diretor: http://www.pinosolanas.com/memoria_info.htm

¹⁰ O ideário do Estado mínimo propõe um novo modelo de Estado sob a justificativa que a crise do capitalismo está no modelo de Estado e não na fragilidade e nas ações do mercado. O Estado mínimo, portanto, é a retirada do Estado, ou seu reposicionamento, nas políticas públicas, como as de: educação, saúde, transporte e rodovias, luz, telefonia, etc.

estrangeiras e seus recursos entrassem nos países e os “ajudassem” a se desenvolver e a flexibilização do mercado de trabalho.

As “características excludentes e antidemocráticas das políticas neoliberais e a descapitalização pelo pagamento da dívida externa” (ROSEMMANN, 2006, p.854) funcionaram como catalisadores para a ampliação do abismo socioeconômico em todos os países da América Latina; nos anos de 1990 os índices de pobreza para o conjunto da região superaram os 44%.

O neoliberalismo encontrou acolhimento em governos democratas, cristãos, conservadores, progressistas e social-democratas na América Latina, com Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (Brasil); Patricio Alwyn (Chile); Carlos Andrés Pérez (Venezuela); Carlos Salinas de Gortari (México); Carlos Menem (Argentina); José Maria Sanguinetti (Uruguai), Alberto Fujimori (Peru).

Os resultados do neoliberalismo foram desastrosos no decorrer dos anos 1990 e 2000. Na Argentina, 3 milhões de crianças vivem em condições de pobreza no decorrer dos 2000. Na Bolívia, 85% da população rural encontram-se abaixo da linha de pobreza e mais de 1/3 da população não tem acesso a serviços de saúde. No Brasil, cerca de 48% das famílias encontram-se abaixo da linha de pobreza; no conjunto da América Central, isso ocorreu com quase 75% da população e na Colômbia esse índice alcançou 42%, enquanto no Uruguai chegou a alcançar ¼ da população total. Neste período, o setor de trabalhos informais saltou de 40 para 60%. A renda nacional *per capita* no México caiu 12,4% entre 1980 e 1990. Entre 1982 e 1988 o salário médio mexicano teve uma redução de cerca de 40% e não voltou a crescer (ROSENMANN, 2006).

Para Anderson (1995):

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. (ANDERSON, 1995, p.9)

Para Peroni (2003), essa doutrina terá seu apogeu, impondo-se em grande parte das economias pelo mundo, nos anos 1980. Para Oliveira (1995)

a dilapidação do Estado brasileiro começa na ditadura civil-militar e atravessa o Governo José Sarney ,encontrando um clima propício.

Ao longo dos anos 80 [...] a economia brasileira viveu processos de acomodamento, com a imposição da hegemonia do capital financeiro, que finalmente desembocou no neoliberalismo, iniciado no final da década, ainda no governo Sarney (OLIVEIRA, 1995, p.36).

Vale lembrar que a grande abertura de mercado ao capital estrangeiro, uma das premissas da proposta neoliberal, ocorreria a partir do governo seguinte, o de Fernando Collor de Mello. Para Gonçalves (1992), o neoliberalismo começa com o governo Collor, no entanto, as propostas liberais iniciariam antes:

Os experimentos liberalizantes realizados durante a segunda metade dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, geralmente comandados pelos regimes militares, fracassaram rotundamente. Além do extraordinário custo social, essas reformas só conseguiram aprofundar os desequilíbrios econômicos existentes no Continente. Durante a década de 1980 a renda per capita reduziu-se em 9% na América Latina e o Continente enfrentou a recessão, o descontrole inflacionário, a transferência de recursos para o exterior e uma deterioração acelerada das condições de vida da grande maioria da população. A grande vantagem da primeira rodada de ajustes liberalizantes fracassados foi ter acelerado a queda dos regimes militares (GONÇALVES, 1992, p.1).

Para Olesker (2002), o neoliberalismo no Uruguai foi um processo que começou a tomar forma a partir de 1968, no contexto de fortalecimento da política autoritária que desembocaria na ditadura civil-militar, tendendo “a *concentrar la riqueza y a dar un mayor poder político al conglomerado empresarial.*” (OLESKER, 2002, p.234). Para o autor, no espaço democrático uruguaio seria pouco provável a adoção de políticas neoliberais, com seus resultantes de concentração da propriedade e de exclusão social. Posteriormente a um processo de desvalorização salarial dos trabalhadores, em 1968, a dinâmica neoliberal iniciaria, segundo o autor, da seguinte forma:

Posteriormente, la política económica se encuadra de manera casi total con los lineamientos del FMI: en el elenco ministerial participaron de manera creciente los representantes de los más poderosos grupos económicos, y la creciente represión interna es el sostén de este arranque del proceso concentrador y excluyente que estamos analizando. (OLESKER, 2002, p.234)

Para Olesker (2002) a consolidação do modelo só se daria a partir de 1985, mas devido a um quadro propício criado antes e durante a ditadura civil-

militar, o modelo encontraria terra fértil para a reestruturação produtiva e o abandono de políticas sociais em alguns setores do país.

Penso que o que estava por vir nos primeiros anos dos 2000 afirmará este curto período como uma “era de incertezas”.

Mesmo com um possível esmaecimento do neoliberalismo no decorrer dos anos 2000, é um modelo socioeconômico que nenhum país conseguiu ficar indiferente, social, econômica ou politicamente; uma série de acontecimentos, que se contrapunham, ocorreu entre 2001 e 2007 e o único fator comum entre eles é que a amplitude de suas conseqüências é incerta. Cabe lembrar que a história de cada um desses acontecimentos ainda está se formando. A história dos anos 2000 acontece agora, uma história presente, portanto, composta muito mais de dúvidas que certezas.

No dia 11 de setembro de 2001, dois aviões se chocaram contra as torres do World Trade Center, em Nova Iorque, e outro se jogou contra o Pentágono em Washington; o autor desta ação teria sido Osama Bin Laden, um líder da corrente política e religiosa do Afeganistão - Talibã. O desastre de setembro foi possivelmente um ataque-resposta às políticas desastrosas de interferência dos EUA, opressiva e agressivamente, aos territórios do Oriente Médio. Logo após esse ataque o presidente George W. Bush deslocou suas tropas e invadiu o Afeganistão, em 2001, e o Iraque, em 2003, sob outras alegações. Muito mais forte do que a destruição causada é a simbologia deste ataque; pois um país poderoso como os EUA - que invade territórios e apóia guerras entre outros tantos, que não é submetido ao Tribunal de Haia - ser atacado dentro de seu território demonstrou claramente o descontentamento e ódio que suas políticas causam pelo mundo, bem como sua fragilidade.

Na América Latina, tornaram-se presidentes representantes de partidos de esquerda: Hugo Chávez (Venezuela) e Evo Morales (Bolívia). Seus governos bastante controversos são motivo de dúvida devido a muitas ações políticas impositivas e a discursos bastante críticos que atacam diretamente a lógicas econômicas e sociais pouco antes defendidas tão enfaticamente por governos da América Latina. Nomeados por alguns de ditadores – e se são ou não cabe aqui discutir – o que se sabe é que muitas de suas políticas focam o atendimento de segmentos da sociedade “esquecidos” desde muito tempo

pelos governos anteriores, como o indígena e os trabalhadores das fábricas. Estes estão recebendo uma maior atenção do Estado, no que se refere tanto a políticas sociais quanto a um ordenamento legal que condicione o cumprimento de seus direitos. Essas políticas vêm causando “estranhamento” da parte mais privilegiada da sociedade local e internacional. Os rumos que a América Latina, e estes territórios em especial, irão tomar sob o exemplo destes governos são ainda uma incógnita

No final de 2006, uma crise financeira, nomeada crise do *subprime*, desencadear-se-ia a partir da quebra de instituições de crédito dos Estados Unidos. Os *subprimes*, ou créditos bancários, como no caso dos hipotecários, foram alvo de inadimplência e causa da queda das bolsas no mundo todo durante 2007, o que, ao que tudo indica, tem formado uma crise complexa, comparada ao *crack* de 1929 pelo alcance e pela intensidade.

Em poucos anos muitas coisas aconteceram e deixam a impressão de que uma transformação bastante intensa está por vir, seja pela maior compreensão que temos da insuficiência do sistema capitalista em atender aos quase 7 bilhões de seres humanos com dignidade; seja pela decadência de economias (estadunidense, européia e japonesa) que já não mantêm mais os estilos de vida “aparentemente” seguros e intocáveis que possuíam antes. A partir destes e outros acontecimentos segue a *era das incertezas*.

1.3 REPÚBLICA VELHA, VELHOS COSTUMES: DA OLIGARQUIA MONÁRQUICA À OLIGARQUIA REPUBLICANA

Veio a República. Veio a Democracia. Veio a Federação.
E logo se levantou um sussurro de desapontamento
(...)
esse desapontamento se acentuou com o tempo,
numa permanente desilusão (...).
Não era esta a República de meus sonhos!
Francisco José de Oliveira Viana¹¹

A proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil (1889), como era nomeado o país no período, não modificou muito a estrutura de desigualdade e miséria da grande maioria da sua população. Mesmo diante de uma nova organização política, de um novo regime, as estruturas sociais e econômicas ainda mantiveram o poder nas mãos dos mesmos cidadãos que o possuíam durante o Império. Na educação, o secundário e o superior eram privilegiados em detrimento do primário e do profissional, em um país onde mais de ¾ da população não sabia ler ou escrever.

Sobre a identidade brasileira, ou sobre o Brasil, Darcy Ribeiro (2008) escreveu:

Nós, brasileiros, herdamos um pedaço grande, bonito, do planeta. Em tamanho somamos vinte cinco Alemanhas – as duas – em população, somos o dobro – outra vez as duas, que para mim são uma. Beleza não se discute. Quem duvidar que venha ver esses encantos de meu país tropical, de incomparáveis florestas e campos, mares e rios. Superlativamente belo.

Melhor, porém, é este meu povo, mestiçado de todas as raças, bonito, alegre, como não há outro. Duvida? Venha nadar na praia de Ipanema onde a gurizada bem nutrida se doura ao sol o ano inteiro. Depois, espiche um pouco para ver meu povão dançando o Carnaval no Sambódromo. Encherá seus olhos de tanta beleza que você jamais esquecerá. Não sei por que tanta alegria, se metade desse povo passa fome. (RIBEIRO, 2008, p.21)

¹¹ Cada pessoa forma ou deseja um modelo de República para si, para seus pares, outros ainda para todos. Francisco José de Oliveira Viana, embora tenha dito uma verdade em suas palavras não o fez, provavelmente, por consciência da necessidade dos direitos comuns a toda população brasileira. Viana era filho de família abastada e estudou nas melhores instituições educacionais ao longo da vida, formou-se jurista, professor, etnólogo, historiador e sociólogo em sua época. Em sua obra antropológica, *Raça e assimilação* (1937), subestimava e inferiorizava a importância do negro na cultura e formação do país. Nessa obra, defendia a necessidade do branqueamento da raça negra, que julgava indispensável à integração do negro na sociedade universal. Em 1937 foi eleito para a Academia Brasileira de Letras. Viana era também contra o sufrágio universal.

Nesse período o país assumiu o modelo federativo de governo e garantiu que as antigas províncias fossem transformadas em estados membros da Federação. As relações de controle e influência entre Estado e Igreja Católica foram amenizadas, iniciando um projeto de formação do Estado laico. No texto constitucional, de 24 de fevereiro de 1891, ficou estabelecida a organização de um novo modelo representativo, determinando a união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias. (BRASIL, 1891, Art.1º). Não havia uma organização única que articulasse a educação pública de maneira comum, nem uma legislação que orientasse, unificasse e organizasse as escolas, isso ficava sob a responsabilidade de cada ente federado.

A escolha de representantes políticos (presidente, governador do estado, prefeito, vereadores, deputados e senadores) dava-se em acordo com o estabelecido normativamente, uma opção dos cidadãos brasileiros a ser exercida pelo voto aberto. Esse tipo de eleição facilitou o *voto de cabresto*, ou seja, os eleitores ficavam sujeitos às pressões de seus patrões e de *coronéis* para que votassem em candidatos determinados.

Embora, nesse período, o princípio democrático de voto popular fosse respeitado, o direito ao voto era conferido apenas aos brasileiros maiores de 21 anos, excluindo também os analfabetos, mendigos, soldados, mulheres e religiosos sujeitos à obediência eclesiástica. Como a maioria da extensa massa trabalhadora era de analfabetos e os poucos que tinham pequenas noções da língua estavam presos às vontades das elites, configurava-se uma cidadania política muito restrita. Cabe lembrar que neste período não existia uma Justiça Eleitoral que coordenasse as eleições. Para Carvalho (2001):

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política por que antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. (CARVALHO, 2001, p.56)

Na economia, ao findar o século XIX, o Brasil não atravessava uma etapa de dificuldades no que tange às oligarquias cafeeiras. As maiores preocupações dos cafeicultores, a oligarquia dominante, se referiam à

imigração. Os produtores de São Paulo recebiam o maior número de imigrantes. Com estes, uma numerosa força de trabalho barata e de proveitosa dependência em relação aos seus patrões, o que ensejava uma organização quase feudal.

Com o cultivo de café, os recursos financeiros nacionais circularam majoritariamente entre os grandes proprietários de terras.

A grande inflação de crédito do período auxiliou no financiamento de novas terras e elevou os preços do produto em moeda nacional. A produção chegou a 16,2 milhões de sacas, em 1901-1902, o que significou 12,5 milhões a mais do que 10 anos antes. As condições perfeitas para a produção de café, fossem elas climáticas ou sustentadas pelo ritmo do mercado externo, tornaram o Brasil responsável por $\frac{3}{4}$ da produção mundial (FURTADO, 2007).

No entanto, devido ao caráter “essencialmente destrutivo” do sistema econômico capitalista, a tendência era que o valor de uso e troca do café, um subordinado ao outro, decrescesse, ou seja, a longo prazo, com a crescente oferta da mão-de-obra e a abundância de terras para um único produto agrícola, os preços baixaram.

A primeira crise de superprodução do café ocorreu nos primeiros anos do século XX, quando os produtores necessitavam de recursos financeiros para conter a produção “em excesso” do mercado. Eles queriam que os estoques só circulassem quando o valor do produto se elevasse no mercado externo.

Nesse período, os preços do café no mundo decaíram. Configurava-se, portanto, uma crise de superprodução, a dizer, o preço do produto “pesava” no bolso do produtor, pois este, além de cuidar da produção negociada, também tinha de se preocupar com a manutenção do estoque, dos excedentes e com as pretensas perdas da mercadoria que se degradava em galpões.

Em 1906, reunidos em Taubaté, os produtores definiram propostas para a “valorização” do café, mas a política de “valorização” não foi bem vista por todos. Vários grupos sociais exerceram pressão contra a interferência do governo central. Entre estes, os de mais destaque eram a classe média urbana (burocratas civis e militares) afetada pela crise. A indisposição dessa fração da

sociedade, bastante poderosa, também era resultado do interesse em obter uma maior “fatia do bolo” do mercado financeiro e, conseqüentemente, maior poder político.

Sem o imediato apoio do governo central, os cafeicultores foram diretamente à negociação de crédito internacional. O mecanismo de valorização funcionou com certa eficiência até o fim dos anos 1920, quando o mercado interno também ficou exposto às intempéries da *crise de 1929*. Com o aumento da capacidade produtiva não condizente com o consumo, a situação tornou-se insustentável.

Este momento da história brasileira também ficou marcado por um governo de ideário positivista, instaurado pelos presidentes militares e pelos desacordos entre as políticas econômicas que buscavam, concomitantemente, tanto o desenvolvimento da indústria nacional quanto a manutenção do poder das oligarquias rurais.

A crise financeira e a moratória da dívida externa, ocorrida na Primeira República, surgiram de um projeto que tinha como objetivo renegociar as dívidas adquiridas durante os primeiros anos da república. O *fundings loan* (fundo de empréstimo) objetivava o controle das finanças e da inflação, a diminuição dos gastos públicos, a restrição do crédito às empresas e o aumento dos impostos. Na prática, pretendia ser uma medida econômica de pagamento de um empréstimo com outro empréstimo, numa lógica de *tapar o sol com a peneira*.

Mesmo com o desenvolvimento forçado da agricultura, que representava cerca de 72,5% (IBGE – 1924-1928)¹² da receita de exportação nacional, a *indústria brasileira* vinha se desenvolvendo paralelamente. A imigração, que teve sua corrente essencialmente concentrada na zona rural, com o crescimento, mesmo que lento, da zona urbana, influenciou os movimentos trabalhistas da cidade.

Segundo Carvalho (2001) 20% da mão-de-obra industrial estava no Rio de Janeiro e 31% em São Paulo. Em 1920, havia 275.512 operários da

¹² Os dados referentes à economia brasileira no século XX constam no site: http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtm. Acesso dia: 13 de março de 2009.

indústria, cujo grupo estrangeiro mais representativo era o português. No Rio de Janeiro a classe operária era basicamente representada por negros, em São Paulo a maioria dos trabalhadores da indústria era italiana e espanhola. Embora a população, em sua grande maioria, ainda não lutasse contra sua condição de exploração, surgiram focos de resistência a essa condição.

Um dos casos de grupos organizados na luta pelos direitos sociais, políticos e civis, enfim, a cidadania, foi a Coluna Prestes, que tinha o interesse de, ao percorrer o país, despertar revolta na população contra o poder das oligarquias, desenvolvendo idéias de igualdade, liberdade, justiça e nova ordem nacional. Entre as diretrizes do movimento havia a proposta de uma educação pública, pela qual o Estado se responsabilizaria por criar, proteger e respeitar: o ensino primário gratuito, a instrução técnica e profissionalização e a liberdade de pensamento. Ou seja, não era exclusividade do governo federal e dos outros entes a discussão e consciência da necessidade de constituir reformas educacionais; alguns movimentos sociais compreendiam a importância em constituir uma sistematização universalista da educação nacional.

Fora do campo educacional, a Coluna reivindicava a unificação e autonomia da justiça, a reforma da lei eleitoral e do fisco, o voto secreto obrigatório e a liberdade sindical. Formaram-se, nessa esteira, os primeiros movimentos sindicais e o partido comunista, em 1922.

Enquanto esse quadro se formava, a educação brasileira andava a passos lentos, dependente das propostas pedagógicas estrangeiras e de uma organização educacional diferente de estado para estado. Neste período, o Estado investia mais em ferrovias, produção de energia, construção de portos, do que em educação. E cabe lembrar que a maioria da população, moradora das zonas rurais, ainda não usufruía diretamente dos benefícios que estes investimentos do Estado produziam.

O Brasil era um país de excluídos e a educação era um grande exemplo dessa condição. Se havia um núcleo populacional de excluídos em toda a população, dentro deste havia outro grupo mais excluído ainda e exposto às piores condições de vida nas periferias das cidades ou ainda servindo e sendo explorados nas zonas rurais: os negros. No que se refere a eles, pouco

mudaria desde a Abolição da Escravatura. Os negros tinham uma liberdade que lhes proporcionava a “chance” de gozar espaço algum, já que pertencentes à casta de analfabetos e sem moradia. Estavam “livres”, mas sem direitos sociais, civis e políticos, ou seja, não eram cidadãos.

Um exemplo da permanência da exclusão e do racismo foi a condenação do marinheiro Marcelino Rodrigues Menezes, sentenciado a 250 chibatadas na embarcação Minas Gerais em 1910. Como de costume seus companheiros assistiram ao castigo, mas, desta vez, liderados por João Cândido, na noite de 22 de novembro estes se rebelaram contra o ato de tortura e humilhação sofrido. No Brasil, sobre um regime Republicano, havia os cidadãos, os menos cidadãos e aqueles que não importavam nada.

As políticas sociais nesse período estavam quase exclusivamente nas mãos do atendimento privado. A educação refletia gradualmente o surto de patriotismo, nacionalismo e o processo de urbanização do país. Os intelectuais brasileiros começavam a preocupar-se com a educação da população no intuito de responder às pressões do processo de modernização e industrialização do país.

Os anos 1920 não foram um símbolo de revolução na educação, mas podemos considerar que este foi um período marcante na trajetória de reformas da educação. As reformas educacionais realizadas por vários estados¹³ foram uma pressão para estruturar a proposta de educação no país. A formação da Associação Brasileira de Educação também auxiliou nessa caminhada. As idéias e propostas de Fernando Azevedo, em 1926, no jornal O Estado de São Paulo, contribuíram para orientar os rumos da educação nacional, influenciando os debates. Nesse jornal, Azevedo levantou problemas e soluções referentes a todos os graus de ensino e suas propostas-denúncia foram contempladas em algumas reformas estaduais em 1930.

Nos primeiros trinta anos do século XX formaram-se correntes de luta (Ligas) contra o analfabetismo. As Ligas eram representadas por três grupos

¹³ Entre os estados que instauraram as reformas temos a Sampaio Dória, em São Paulo (1920); a de Lourenço Filho, no Ceará (1923); a de Anísio Teixeira, na Bahia (1925); a de Francisco Campos e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927); e a de Fernando Azevedo, no Distrito Federal (1928).

que viam na educação uma maneira de divulgar sua bandeira de luta: os nacionalistas, os anarquistas e os católicos.

Essas correntes eram associadas a vertentes pedagógicas. A católica estava associada à Pedagogia Tradicional, ligada “às aspirações intelectuais ligados às oligarquias dirigentes e à Igreja”. A nacionalista, à Pedagogia Nova, que surgiu “de movimentos da burguesia e das classes médias que buscavam a modernização do Estado e da sociedade no Brasil”. A anarquista, à Pedagogia Libertária, que não vinha de classes dominantes, vinculava-se a movimentos sociais populares, com desejos de “transformação social contidos nas propostas do movimento operário de linha anarquista e anarco-sindicalista.” (GHIRALDELLI Jr., 2001, p.34)

No que diz respeito aos nacionalistas, estes concebiam a educação como um direito político que implicava em lutar pela “alfabetização das massas” como forma de alterar os quadros eleitorais da época, ampliando o sufrágio que era restrito a um pequeno grupo. No que se refere aos católicos, poderíamos afirmar que a luta pela educação estaria ligada ao interesse de ampliar a influência da Igreja pela via da escolarização das massas. (GHIRALDELLI Jr., 2001).

A Tabela 1, extraída de Ribeiro (1981), registra alguns índices de analfabetismo, no geral da população, como forma de compreender qual era a situação de oferta educacional a partir dos números do analfabetismo no início do século XX:

Tabela 1 - Índices de analfabetismo da população brasileira para pessoas de todas as idades (1890-1920)

Especificação	1890	1900	1920
Total da população	14.333.915	17.388.434	30.635.605
Sabem ler e escrever	2.120.559	4.448.681	7.493.357
Não sabem ler e escrever	12.213.356	12.939.753	23.142.248
% de analfabetos	85	75	75

Fonte: RIBEIRO, 1981, p.78

Na segunda tabela, a mesma autora registra, com uma amostra da população de 15 anos ou mais que estava excluída da escolarização, o número de analfabetos.

Tabela 2 - Proporções de alfabetizados e analfabetos na população brasileira de 15 anos e mais (1900-1920)

Especificação	1900	1920
Total	9.752.111	17.557.282
Sem declaração	22.791	*
Sabem ler e escrever	3.380.451	6.155.567
Não sabem ler e escrever	6.348.869	11.401.715
% da analfabetos	65	65

Fonte: RIBEIRO, 1981, p.79.

Conforme se pode observar, pelos dados das tabelas 1 e 2, o panorama do analfabetismo no país era alarmante.

Para um trabalho mais qualificado, apoiado na base urbana crescente, as técnicas de leitura eram cada vez mais necessárias, assim como uma formação cívica para evitar o descontentamento e revoltas populares. Fez-se necessário, portanto, a ampliação da cobertura da educação.

Dessa forma, é possível aventar que o papel da escolarização popular no Brasil, antes de promover a democratização inerente a uma República, fosse o de servir às correntes que desejavam a sua ampliação como um veículo de propagação de suas ideologias. No decorrer dos anos 1920, a Pedagogia Tradicional perdeu muito de seu espaço para a Pedagogia Libertária e a Nova. A pedagogia libertária estava associada às discussões advindas dos congressos operários e das revoltas trabalhistas.

Não havia no Brasil um modelo educacional único que correspondesse à identidade nacional e às necessidades internas. O Brasil buscava inspiração nas propostas pedagógicas dos Estados Unidos, que se tornavam um novo parâmetro educacional no mundo, transplantando as diretrizes do Movimento da Escola Nova.

No final dos anos 1920, profissionais da educação construíram a Conferência Brasileira de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação – ABE, fazendo com que a discussão sobre educação, que era escassa, saísse do Congresso Nacional para tomar outros espaços.

Nesses 30 primeiros anos de história da República, a educação pública popular era quase inexistente, a escola era lugar para filhos das famílias mais abastadas. O sistema educacional baseava-se na Reforma Benjamin Constant,

de 1891, dirigida ao ensino do Distrito Federal. Esta propunha a substituição do currículo acadêmico por um enciclopédico, com predomínio de disciplinas científicas, bem como organizava o ensino primário, secundário e normal, mas em verdade, não havia uma organização comum, não havia um sistema nacional, mas várias propostas independentes. A Reforma Benjamin Constant, instituída pelo Decreto nº 981, de 8 de novembro, não estabelecia nada sobre a obrigatoriedade do ensino em qualquer uma das etapas, apenas prescrevia aspectos de organização escolar, como os transcritos a seguir.

Art. 2º A instrução primária, livre, gratuita e leiga, será dada no Distrito Federal em escolas publicas de duas categorias:

1ª escolas primárias do 1º grau;

2ª escolas primárias do 2º grau.

§ 1º As escolas do 1º grau admitirão alunos de 7 a 13 anos de idade, e as do 2º grau, de 13 a 15 anos. Umas e outras serão distintas para cada sexo, porém meninos até 8 anos poderão freqüentar as escolas do 1º grau do sexo feminino.

§ 2º Nenhum aluno será admitido á freqüência das escolas do 2º grau sem exhibir o certificado de estudos primários do grau precedente.

Art. 25. O ensino secundário integral será dado pelo Estado no Gymnasio Nacional (antigo Instituto Nacional de Instrução Secundaria), cuja divisão em externato e internato se manterá por enquanto.

Parágrafo único: Estes dois estabelecimentos serão completamente independentes um do outro pelo que respeita a administração: reger-se-ão, porém, pela mesma lei, terão os mesmos programas de ensino e estarão sujeitos á alta inspeção do conselho diretor de instrução e do inspetor geral de Instrução primaria e secundaria. (BRASIL, Art. 2º e 25)

Fica mais claro ao ler o Decreto que não havia uma organização muito sistematizada da educação que possibilitasse aos entes federados constituírem uma organização única da educação nacional, pouco ficava realmente definido, pois a lei possuía um conteúdo genérico.

Na falta de dados do conjunto do país, é possível ver, através de dados do Rio de Janeiro¹⁴, o crescimento das matrículas (mês a mês) em um único ano, 1907.

¹⁴ Dos dados mais acessíveis sobre a educação primária e elementar, por exemplo, do início do século, que o IBGE divulga, tem-se apenas dados do ensino público municipal, de 24 *municípios* do país inteiro, que não exemplificam a realidade da educação dá época. Como bem menciona Ribeiro (1981), os dados deste período são bastante confusos e diversos sobre

Tabela 3 - Matrículas do ensino primário público municipal, no Distrito Federal, em 1907

	Março	Abril	Maió	Junho	Julho
Matrículas	25 441	31 031	34 802	36 771	38.281
Feminino	14 099	16 890	18 480	19 476	20.334
Masculino	11 342	14 141	16 322	17 295	17.947
	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	
Matrículas	40.953	42.306	43.561	44.268	
Feminino	21.647	22.499	22.661	23.212	
Masculino	19.306	19.807	20.900	21.056	

Fonte: IBGE

As poucas reformas instauradas não chegam a alterar a educação, ou sequer a constituir uma proposta educacional comum no país que fosse constantemente acolhendo e cobrindo as necessidades decorrentes de um abandono em massa da camada popular.

a situação da educação. Segundo a autora, o único levantamento estatístico diz respeito ao Distrito Federal (Rio de Janeiro), como bem mencionamos anteriormente e pudemos perceber na coleta de dados.

1.4 URUGUAI: ESTADO DE QUEM?

Entender o Uruguai historicamente requer, segundo o autor Gerardo Caetano (2006), compreendê-lo em sua relação de identidade interna e externa, ou, como ele chama: *afora e adentro*.

Afora, porque o Uruguai, ao fazer fronteira com dois países gigantes (Brasil e Argentina), precisa fortalecer e preservar sua identidade, cultura, idioma, história. Também interfere a sua insuficiência de mercado interno, que o forçou a adotar uma postura competitiva em suas relações econômicas.

Conforme Perelli e Rial (1986), para compreender a formação do Uruguai

Hay que señalar que se trata de una sociedad nueva, creada sobre un vacío, tanto en tiempo como en espacio. Una sociedad aluvional de inmigrantes, que, a fines del siglo XIX, estaba tratando de obtener su propio perfil, de procesar la construcción de una sociedad, de un estado, y de una nación; que estaba construyendo su cultura, y estaba en proceso de fundar los mitos de esta sociedad. (PERELLI; RIAL, 1986, p.101)

O Uruguai *adentro* se constitui da relação do seu povo com todas as suas variáveis étnico-raciais, relação impregnada também do não-reconhecimento de culturas que constituem o país para além daqueles que “desceram dos barcos”, reconhecendo apenas a condição de filhos da cultura européia: uma “Suíça americana”. Há os que “inexistem”, como os indígenas, e há os apartados silenciosamente do restante da população: os negros, como se verá adiante. O *adentro*, entre outros fatores, é também formado pela identidade de luta e resistência em uma história impregnada de momentos de coerção, supressão de direitos, fragilização da atuação do Estado em políticas sociais e fortalecimento da democracia.

Um exemplo da relação do país com suas variáveis étnico-raciais, no caso, os cidadãos negros, está nas conclusões de Rodriguez (2005) expostas abaixo:

Nuestro lugar ha sido el de ser observados como elementos folclóricos y carnavaleros, barrenderos, sirvientes de Montevideo,

peones de estancia y milicos rasos de cuartel, el sector desechable de una sociedad en desarrollo. Pagamos el precio de no ser numerosos, no formamos parte importante de las actividades que conforman la economía del país; el sistema no tuvo necesidad de aplicar los violentos métodos de discriminación conocidos en otros sitios.

Pero sí ha existido un proceso de aculturación mediante el cual se han modificado aspectos sustanciales de la colectividad negra: las sociedades de negros se convierten en comparsas lubololas, las esclavas de ayer son las domésticas de hoy, nuestras religiones son tratadas como oscuras brujerías y se ensalza sólo al ágil y brillante deportista.

De los repudios generalizados de las décadas pasadas, donde nos impedían entrar en bares, cines, clubes sociales, pasamos por el peligro de las *razzias* en las décadas sesenta y ochenta cuando la negritud fue objeto de la represión, dado que ninguna cédula de identidad lo podía ocultar, menos en la cara visible de Montevideo, su avenida 18 de Julio, donde la presencia laboral de los negros es casi nula.

(...)

Si tomamos en cuenta los progresos sociales y económicos que han tenido algunos sectores de origen europeo, por ejemplo los españoles –que llegaron en grandes proporciones a principios del siglo XX- o los italianos, los judíos, los armenios, encontramos que el contingente de negros llamados “libertos” no fue beneficiado con los avances que esos otros sectores comunitarios alcanzaron en una sociedad de bienestar y desarrollo.

Las comunidades mencionadas lograron, en un plazo no mayor de veinte años, progresos significativos como la construcción de empresas, complejos habitacionales, organización de cámaras empresariales, mutualistas, sistemas de ahorro y fomento económico, así como sistemas de educación acordes a su forma cultural, diseminándose en el territorio nacional escuelas, liceos, universidades, con apoyo del Estado.

En el caso de la colectividad afro-uruguaya, a lo largo de su historia no encontramos un solo ejemplo de medidas gubernamentales que hayan tenido como objetivo el desarrollo de este particular segmento de la sociedad, que contribuyó, desde su trabajo en condiciones de esclavización, al progreso de la República.

(...)

La situación perduró en todo el siglo XX, aunque hubo momentos en que se produjeron en la sociedad uruguaya algo así como “pantallazos” que mostraron que algo existe en la sociedad y en el Estado uruguayo que no condice con su supuesta “armonía de razas y culturas”. De vez en cuando, gracias a algún medio de difusión, se hace notar que el racismo existe en Uruguay. (RODRIGUEZ, 2005, p.263-265.)

Perelli e Rial (1986) ainda complementam, sobre a identidade étnica, cultural e territorial do povo uruguaio:

Se ha señalado que este es un país altamente europeizado, lo cual es correcto. Pero esto no significa que seamos europeos. Durante

largo tiempo, la construcción del mito de nuestra diferencia respecto a los europeos señalaba nuestra pretendida “superioridad” en relación a un continente envuelto en permanentes guerras, con problemas de integración para muchos de sus ciudadanos, con altos grados de desigualdad heredada, y que ni siquiera tenía en algunos de sus países, al menos los más conocidos por Uruguay, el mismo “adelanto” en la legislación que favorecía a sus clases subalternas por medio del estado asistencia. No éramos tampoco latinoamericanos, no se nos consideraba iguales a los “atrasados” vecinos de nuestra América que tenía indígenas, cuyo grado de analfabetismo era alto, cuyos estados no podían proporcionar la misma cobertura de protección a sus ciudadanos que nosotros. No éramos latinoamericanos, no éramos europeos, tampoco éramos norteamericanos. (PERELLI; RIAL, 1986, p. 102)

A criação do mito do “Uruguai feliz” parece ser uma forma de afirmação e valorização de um Estado que precisava sobreviver em condições opressivas econômica e politicamente, e que teve que se organizar em pouco tempo para se legitimar.

Ao mesmo tempo em que predominavam opressões e preconceitos, no início do século XX, com negros e indígenas, o Uruguai envolvia-se em um conjunto de iniciativas que visavam repensar o direito da mulher no território e sociedade, pelo menos no que diz respeito ao marco legal. A lei de 17 de maio de 1912, que criou a Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria para Mujeres, na Universidad de la República, é um dos exemplos das ações que, em conjunto com a resolução sobre o divórcio, exemplificam políticas normativas destinadas a modificar a realidade das mulheres.

O Uruguai tentava organizar-se de maneira a tornar sólido o Estado que outrora nem existia. Os trabalhadores uruguaios não eram organizados o bastante em seus sindicatos devido à falta de unidade nas decisões nas correntes ideológicas que mais influenciaram o trabalhismo uruguaio: a socialista e a anarquista, as quais, embora lutassem por causas comuns, os direitos trabalhistas, não tinham um consenso de como fazê-lo. Em 1929, existiam três centrais operárias: a Federación Obrera Regional Uruguay, de linha política anarquista, a Unión Sindical del Uruguay, anarco-socialista, e a Confederación General del Trabajo, constituída pela tendência do Partido Comunista.

Segundo Zaffaroni e Decia (1985), neste período da história do Uruguai as classes mais abastadas não usufruíam de um sistema de privilégios. Uma parte da sociedade era composta de estrangeiros, que correspondiam a 17,38% do total da população em 1908 (INE/UY); porém, com a intenção de progredir economicamente, estes não interferiam na ordem local, para garantir sua permanência no país: desde 1830 não era permitida a intervenção de cidadãos não naturais no território. Os fazendeiros, na maioria, eram uruguaios, portanto, com os direitos políticos que os estrangeiros não possuíam. No entanto, nem mesmo estes possuíam força para manipular profundamente o Estado, também devido a sua débil organização.

Embora o Estado tivesse como proposta a forma democrática representativa, nomeando-se livre e independente do poder estrangeiro, e mesmo que compreendesse a República como uma associação política para todos os habitantes, o país estava preso por dívidas à Inglaterra. Até o início do século, portanto, estava fragilizado e dependente daqueles que controlavam a agricultura e a indústria interna.

É possível que a profunda estatização tenha sido um dos principais fatores responsáveis pela resistência, progresso e desenvolvimento do Uruguai, conjuntamente com o Estado que investia consideráveis esforços em políticas sociais no início do século XX.

Para os autores Filgueira et.al (2004):

Hasta 1875, en Uruguay, el Estado fue practicamente una ilusión. Desde el período militarista y hasta inicios del siglo XX se desarrolló un importante proceso de construcción estatal. Sobre la base firme de estos cimientos se edificó el Estado uruguayo moderno que jugará un papel de gran relevancia en la historia del Uruguay contemporáneo. Una mirada comparativa refuerza esta percepción: el Estado uruguayo ha sido uno de los de mayor desarrollo relativo en América Latina. Durante el siglo XX logró dejar su huella en los rincones más recónditos del país y lo hizo con la profundidad legal, social y económica de una entidad omnipresente en la vida de los uruguayos. No es fácil encontrar claves únicas de esta excepcionalidad regional ni delimitar etapas simples y claramente definidas de su derrotero político, económico e institucional. (FILGUEIRA; GARCÉ; RAMOS; YAFFÉ, 2004, p.173).

Imerso em uma dívida após a Guerra do Paraguai, o Uruguai, no período de transição para o século XX, estava ligado à Inglaterra pela mais alta

dívida de toda a América do Sul. Entretanto, a condição de dependência não se constituiu em um fator de entrave ao desenvolvimento social e econômico (mesmo que este tenha sido frágil). O Uruguai, na verdade, ia desligando-se da Inglaterra e de sua dependência por intermédio de novas políticas, principalmente as que diziam respeito a uma série de estatizações de instituições estratégicas. Oddone (1971), explicou a relação com os ingleses da seguinte forma:

En lo económico, el batllismo se afilió a un modelo de desarrollo capitalista nacional, basado en la promoción de las actividades industriales y en el ensanche de las funciones productoras del Estado, apuntando a nacionalizar el crédito y los principales servicios públicos.

La modernización estructural que implicaba ese programa aparejó eficaces estímulos a las faenas agrícolas y se concretó sobre todo mediante un audaz plan de obras públicas destinado al desarrollo de una red vial en abierto desafío al monopolio ferroviario ejercido por los ingleses. (ODDONE, 1971, p.311)

O Uruguai empenhava-se progressivamente em desenvolver cada vez mais suas políticas econômicas, o que resultou na alteração de várias políticas sociais e de direitos como: o controle de natalidade, o fortalecimento do sistema político partidário, a extensão da educação e um novo modelo agroexportador da economia.

Nesse período, segundo Caetano e Rilla (1998), havia um prognóstico de que o Uruguai demoraria por se afirmar como uma República forte, o que “siete décadas más tarde, al despuntar el siglo XX, cualquier observador atento a la evolución mundial podía, sin embargo, volver a arrojar sus dudas acerca de las posibilidades del Uruguay (...)”(CAETANO; RILLA, 1998, p.105)

Após o início da Primeira Guerra Mundial foi quando a produção do país reagiu, impulsionada pela demanda de alguns produtos escassos no mercado exterior e influenciada pela instabilidade do mercado mundial. Iniciava-se o período reformista.

Cabe mencionar que o Uruguai não possuía ainda uma economia firme. Esta era ainda dependente e sobre uma estrutura de prosperidade frágil. Diante desse panorama instituiu-se a primeira proposta de reforma (batllista), construída dentro do Partido Colorado, que propunha medidas de intervenção

do Estado na economia e na sociedade. Entre as propostas é importante mencionar as políticas e as estratégias de estatização e nacionalização de algumas indústrias e do comércio, o que possibilitou uma “eliminação” do capital privado e estrangeiro em pontos estratégicos dos serviços públicos.

A proposta de reforma rural, que foi um dos motivos para a rejeição à reforma, propunha uma convivência entre o latifúndio e o minifúndio agrícola sob as mesmas condições de acesso ao transporte ferroviário de baixo custo, ao crédito rural e ao financiamento às inovações tecnológicas do campo. Os fazendeiros, agora organizados, constituíram uma oposição forte à política batllista de reforma rural.

No período, as estatizações, que já eram um processo existente antes do século XX (com a criação do Banco de la Republica e a municipalização da luz elétrica), se intensificaram. Esta foi uma política de proteção e intervenção do Estado que, principalmente no segundo mandato de Batlle, de 1911-1915, se tornou mais intensa com a nacionalização do Banco Hipotecario e a criação do Banco de Seguros, da Usina Eléctrica del Estado, Compañía de Telégrafos e a de Tranvías y Ferrocarriles.

Do que pôde ser implementado de políticas reformistas, resultaram algumas melhoras nas condições de vida da população como: um atendimento mais qualificado da saúde, o investimento em moradia e saneamento básico às populações carentes, mas, em especial, a oferta educacional, com a efetivação das propostas de José Pedro Varela.

Varela foi o criador de um projeto de educação inovador no Uruguai, organizando a educação para a obrigatoriedade, gratuidade e laicidade antes de começar o século XX.

A educação teria como base a Ley de Educación Común, de 24 de agosto de 1877, que projetava o plano pedagógico e o administrativo da educação. Essa reforma foi uma contraposição, de bases racionalistas, ao tradicionalismo eclesiástico que se mantinha no território desde o período colonial. Em sua forma final, contudo, permaneceu a obrigatoriedade do estudo da religião católica pela pressão exercida pela Igreja sobre o governo, inclusive como condição para a aprovação de todo o restante da lei. O racionalismo

uruguaio se deve à influência do positivismo científico nas correntes filosóficas da época, embasando no positivismo norte-americano.

Segundo Felde (1967):

El influjo pedagógico fue el primero que los Estados Unidos ejercieron sobre estos países hispánicos del Plata, que no habían podido aún sacudir el yugo de su tradicionalismo colonial, en el campo general de la cultura. Ese influjo fue traído primeramente al Plata por Sarmiento, después de sus educativos de Horacio Mann, el gran reformador de la instrucción pública en aquellos Estados. Y fue la ardiente y tenaz misión que se impuso como estadista el gran intelectual argentino, la implantación en su país de aquellos métodos racionalistas de enseñanza y de organización escolar. (FELDE, 1967, p.257)

Segundo Felde (1967), Varela propôs ao Uruguai o que Sarmiento propunha à Argentina, numa tentativa de, pela da reforma educacional, resolver parte dos problemas sociais do país. O jovem José Pedro Varela, aos seus 27 anos, não conseguiu implantar a Reforma com facilidade, houve alguns percalços. Varela foi preso, segundo ele mesmo relata, por causas políticas pelo governo do General Batlle em 1869. Prisão provavelmente causada pelas críticas ao governo. Segundo Varela em “(...) un Gobierno que por escarnio se llama Constitucional, estos abusos de autoridad, que nombre merecen? Responda el pueblo por nosotros”¹⁵.

A implantação da Reforma Vareliana ocorreria após a nomeação de José Maria Montero para Presidente da Comisión de Instrucción Primária de la Junta Economica Administrativa de Montevideo, órgão responsável à época, pela implantação dos planos da reforma.

O século XX herdaria do século XIX uma rica história da educação uruguaia. Entre os dados existentes de matrícula, este período que vai de 1900 até 1930, obteve o “salto” mais expressivo de incremento do número de matrículas. Em 1900 eram 52.474 alunos matriculados no ensino primário e esse número passou a 178.264 alunos em 1930, ou seja, mais que o triplo das matrículas do início do século.

Segundo Bralich (1987), contudo:

¹⁵ Fragmento de jornal exposto no Museu Pedagógico de Montevideú José Pedro Varela.

En este momento la enseñanza secundaria oficial - que funcionaba como una sección de la Universidad – impartía enseñanza a apenas unos 300 alumnos (año 1904) en un solo instituto ubicado en Montevideo (BRALICH, 1987, p. 83).

A primeira lei destinada a dar as diretrizes mínimas à educação, escrita no início do século XIX, foi nomeada Ley Nacional de Educación, em fevereiro de 1825. A lei se mostraria insuficiente para a complexidade do país que se formava, regulando apenas a remuneração dos diretores (cem pesos mensais) e estabelecendo a necessidade das Escuelas de Primeras Letras “en todos los pueblos de la Provincia” (Primera Ley Nacional de Educación, San José, art.1º, 1925).

Dois anos após, em 1827, um decreto criaria as Escuelas de Primeras Letras, apoiadas no método lancasteriano, à custa dos fundos públicos e estabelecendo que as escolas financiadas pelo Estado fossem fiscalizados por uma Junta Inspectorada da Escola que deveria zelar pelo desenvolvimento desses estabelecimentos educacionais. A escola deveria admitir gratuitamente todas as crianças acima de sete anos; cada escola tinha que ter um único preceptor, responsável por ministrar o ensino, esse seria remunerado mensalmente com sessenta pesos. Mesmo as escolas não dotadas de auxílio pelo fundo, como as privadas, seriam inspecionadas pelas Juntas.

Varela, em 1874, em sua obra *La democracia y la escuela*, fez uma defesa prévia do direito a educação como um todo e da educação obrigatória em particular:

¿Basta que el Estado tenga abierta la escuela para todos los niños, y dé a todos los medios de educarse, dejándolos en libertad de no hacerlo si sus padres o tutores son bastante abandonados, o bastante criminales, para privarlos de educación?, o por el contrario, ¿debe ser obligatoria la adquisición de aquellos conocimientos indispensables para el ejercicio de la ciudadanía?

Así en el terreno de la teoría, como en el de la práctica, no faltan defensores a los dos sistemas encontrados. Por nuestra parte, creemos que sólo un deplorable error, un mal entendido liberalismo y un desconocimiento de los derechos del menor y de las conveniencias de la sociedad, puede rechazar el principio de la instrucción obligatoria (VARELA, 1968, p.321-322).

Varela e aqueles que auxiliariam nas discussões, como Elbio Fernández, que o ajudou a fundar a Sociedad de Amigos de la Educación Popular, em outubro de 1868, seriam incansáveis contestadores da situação educacional da época. Varela dedicou-se profundamente, ao longo da vida, em estruturar diretrizes da educação nacional (1876-1879), reforma esta que influenciaria os primeiros governos do século XX e a história da educação no Uruguai. José Pedro Varela morreu aos 34 anos.

A reforma escolar que culminaria na Reforma Vareliana possuiu 4 etapas: a da formação da Sociedad de Amigos de la Educación Popular, da qual Varela faria parte; a do projeto de Ley Agustín de Vedia, em 1873, que propunha a supressão da educação religiosa; a da redação de *La educación del pueblo*, de 1874 - o primeiro texto legal do país a analisar a educação como atividade social e científica; e, por último, a da Ley de Educación Comum, de 1877.

A Ley de Educación Común é composta de 55 artigos, entre estes alguns que delegam à Dirección General de Instrucción Pública a responsabilidade pela instrução do primário em todo o país e a administração das escolas normais do Estado, a adaptação das bibliografias que seriam usadas em cada escola pública e a escolha dos livros adotados nas bibliotecas públicas e escolares. Aos maestros nomeados, que não exercessem a docência há mais de 4 anos, não seria dada a possibilidade de exercê-la sem uma revalidação do diploma por meio de uma prova.

A instrução primária possuía três etapas de estudo, sendo que as escolas seriam estabelecidas nos locais determinados pela Comisión Departamental de Instrucción Pública. Contudo, nos casos em que uma localidade não tivesse mais de 50 crianças em idade escolar, seria apenas obrigatório o estabelecimento de classes de *primero grado*, primeira etapa, ou grau, numa concepção diferente da brasileira.

A Reforma estabeleceu ainda as disciplinas que seriam ministradas para cada grau; a obrigatoriedade do ensino em quartéis, prisões, penitenciárias e hospícios; a obrigatoriedade do ensino da religião católica, embora Varela pregasse o Estado laico e fosse um crítico ao catolicismo, como se pode ver no trecho abaixo:

A los corazones corrompidos, a las inteligencias obcecadas que protestan impiamente contra El catolicismo, y que no se han sentido llenos de contrición y respecto al penetrar en esos magníficos templos, perfumados por el aroma purísimo del incienso, adornados de joyas y de diamantes, decorados con todas las pías ofrendas de los fieles: a esos, les diremos que abran las hojas del gran libro de la historia y nos digan cuál religión más pura, más santa, más caritativa, más bondadosa que la que, para evitar nuevos errores y nuevos crímenes por parte de los malos, levantando el hacha del exterminio, hizo perecer doce millones de indios en la América del Sur, según la expresión del Obispo las Casas; hizo morir a sesenta mil franceses en la noche de Saint-Barthélemy; hizo perecer a millares de criaturas, en las dragonas, que glorificara la poderosa voz de Bossuet, según la expresión de Víctor Hugo; que levantó los benditos cadalsos de la Inquisición venerados por todo el pueblo español, y que, en fin, en todas partes del mundo, en el Asia y en el África, en la América y en la Europa, ha ofrecido siempre a todos los herejes, en una mano la hostia purísima de la redención, en la otra el hacha justiciera del exterminio. (VARELA citado por FARAONE, 1968, p.45)

A preocupação em estabelecer a obrigatoriedade educacional nos mais variados ambientes (quartéis, prisões, etc.) demonstra que a afirmação do direito, na concepção Vareliana de educação, não era apenas um elemento para uma parcela da sociedade, mas realmente para todos.

A lei disporia também sobre o funcionamento do Inspetor Nacional de Instrução Primária, o Tesoureiro Geral de Instrução Primária, a Comissão Departamental de Instrução Primária, os Tesoueiros Departamentais, as escolas, os professores, a escola normal e as bibliotecas escolares e populares.

O ensino infantil, destinado a crianças menores de 6 anos, também estava previsto por Varela, mas sua implantação no país foi bastante lenta. Em *La Educación del Pueblo* Varela pleiteava uma organização inspirada nos “kindergarten” de Fröebel, cujo método era baseado no jogo como meio de interação entre o conhecimento e a criança. A educação das crianças com menos de 6 anos só teria um impulso realmente mais significativo em 1949, quando foram fundados dois estabelecimentos públicos inteiramente dedicados à educação inicial, criados pela Lei nº 11.232, de janeiro de 1949, a Casa del Niño e Escuela Maternal del Cerrito de la Victoria. Entretanto, não posso deixar de mencionar que, em 1892, Enriqueta Compte y Riqué fundou um jardim de infância que atendia a crianças dos 3 aos 5 anos.

Segundo Melendres e Damonte (2008), a Reforma procurou também organizar a educação no que se refere a responsabilizar os pais e responsáveis pela ausência das crianças nas escolas.

A penalização dos pais e responsáveis cujas crianças não freqüentavam a escola contribuiu para a queda da taxa de analfabetismo, segundo Melendres e Damonte (2008), e na Reforma essa pena implicava em retirar os direitos políticos por dois anos dos responsáveis pela criança. Em 1908, nos territórios com escolas para adultos, os cidadãos de 14 a 21 anos que não soubessem ler e escrever pagariam multas de 5 a 10 pesos. Na atualidade, devido à universalização, não há uma determinação normativa que proponha a fiscalização.

Para Varela (1968), se o Estado podia responsabilizar os pais que não alimentam seus filhos e os impossibilitam de desenvolverem-se fisicamente, porque não poderia responsabilizar àqueles que privam as crianças do “alimento intelectual” necessário para conduzi-los a um princípio da cidadania? Para Varela (1968), a afirmação do direito à educação pelo Estado era um meio deste proteger as pessoas e as propriedades, pois deixar a educação de lado só garante que o Estado tenha que se apoiar no aparato repressivo para proteger seu povo e bens.

Quarenta anos após a Reforma Vareliana ser assumida no país, a Lei de Criação do Conselho Nacional de Ensino Primário e Normal assumiria a coordenação da educação no lugar da Direção Geral de Instrução Pública.

José Batlle y Ordóñez, admirador da Reforma Vareliana e presidente no início do século XX, também propunha reformas no país em vários setores, estas representariam mudanças bastante impactantes nos modos de vida da grande maioria da população e consolidariam uma sociedade e Estado voltados ao serviço público e a proteção da população, em um período onde isso era pouco visto na América Latina.

Para Batlle, o Estado era um árbitro que não podia representar uma classe social apenas, devia estar acima dessa lógica, o que na verdade acabava por garantir a hegemonia das classes dominantes, a reprodução de

seu poder e, portanto, do próprio sistema capitalista, pois não rompia com a clivagem de classe.

Batlle foi um personagem de posições controversas, pois ao mesmo tempo em que aplaudia a força popular nas revoluções francesa e russa, em que se colocava contra a ideologia clerical e que defendia o divórcio, colocou-se contra o voto secreto quando este não lhe fora conveniente.

Suas declarações de que a distribuição mais justa seria quando “los ricos fueran menos ricos y los pobres menos pobres”, por mais que não fossem apenas retórica, não agradaram a classe média e alta do país, que, se não podia influenciar o Estado, como afirmam ZAFFARONI e DECIA (1985), podia influenciar o rumo do país de maneira direta, ou seja, pelo voto. A reforma batllista sofreria uma grave derrota em 1916, quando os cidadãos, pronunciaram-se contra o governo e, indiretamente, contra as políticas do governo.

No período entre as guerras mundiais o Uruguai não foi diferente da grande maioria dos países, também sofreu com o impacto da quebra da bolsa nova-iorquina em 1929, com a superprodução e a especulação financeira. Considerando a “fina corda” sobre a qual a economia uruguaia se apoiava, as conseqüências da recessão econômica mundial foram óbvias: as importações e exportações caíram quase pela metade entre 1930 e 1933 e o valor do peso uruguaio também, inflacionando o custo de vida. Sofreram os mesmos, os trabalhadores.

1.5 BRASIL: DO CRACK À DITADURA

Segundo Hobsbawm (1998), considerando que existe uma “inseparabilidade do econômico e do social na sociedade humana, a base analítica de uma investigação histórica da evolução das sociedades humanas deve ser o processo de produção social.” (HOBBSAWM, 1998, p.85). Nesse momento do trabalho faço algumas menções aos acontecimentos de 1929 para constituir uma análise do processo de formação da República Nova até o período pré-ditadura civil militar, para compreender o processo de constituição social e de formação da educação.

A virada dos anos 1920 para os anos 1930 foi bastante conturbada no mundo todo. O *Crack de 29* (quebra da bolsa de valores de Nova York), como ficou conhecido, afetou o Brasil, entre outros motivos pelo atrelamento da economia às exportações de café. Com a superprodução, a economia nacional entrou em declínio e a cultura agrícola cafeeira perdeu a importância e a força que tinha anteriormente.

O Brasil passava por uma intensa disputa política entre paulistas, mineiros e sul-riograndenses. Mineiros e paulistas tentavam se manter no poder, pois entre seus objetivos estava recuperar a situação da economia do café. O Rio Grande do Sul, representado pela Aliança Liberal, defendia o incentivo à produção nacional, a proteção aos direitos dos trabalhadores (mulheres e menores também), a previdência e a aplicação da lei das férias. O objetivo era também sensibilizar as categorias envolvidas nessas propostas para que elas aderissem ao movimento e se posicionassem a favor da Aliança.

O “movimento revolucionário” foi constituído pelas oligarquias que não se beneficiavam tanto da política econômica do país e que, fartas da República Velha, construíram um golpe junto com tenentes e as classes médias urbanas, destituindo o presidente no poder, Washington Luís (paulista) e o recém eleito presidente Júlio Prestes (paulista). (FAUSTO, 2008)

Os grupos sociais que compunham o movimento de 1930 não tinham o propósito de denunciar ou constituir uma mudança moralizadora da política

nacional, mas fortalecer o poder de cada porção da sociedade que constituía a “Revolução”.

Quando subiu ao poder, Getúlio Dornelles Vargas estruturou seu governo entre medidas ditatoriais e políticas sociais que nos anos anteriores da República não tinham sido prioridade. Vargas nomeou ministros, fechou o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, extinguiu partidos políticos, suspendeu a Constituição Republicana de 1891 e indicou interventores para os governos estaduais.

Ao dar condições a esses “governadores” estaduais de participarem da dinâmica política do país, dando poder de decisão aos interventores, Vargas distanciou mais ainda o país do modelo oligárquico da República Velha. De maneira branda, mas com maior intensidade que nos anos anteriores, os governos assim obteriam mais poder e certa liberdade.

A Constituição de 1934 instituiu alguns avanços na área social como o assentimento ao voto feminino, a normatização dos direitos trabalhistas (salário mínimo, jornada de 8 horas de trabalho por dia, proibição de trabalho a menores de 14 anos) e a nacionalização das riquezas naturais brasileiras como as minas e a energia.

Na área social também a educação contou com a reforma do ensino secundário e tirou do setor privado grande parte da responsabilidade que este possuía em gerir essa etapa de ensino. Por meios de investimentos, o governo aumentou o número de escolas secundárias, bem como organizou toda a estrutura para o seu funcionamento.

Nesse período, início dos anos 1930, o Ministério da Educação e Saúde, recentemente criado, apoiou a Igreja Católica, que estava reticente com o governo; e criou um decreto que instituía o ensino religioso nas escolas públicas. A Igreja passou a apoiar as ações do governo e a República retrocedeu em sua afirmação do Estado laico.

Para Camargo (2001):

Do ponto de vista social, apesar da criação do Ministério de Educação e Saúde, em 1930, [...] a política educacional permaneceu como instrumento de barganha política em mãos das oligarquias regionais, comprometendo o modelo de desenvolvimento do país e

retardando a formação de verdadeiros cidadãos. (CAMARGO, 2001, p.337)

A Igreja, neste período, questionava a polarização da responsabilidade pelo desenvolvimento e manutenção da educação entre o Estado e a família. Para a Igreja, a família era a responsável por “um subsidiamento estatal às classes menos favorecidas”; para outros, como os renovadores da educação, o Estado era quem deveria responder pela educação, “concedendo-se também à família o direito de ministrá-la, favorecendo assim a interferência desta no interior da própria escola pública” (Rocha, 2000).

A reação a essa “polêmica” veio, principalmente, da corrente que propunha uma educação condizente com as propostas escolanovistas. Como consequência deste embate, na IV Conferência de Educação, realizada em 1931, foram traçadas as principais diretrizes que, em conjunto as discussões dos “pioneiros da educação”, lançaram um documento que se tornaria símbolo da educação nacional: o Manifesto dos Pioneiros da Educação.

Segundo Rocha (2000), o Manifesto tinha a,

[...] pretensão de ser um ponto culminante de influência nacional. É a formulação em documento público das “bases e diretrizes” de um movimento educacional que nasceu como crítica à “escola tradicional”. Tenta-se nele superar o estado fragmentário deixado pelas reformas parciais (ROCHA, 2000, p.40).

O Manifesto objetivava, concordam Rocha (2000) e Ghiraldelli Jr. (2001), uniformizar a discussão quase inexistente e propunha uma educação que se ocupasse da grande massa excluída das instituições de ensino. A proposta, como menciona o Manifesto, era desvincular a educação dos “interesses de classe, a que ela tem servido”.

O Manifesto discutia também o papel do Estado na educação. Segundo esse documento, o Estado precisava ser “chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais”, seu papel de cumpridor dos direitos sociais e sua função “eminentemente pública”.

Para Rocha (2000), o Manifesto era um aparelho destinado a produzir, em acordo com a própria dimensão da modernidade, o princípio da “universalidade do acesso educacional e o princípio de individualização ou personalização pedagógica.” (ROCHA, 2000, p.45). Ambos seriam fundamentais na formação das instituições do Estado e da sociedade. Em

alguns países como Chile, Uruguai e Argentina, esses princípios já haviam sido incorporados há muito tempo. Para o autor:

O primeiro, a universalidade, remete à própria constituição da esfera abstrata das instituições estatais, entendida como separação, autonomia e especialização do poder em relação aos seus cidadãos. É precisamente nesta esfera que se constitui o consenso da cidadania. Trata-se do momento ético-político das formações sociais modernas, segundo o entendimento hegeliano como Bobbio o formula. (ROCHA, 2000, p.45)

O Manifesto foi também reflexo da necessidade de constituir uma educação mais progressista no Brasil. Não havia propostas realmente consistentes para a educação e embasados na Escola Nova os pioneiros pretendiam trazer mudanças de forma que a educação se desenvolvesse nos mais diversos espaços, desde os direitos ao acesso até as propostas e práticas pedagógicas dentro das escolas.

A partir de 1934, duas correntes tentavam modelar o país de acordo com suas ideologias. A integralista, influenciada pelo fascismo e opositora ao comunismo. Para Fausto (2008) esta corrente era muito mais uma doutrina cujo conteúdo era mais cultural do que econômico, cujo lema era “Deus, Pátria e família”, seu nome era: Ação Integralista Brasileira - AIB. A AIB reuniu um grupo considerável de militantes “entre 100 mil a 200 mil pessoas” que, embora possa parecer um número pequeno em um país extenso, era bastante representativo, se considerarmos que as mobilizações políticas, neste período, ainda eram muito escassas.

O outro movimento, o aliancismo, contrário aos integralistas, era apoiado pelo partido comunista. A Aliança Nacional Libertadora (ANL) era contra as políticas colonialistas, o latifúndio e os fascistas e a favor da nacionalização das empresas estrangeiras, bem como ao não pagamento da dívida externa brasileira.

Vargas, que suspendeu direitos e garantias individuais nesse período, estabeleceu uma onda de perseguição e desarticulação de forças populares; anunciou uma nova Constituição que ficou conhecida como *Polaca*, pois tinha como modelo a Constituição polonesa, que seguia dogmas fascistas; instituiu, também, a Lei de Segurança Nacional, de 1935, que definiria como crime contra a ordem política e social

[...] as greves de funcionários públicos; a provocação de animosidades nas classes armadas; a incitação de ódio entre as classes sociais; a propaganda subversiva; a organização de associações ou partidos com o objetivo de subverter a ordem política ou social, por meios não permitidos em lei (FAUSTO, 2008, p.359).

A intenção era conter a “ameaça” comunista. Essa lei, que seria um reforço às determinações da Constituição de 1937, foi criada com o objetivo de conter as reivindicações operárias e as mobilizações de parte da classe média; as greves do Rio de Janeiro, São Paulo, Belém e Rio Grande do Norte; embates entre integralistas e antifascistas, como o ocorrido em 1934. Vargas, que se anunciava como o “pai dos pobres” e “pai” das leis pelo trabalhador, agiu como supressor de direitos civis e juntamente com o Congresso aprovou e implementou a lei.

A Constituição de 1934 foi em suas propostas e essência o primeiro passo e o mais concreto na democratização da educação e em sua organização comum. Em seu texto, determinava que a “educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos” (Art. 149); a educação primária deveria ser estendida a brasileiros e estrangeiros. A Constituição determinava que a União fosse responsável por:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. (BRASIL, Art. 150)

Ficava estabelecida também, pela primeira vez no Brasil, a obrigatoriedade de uma etapa da educação: o ensino primário; além de uma “tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível” (Art.150, b), o que demonstrava uma intenção de estender ou minimamente cobrir o acesso à etapa de educação posterior a primária.

Ao mesmo tempo em que determinava (Artigo 150, alíneas a,b,c) um ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos, ao atrelar a obrigatoriedade à frequência dava condições de que não fosse cumprido o direito, já que a determinação poderia ser interpretada como obrigatória para aqueles alunos já matriculados na escola e não para todas as crianças em idade escolar, tornando o princípio do direito à educação de acesso universal e a equidade de direitos não executável. É importante ressaltar que a extensão do direito ao ensino primário aos adultos consistia em um avanço no processo de afirmação do direito à educação nacional, já que anos antes se quer a demanda das crianças era proposta como obrigatória e coberta plenamente; agora, além de propor o cumprimento obrigatório de uma etapa educacional a Constituição também ampliava o seu campo de atuação.

Outro fator importante foi a sujeição dos estados e municípios à organização do sistema educacional determinada pela União, como bem estabelecia o Artigo 151:

Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. (BRASIL, Art.151)

Segundo Rocha (2000), as bancadas do Rio Grande do Sul e Minas Gerais defenderam a interferência do governo central apenas no ensino superior e secundário. Enquanto uma porção da Igreja Católica defendia que a intervenção do governo federal em certas instâncias da educação era uma ação anti-federalista, pois não respeitava a autonomia dos estados e municípios sobre as políticas de seus territórios.

Na Constituição de 1934, constavam normas que protegiam os estabelecimentos privados de ensino “oficialmente considerados idôneos” que ofertassem educação primária ou profissional, isentando-as do pagamento de tributos desde que ofertassem também educação gratuita. Além de desobrigar do pagamento de tributos, a lei nem ao menos estabelecia um percentual de matrículas gratuitas que estas instituições deveriam ofertar.

Esta Constituição, mesmo tendo algumas “brechas”, foi um avanço no vazio da legislação educacional. Conforme Rocha (2000, p.57) “Não basta, [...] a virtualidade do direito [faz-se necessário] torná-lo acionável”.

Com o final do governo de Getúlio, o General Eurico Gaspar Dutra, apoiado pelo antigo presidente, subiu ao poder do governo federal, envolvendo-se diretamente na Guerra Fria: tornando-se aliado dos EUA e declarando-se anticomunista, em oposição à União Soviética.

O governo autoritário continuou com o novo presidente, a relação com os trabalhadores das cidades tornou-se insustentável à medida que os direitos trabalhistas não apoiavam padrões mínimos de sobrevivência, os salários estavam congelados e o custo de vida subia cada vez mais. O presidente abriu ainda mais o país ao capital estrangeiro e não incentivou a indústria nacional.

Com o desgaste do governo Dutra e o empenho para aliar a imagem de Getúlio Vargas à de um estadista democrático, protetor dos trabalhadores, dos pobres e do nacionalismo econômico, em 1951, com 48,7% dos votos, Vargas voltou ao poder “nos braços do povo”.

Seguindo suas políticas antigas, mas diante de um Brasil bastante modificado, Getúlio pregou o nacionalismo empresarial, o que descontentou as empresas estrangeiras que haviam conquistado espaço no território nacional.

Ao mesmo tempo em que Getúlio retirava alguns direitos essenciais, efetivava outros bastante importantes para a vida do povo. Conforme Carvalho (2001):

Os direitos civis progrediram lentamente. Não deixaram de figurar nas três constituições do período, inclusive na ditatorial de 1937. Mas sua garantia na vida real continuou precária para a grande maioria dos cidadãos. Durante a ditadura, muitos deles foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e organização. (CARVALHO, 2001, p.88)

Vargas pregava o nacionalismo empresarial, o que descontentou muito às empresas estrangeiras sediadas no território nacional. O governo dos Estados Unidos desagradou-se da criação da Petrobrás e da nacionalização das fontes de petróleo.

Aliado ao descontentamento dos EUA, ao aumento do salário mínimo em 100%, que tornou insustentável a relação com os empresários, a crescente organização dos trabalhadores, e diante de um atentado ao seu maior opositor (Carlos Lacerda) que ligava diretamente Getúlio ao crime, parte

da opinião pública incitou a renúncia de Vargas. No dia 24 de agosto de 1954 Getúlio foi encontrado morto e foi declarado seu suicídio.

A situação paralisou a oposição, pois o presidente morto tornou-se para muitos um mártir. Principalmente porque Vargas deixara uma carta-testamento dirigida ao povo, a qual foi amplamente difundida. O mais ardiloso dos políticos de sua época expôs seus opositores de maneira dramática, dizendo que vinha “resistindo a uma pressão constante” de seus inimigos, a quem chamava inimigos do povo. A carta pareceu ser uma forma de absolver-se publicamente das acusações que lhe lançaram o real motivo ainda causa dúvida, mas o certo é que esta talvez tenha sido uma última vitória contra seus acusadores.

Em 1955 realizam-se eleições diretas e Juscelino Kubitschek chega à presidência marcado pela proposta de um progresso que significaria “50 anos em 5”. O Plano de Metas por ele criado visava o desenvolvimento de cinco setores: transporte, energia, educação, alimentação e indústria. O nacional desenvolvimentismo de JK era baseado na produção de bens de consumo duráveis, incentivando as indústrias de carros, geladeiras, fogões, vidro, etc.

Grande parte das obras realizadas por Juscelino foi sustentada por empréstimos e investimentos estrangeiros, os recursos que circulavam, do investimento na indústria e no desenvolvimento do mercado interno, não sustentavam as obras grandiosas do presidente. A capital federal transferida para o centro do país custou cerca de 115 bilhões de dólares; as políticas que pretendiam modernizar e valorizar o mercado interno acabaram por elevar a inflação, prejudicando a classe trabalhadora, cujos salários não alcançavam os altos custos de vida; as migrações do nordeste em busca de melhores condições de vida aumentaram e não tiveram os resultados esperados, iniciou-se um “inchaço” urbano e as cidades que não tinham condições de acolher com qualidade nem seus habitantes naturais tiveram que acolher também os de outras regiões.

O governo Juscelino conseguiu amenizar as tensões existentes entre conservadores e os trabalhadores com suas reivindicações, o que não significa que as greves, por exemplo, não aconteciam. O governo tinha a maioria no Congresso, a economia tinha bons índices de crescimento, de 1957 até 1961, o PIB cresceu numa taxa anual de 7%, “correspondendo a uma taxa per capita,

ou seja, por habitante, de quase 4%” (FAUSTO, 2008, p.427) Considerando todos os anos 1950, o PIB foi três vezes maior do que o restante da América Latina.

Os anos que vão de 1945 até 1960, foram os anos em que realmente houve no Brasil um período de democracia apoiada no direito político (ao voto) e numa democracia mais representativa. Para Carvalho (2001), o país iniciou a sua primeira experiência democrática da história.

Para este autor:

Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente dentro e fora do Congresso, à exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947. Uma das poucas restrições sérias ao exercício da liberdade referia-se ao direito de greve. Greves só eram legais se autorizadas pela justiça do trabalho. (CARVALHO, 2001, p.127)

Na educação, a Constituição de 1937 assumiu um formato mais organizado ainda do que o estabelecido na Carta anterior. Ela mantinha a determinação da educação como direito de todos; mantinha também o princípio da educação como um direito a ser exercido no espaço da escola e do lar, e a obrigatoriedade do ensino primário, entretanto, não mais condicionado à frequência. O texto da lei determinava:

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, Art. 130)

A leitura deste trecho da Constituição de 1937 evidencia uma fragilidade no que diz respeito à afirmação do direito à educação obrigatória; a ambigüidade presente no texto – gratuidade e, concomitantemente, exigência de contribuição para os que tivessem condições – apela para a solidariedade social, ou melhor, para uma forma de “caridade” que justificaria menos responsabilidade do Estado pelo provimento de educação, assim como o constrangimento *dos menos necessitados* no sentido de provarem sua pobreza.

Na Constituição de 1946, o primário se manteve como etapa obrigatória gratuita de ensino, mas foi adicionada a determinação de que “o ensino oficial

ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, Art. 168, II). Ou seja, se mantinha a tendência em afirmar os direitos à educação, tanto o que se refere à obrigatoriedade do primário quanto à gratuidade do primário e secundário, no Brasil.

1.6 URUGUAI: DEMOCRACIA POR *TERRA* ABAIXO

Nas eleições de 1930, após a saída de Batlle, o Partido Colorado apresentou três candidaturas, entre elas a de Gabriel Terra, que, embora viesse do batllismo, causava desconforto entre seus pares por suas posições moderadas. As outras candidaturas foram a de Federico Fleurquin, que fora considerado neutro, mesmo que sua ideologia estivesse próxima do batllismo e a de Pedro Manini Rios, representante conservador do setor que seguia o “riverismo”¹⁶.

Dentro do partido, os colorados criaram “acordos” que causaram o descontentamento do Partido Nacional e beneficiariam o candidato batllista.

El resultado electoral arrojó una insólita – por lo amplia – diferencia de 15.000 votos (en las elecciones presidenciales de 1926, la diferencia había sido de 1524 votos del Partido Colorado sobre el Partido Nacional) entre ambos os partidos, lo que hizo decir al Dr. Gustavo Gallinal que después de más de una década de tensión electoral, se “había roto el equilibrio de fuerzas entre los dos grandes partidos”. Esta realidad fue muy difícil de aceptar dentro del Partido Nacional, Herrera criticó muchas actitudes internas, se opuso a la permanencia de nacionalistas en los Entes Autónomos, denunció duramente “la intransigencia” posible de Terra y previno contra la idea de que se volviera a querer implantar el colegiado integral al cual había dado su aprobación Ismael Cortinas, de ala “doctoral”. (NAHUM, 1994, p.19)

A dedicação dos conservadores em deter o conjunto de reformas batllistas, fez com que as instituições que dependiam das políticas que as reformas propunham quebrassem. Em 31 de março de 1933, o presidente Terra, unido a setores das classes dominantes, fechou a Câmara e começou seu governo ditatorial. Futuramente as políticas de Terra favoreceriam a camada conservadora da sociedade e os setores produtivos, em prejuízo dos

¹⁶ O riverismo é o nome dado a uma corrente do Partido Colorado, formada em 1913, que se opunha à postura estatizante do batllismo. O fundador da corrente foi Fructoso Rivera que seguia a linha do liberalismo clássico. O principal dirigente da corrente nos anos 1920 aos 1930 foi Pedro Manini Rios, que se utilizava do *La Mañana* (jornal) para expor suas idéias.

trabalhadores uruguaios, que tiveram sua jornada de trabalho diminuída, mas seus salários também. (ZAFFARONI; DECIA, 1985)

A intransigência de Terra foi confirmada após sua eleição, bem como seu descaso e independência extremos do restante do Partido e daqueles que lhe ajudaram a subir ao poder. O Partido Colorado deu para Terra a presidência por desejar a representação dos interesses colorados, mas também para que este resolvesse as condições desastrosas de polarização econômica e decadência no Uruguai, reflexo de medidas políticas mal aplicadas e da crise mundial.

Terra, ao mesmo tempo em que defendia algumas propostas do reformismo construído nas bases do Partido Colorado, possuía relações com empresários e intervencionistas estrangeiros. Com ele no poder, as elites uruguaias mantinham-se calmas, na expectativa de que seus interesses fossem preservados.

O Uruguai, que estava nas mãos de um conservador tornou-se, de maneira mais branda que em 1973, uma ditadura civil, na qual o presidente efetivou várias ações de perseguição política, prisões e deportações sem preocupar-se em aparentar o cumprimento aos direitos civis.

O *terrismo* no Uruguai rompeu relações com a União Soviética e com a República Espanhola e estreitou relações com a Itália e a Alemanha, num claro posicionamento que refletia a tendência política da Segunda Guerra Mundial.

As prisões de representantes da elite latifundiária e empresários da indústria tornaram pouco provável que Terra se mantivesse no poder por muito mais tempo. As alianças políticas que mantinham o *terrismo* no poder se eximiram de responder pelos desmandos do presidente. Nos anos finais da Segunda Guerra, a política *terrista* não progrediu nem encontrou herdeiros, a transição para o modelo democrático teve, em parte, influência da situação socioeconômica: a produção agroexportadora então em franca queda não foi superada e deu lugar a um surto de industrialização que tomou espaço na economia.

Ou seja, o crescimento da indústria, somado à decadência das oligarquias latifundiárias que concentravam o poder nacional, provocou

alterações no cenário sócio-político e, em acordo com as tendências pós-guerra, empurrou gradativamente o país para uma transição ao modelo democrático. Neste período, cada porção da sociedade queria seus problemas resolvidos: os industriários reclamavam pelo avanço da estatização e pela dedicação às políticas sociais; os funcionários públicos pela queda e congelamento de seus salários; os trabalhadores em geral, pela falta de trabalho, pela perda do poder aquisitivo e pela alta dos preços.

Em 1935, algumas medidas políticas deram condições a um progresso significativo e a uma retomada das relações profícuas com o mercado externo baseadas num maior controle na circulação de moeda estrangeira dentro do território. Também houve a diminuição das dívidas interna e externa, no intuito de promover a desobrigação com os cobradores, além de ser fixado um limite para as importações, o que reduzia a circulação de mercadorias não nacionais.

O segundo passo na busca pela “restauração” da economia não foi um esforço direto, mas o uso da crise para justificar o processo de implantação de uma segunda reforma batllista no Estado uruguaio. A característica mais importante neste processo não estava apenas nas propostas, mas, principalmente, a quem elas propunham representar. A segunda reforma, por ora era reformista, por ora era conservadora.

Um exemplo de conservadorismo era a chamada “La paz social”, que propunha Luis Batlle Berres. Para o neobatllismo de Batlle Berres, o Estado era o maior interventor, tanto no âmbito social quanto da indústria. No entanto, na indústria ele intervinha diretamente através de políticas como as de substituição de importações, isenção de impostos, proibição de importação de artigos que fossem competitivos com os produtos produzidos no mercado interno, entre outros. No âmbito social, o discurso de Batlle Berres propunha, como bom defensor do capitalismo, uma sociedade que conciliasse o capital e o trabalho, extinguisse a luta de classes, para chegar ao estágio de superação das más divisões das riquezas, pois boa parte delas era dos trabalhadores, segundo o que dizia.

Num primeiro momento esse parecia ser um discurso com boas intenções de equilibrar as condições de vida entre os proprietários e os trabalhadores, mas o mais próximo que Batlle chegou de uma política concreta

foi a criação dos Consejos de Salarios, em 1942, que interviriam em algumas negociações salariais. Mantinha-se a luta pela sobrevivência dos trabalhadores. Mantinha-se a mais-valia, a alienação. Mantinha-se a luta de classes.

Segundo Nahum (et.al.; 1998):

La coyuntura derivada de los efectos de la crisis de 1929 había favorecido en Uruguay la expansión de un proceso de crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones (esto es, al aumento de la participación de la producción industrial en el producto bruto, a la par que declina la importación de bienes manufacturados). El apoyo brindado por una política proteccionista a cargo del Estado, así como la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, la posguerra y aún el conflicto de Corea, le habían dado nuevos impulsos. (NAHUM; COCCHI; FREGA; MARONNA; TROCHO, 1998, p.61)

A prosperidade econômica, o fortalecimento do Estado e o crescimento do produto bruto industrial frente ao declínio dos criadores de gado, tornavam a sociedade cada vez mais urbana e empurravam o país à restauração neobatllista. (CAETANO; RILLA, 1998).

Neste período, o governo central acertou o pagamento da dívida e aceitou a proposta “generosa” dos ingleses: trocou a dívida que já se fazia volumosa pela compra de empresas britânicas depauperadas. Mesmo diante dessa negociação, no mínimo questionável, a industrialização e a economia, em geral, do Uruguai obtiveram uma aceleração que superava a média mundial, embora não se possa dizer que esta tivesse se forjado sob bases fortes, sustentáveis e a longo prazo.

As semelhanças entre o batllismo do início do século e o neobatllismo se davam no plano da retórica. O neobatllismo propunha o progresso do Estado reformista que articulava a relação entre o meio trabalhista e o capital sem a dominação da iniciativa privada, o desenvolvimento da indústria como instrumento de avanço econômico e a redistribuição de maneira mais equânime dos recursos financeiros. No entanto, o que o neobatllismo produziu realmente foram reformas sociais menos intensas e audaciosas que o batllismo do início do século e alcançou uma maior cobertura no desenvolvimento da indústria.

No decorrer dos anos 1950 o Uruguai começou a viver o declínio de sua economia. Acabaram os saldos favoráveis que haviam pautado a história anterior do país e iniciou um período decadente que afetaria também as políticas sociais.

A paralisação da produção e do investimento em tecnologias na agricultura, as taxas negativas de crescimento da indústria, a expansão do setor financeiro (bancário) e de suas atividades especulativas¹⁷, a inflação acelerada, e as limitações das importações na indústria foram os aspectos mais característicos dessa crise.

Um exemplo claro das restrições internas foram as políticas de “vedas”, bastante aplicadas também nos anos 1960, através das quais, para cumprir com os compromissos de exportação, se diminuía a circulação de certas mercadorias no país, como a carne bovina. Devido a sua condição permanentemente dependente na economia, fator ocasionado pela insuficiência de condições de competir no mercado externo e sustentar-se, a capacidade de participação uruguaia, que já era bastante reduzida no mercado, tornou-se cada vez menos representativa no exterior.

A educação parecia ser a única fração dos direitos sociais que não tinha sido afetada diretamente pela crise. O ensino secundário recebeu significativos investimentos de 1930 a 1960. Segundo dados da Comisión para La Inversión y El Desarrollo (CIDE), “Entre 1942 y 1963, los efectivos [de matrícula] pasaron de 19.309 a 79.510, lo que en términos de índices significa el pasaje de 100 a 412” (OPP-BID, 1994, p.19)

Otero (1969) considera que, mesmo com uma extensa crise econômica, a educação não foi afetada diretamente. O autor (1969) continua sua análise dizendo que

Si recordamos que de los alumnos que ingresan a primaria sólo el 62% llega a cuarto año y sólo el 40% egresa (1958) y, a la vez, que las condiciones mínimas para un desarrollo educativo adecuado, en la forma de recursos y de construcciones, no sólo no se dan sino que las cifras de los primeros se mantienen estacionarias (y se entregan irregularmente), y las segundas descansan en donaciones circunstanciales o en recursos que difícilmente llegan, podremos

¹⁷ Em 1954 o Uruguai possuía 30 instituições bancárias, ao final desta década, em 1959, já somava 45 instituições ao todo.

empezar a trazar un esquema más ajustado de la situación. Si se dijera que las cifras de recursos no aumentan porque se ha llegado a topes educativos (el 102% de escolarización podría estimarse tal), sería a partir de una visión muy simplista de las cosas. Pero además resulta claro que se solamente el 47% de la población ocupada del país tiene enseñanza primaria completa (¡primaria!), los topes están muy lejanos aún. (OTERO, 1969, P.13-14)

Para Otero (1969), as proporções insuficientes no ensino primário não surgem apenas das crianças fora da faixa etária adequada para cursar essa etapa, mas também com um aspecto cultural do povo uruguaio que é o de ter se acostumado com a grande *deserción* nesta etapa de ensino. Esta deserção, ainda na concepção do autor, tem uma causa social, ou seja, está ligada à deterioração da economia uruguaia, por isso, "(...) el estado, indirectamente y directamente también, promueve la deserción." (OTERO, 1969, p.14). Por isso, é considerado que a educação não foi afetada diretamente.

Em acordo com o que expõe o autor, é importante que a educação se desenvolva sobre o critério de cumprir não apenas com a garantia de acesso, mas permanência e conclusão também. Contudo, o processo da universalização se torna impossível de ser alcançado se nem o direito ao acesso é cumprido. Cumprir com o direito à educação não consiste em uma política isolada, é necessário que haja uma estrutura socioeconômica estável que proporcione condições de vida; instrumentos que controlem e fiscalizem o acesso, a frequência e conclusão; um sistema público de qualidade e que cubra o atendimento da quantidade de crianças dentro e fora da faixa etária considerada adequada. Um Estado que não promove o bem comum do acesso e conclusão da educação ajuda a promover o fracasso educacional.

Segundo Otero (1969):

Dado el rápido crecimiento (especialmente en enseñanza secundaria), en 1965 la tasa de escolarización de la enseñanza media en su conjunto era del 45% tomando como base los alumnos matriculados y el tramo de edad de 13 a 18 años. El 65% de los jóvenes de 14 años estaba dentro del sistema educativo. (OTERO, 1969, p.15-16)

As matrículas do secundário se ampliam quase dobrando seus números. Em 1930, foram 6.685 alunos; em 1940, 12.760; em 1950, forma 37.338 matrículas; e em 1960 já contavam 60.430 matrículas no ensino secundário. De 1930 a 1960, o secundário ainda não era obrigatório, mas, possivelmente, como conseqüência da obrigatoriedade e universalização do ensino primário, o

secundário sofreu o impacto da universalização da etapa anterior. O ensino secundário só se tornaria obrigatório na Constituição de 1973.

Para Melendres e Damone (2008), as matrículas da escola primária cresceram amplamente na primeira metade do século XX. Foram 52.474 em 1900 e chegaram à quantidade de 249.400 matrículas em 1950, ou seja, as matrículas quase quintuplicaram enquanto as crianças em idade escolar quase duplicaram. Sendo assim, no meio do século XX a educação obrigatória uruguaia já dava os sinais da universalização do acesso.

1.7 BRASIL – AME-O OU DEIXE-O

Não devemos servir de exemplo a ninguém
Mas podemos servir de lição.
Mario de Andrade

Com fim do governo Juscelino, subiu ao poder Jânio Quadros, que possuía apelo popular por prometer em sua campanha política eliminar a corrupção da administração pública. O governo Jânio durou poucos meses; certas medidas do presidente e sua independência em relação ao partido que o elegeu, a UDN – União Democrática Nacional – o levaram à renúncia. Abriu-se um período conturbado quanto às decisões sobre quem assumiria a presidência, uma vez que o vice, João Goulart (Jango), despertava receios severos em certos segmentos políticos, seja por pertencer ao PTB – Partido Trabalhista Brasileiro -, seja pela suposição de que se alinhasse a posições de esquerda. Jango assumiu a presidência, propôs reformas de base e tornou-se uma figura representativa, mas pouco confiável para as elites.

Para Toledo (1983), referindo-se às reformas propostas no Governo João Goulart:

Essas reformas visavam, basicamente, a resolver alguns dos impasses enfrentados pelo capitalismo brasileiro no início dos anos 1960. Não tinham, assim, nenhum caráter transformador; muito menos revolucionário, como apregoavam setores das classes dominantes. Elucidativo a este respeito foi o caso da proposta mais polêmica e mais intensamente defendida pelo governo: a reforma agrária. Tal reforma buscava responder às necessidades de expansão do capitalismo industrial brasileiro ao mesmo tempo em que atendia aos imperativos da preservação da ordem burguesa. (TOLEDO, 1983, p. 116)

No dia 1º de abril de 1964, Jango teve que deixar o governo, derrubado por um golpe militar. Entra em cena o regime militar.

A única certeza deste período da história brasileira é que o que estava por vir seria ainda pior, pois, após a saída do presidente Goulart, terminava o período democrático e começava um longo período de repressão.

O golpe militar de 1964 surgiu de um momento de instabilidade e desconfiança para com o governo e com o presidente da República, as

propostas de Goulart foram a desculpa perfeita para que a elite brasileira se sentisse mais segura e as forças armadas tomassem posse do Brasil. Os níveis subnacionais, por exemplo, foram profundamente controlados pelo poder central, através de eleições indiretas e da centralização fiscal.

Conforme Toledo (1983):

A crescente radicalização política do movimento popular e dos trabalhadores, pressionando o Executivo a romper os limites do “pacto populista”, levou o conjunto das classes dominantes e setores das classes médias – apoiados e estimulados por agências governamentais norte-americanas e empresas multinacionais – a condenar o governo Goulart. A derrubada do governo contou com a participação decisiva das Forças Armadas, as quais - a partir de meados de abril de 1964 – impuseram ao país uma nova ordem político-institucional com características crescentemente militarizadas. As reformas exigidas pelo capitalismo brasileiro seriam agora implementadas. (TOLEDO, 1983, p.118)

O novo regime era extremamente excludente das classes trabalhadoras. Era um Estado burguês militarizado que optou por um modelo conservador e colocou fim à democracia populista.

No início 1964 os militares iniciaram as manobras políticas condizentes com o regime: foi lançado o Ato Institucional nº. 1, que permitia a cassação e suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão e decretava o estado de sítio sem a aprovação do Congresso. Nesse período foi eleito, através de eleições indiretas, como Presidente da República o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, sob franca pressão militar ao Congresso.

Todos os presidentes da ditadura civil-militar brasileira receberam largo apoio do EUA para governar, um apoio que visava fortalecer e garantir aliados contra a corrente socialista e comunista. Nessa época da história brasileira foram reprimidas as organizações de entidades sindicais e estudantis e rompidas relações diplomáticas com todos os países sob regime comunista, como Cuba.

A política econômica do período, ao mesmo tempo em que visava o controle da inflação, mantinha o favorecimento do capital estrangeiro e restringia o crédito. O salário dos trabalhadores foi reduzido. O regime militar foi contrário à política “ruralizadora” e assumiu a intervenção do campo econômico pelo desenvolvimento da industrialização nacional. Neste período o “regime militar utilizou o poder coercitivo do Estado além de todos os limites

pensados pelos nacionalistas do regime populista, levando o grau de estatização do sistema produtivo brasileiro a níveis elevadíssimos.” (AGUIAR, 2006, p.223).

Para os militares, governar o Brasil tratava-se de, inicialmente, entre muitas coisas, uma questão de:

[...] evitar que as classes subalternas compartilhassem o poder de Estado, de impedir até que servissem de instrumento político utilizável nas disputas entre segmentos da elite política pelo poder de Estado, de manter intocável a propriedade privada e de bloquear qualquer guinada do país na direção do mundo comunista. (SALLUM Jr., 1996, p.28).

Em 1965, diante de um “fantasma” do crescimento da oposição pautado pela organização regionalizada dos partidos, que canalizavam o poder de voto a seu favor, num possível restabelecimento do ambiente político anterior ao golpe, os governantes da ditadura fomentaram uma política de “intervenção cirúrgica”. Ficava cada vez mais claro, a partir daí, o real formato da política do regime autoritário. Ainda no fim deste mesmo ano os militares lançaram o Ato Institucional nº 2, que se propunha a enfraquecer forças políticas contrárias ao controle militar.

As práticas políticas durante o regime militar estavam bem de acordo com um regime ditatorial, pois enfraqueciam os direitos civis e políticos, controlavam os processos eleitorais, centralizavam o poder no governo federal e esvaziavam a autonomia dos estados da Federação.

Para Frigotto (2000), o período da ditadura foi especialmente danoso à educação, pois suas conseqüências se refletem até hoje. Uma das normas mais prejudiciais foi a Lei nº 5.692, de 1971, que segundo o autor:

A segunda reforma veio com a Lei 5.692, de 1971, que subordinava explicitamente a educação às necessidades do desenvolvimento econômico. Diferentemente da tradição clássica, que vê a educação como um direito subjetivo, essa lei propunha um descalabro: criar uma escola planejada para ser cursada – pelos pobres, é claro, que precisam entrar precocemente no mercado de trabalho – somente até o quinto ano. (...) Mas a sociedade brasileira demonstrou que mantinha uma significativa capacidade de resistência, de modo que, no chão da escola, a nova orientação não “colou” – pelo menos, não tanto quanto pretendia o regime. Por isso, sucederam-se depois várias reformas da reforma. (FRIGOTTO, 2000, p.119-120)

A reforma de 1971 propunha ainda que a educação obrigatória, até então denominada ensino primário, se tornasse 1º grau. Estabelecia também

que quando a oferta de professores habilitados não bastasse para cobrir as necessidades do ensino seria permitido que lecionassem, em caráter suplementar, e a título precário e de precarização do ensino:

a) no ensino de 1º grau, até a 8ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 4ª série de 2º grau;

b) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 3ª série de 2º grau;

Parágrafo único. Onde e quando persistir a falta real de professôres, após a aplicação dos critérios estabelecidos neste artigo, poderão ainda lecionar:

a) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, candidatos que hajam concluído a 8ª série e venham a ser preparados em cursos intensivos;

b) no ensino de 1º grau, até a 5ª série, candidatos habilitados em exames de capacitação regulados, nos vários sistemas, pelos respectivos Conselhos de Educação;

Para organizar o antigo primário que estava em transição (reforma) para tornar-se 1º grau, ficou definido que as escolas primárias deveriam instituir, progressivamente, as séries que lhes faltavam para se adequar ao 1º grau. Os estabelecimentos que mantinham o ensino ginásial poderiam manter as séries correspondentes, “redefinidas quanto à ordenação e à composição curricular” (Lei nº 5.692/1971, Art.75, II), até alcançar os oito anos do 1º grau; e aos novos estabelecimentos, ficou estabelecido que seria livre a escolha da imediata ou progressiva adequação. Ampliavam-se mais uma vez as possibilidades de execução de uma política na educação de forma que cada um se orientava por uma diretriz e pouco se organizava de maneira uniforme o sistema educacional

A lei disporia que o ensino de 1º grau teria a duração de oito anos, compreendendo 720 horas de atividades; que os alunos deveriam ter sete anos de idade, no mínimo, para ingressar nessa etapa de ensino. Existia uma brecha na lei que delegava a cada sistema de ensino a prerrogativa de dispor sobre o ingresso de menores de sete anos no 1º grau; o ensino de 1º grau era obrigatório para a faixa etária de 7 a 14 anos, ou seja, a etapa só era obrigatória dentro desta faixa etária. A lei 5.692, de 1971, vinha a completar a Constituição de 1967, com a redação que lhe fora dada com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que havia estabelecido a obrigatoriedade do “ensino primário” na faixa etária dos 7 (sete) aos 14 (quatorze) anos de idade. Não podemos deixar de reconhecer a importância desta lei no sentido de consagrar a extensão da escolaridade obrigatória: antes, eram cinco ou seis anos de primário; agora, seriam oito anos. Ampliava-se a obrigatoriedade e,

portanto, a extensão do direito educacional e sua garantia em pleno período em que a maioria dos direitos, inclusive na área da educação, estava sendo suprimida.

Embora pareça uma contrariedade que em um regime ditatorial tenha havido a ampliação de alguns direitos na educação, no que se refere à ampliação da extensão da obrigatoriedade da educação, por exemplo, essa política poderia consistir também em uma estratégia de hegemonia. Segundo Germano (1993), ao se preocupar com o ensino primário e médio, o governo militar pretendia expressar o seu interesse em melhorar as condições de vida das grandes massas do povo. Demonstraria, assim, que um governo que se preocupa com os direitos da população não quer suprimi-los, entretanto, essa poderia ser uma política de dogmatização de um maior número de pessoas que ingressavam na escola sob um maior controle, um controle curricular e disciplinar. Poderia ser também uma forma de legitimação do Estado e da dominação, em um contexto de forças favorável ao governo instalado.

A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as diretrizes e bases da educação, estabelecia que o ensino obrigatório neste período deveria ter uma cobertura de 4 a 6 anos (o mais comum era que o ensino primário tivesse cinco anos de duração); porém pelo Acordo de Punta del Este e Santiago, o governo assumiu a responsabilidade e obrigação de estabelecer um ensino obrigatório de 6 anos para os brasileiros até 1970. Na reforma educacional instituída pela lei nº 5.692, de 1971, a obrigatoriedade foi estendida para oito anos, restrita à faixa etária de 7 a 14 anos.

A Lei de 1961 determinava de maneira excludente que, segundo o artigo 27, a criança que estivesse fora da idade escolar adequada ao ensino regular poderia ingressar em classes especiais ou cursos supletivos. Em um país com dificuldades em sincronizar a relação idade-série, em manter os alunos na escola para controlar a evasão, em formar uma educação atrativa que fosse condizente com a etapa de desenvolvimento e os interesses do educando, esta Lei retardava qualquer condição de superar os problemas educacionais.

Nessa mesma Lei, o artigo 30 se ocupava de estabelecer um instrumento de controle, provavelmente pouco eficaz em um país com um grande número de trabalhadores informais: pais ou responsáveis por alunos

que não estivessem matriculados não poderiam se empregar no serviço público.

Pelo artigo 32, da primeira LDB, pode-se ver que o Estado não se responsabilizava pela educação em todas as zonas do país igualmente e passava a responsabilidade aos proprietários rurais por suas “glebas”. O proprietário assumia o papel de ofertar e organizar a educação das crianças residentes em suas terras, estabelecendo uma política que fortalecia a dependência do trabalhador rural ao seu patrão. A lei desobrigava o Estado, de certa forma, a assumir a garantia de direitos de cidadãos, componentes da sociedade, os trabalhadores que morassem nas zonas rurais. Os direitos destes não eram igualados aos dos cidadãos das zonas urbanas. Seguem os textos das leis:

Art. 30. Não poderá exercer função pública, nem ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público o pai de família ou responsável por criança em idade escolar sem fazer prova de matrícula desta, em estabelecimento de ensino, ou de que lhe está sendo ministrada educação no lar. (BRASIL, 1961, Lei nº 4.024, Art. 30)

Art. 32. Os proprietários rurais que não puderem manter escolas primárias para as crianças residentes em suas glebas deverão facilitar-lhes a freqüência às escolas mais próximas, ou propiciar a instalação e funcionamento de escolas públicas em suas propriedades. (BRASIL, 1961, Lei 4.024, Art. 32)

Cabe acrescentar que neste período o desenvolvimento econômico - “milagre brasileiro” - não foi acompanhado de desenvolvimento social, o intenso crescimento trouxe grandes benefícios para as classes de maior renda. Os recursos financeiros se concentraram em uma camada da sociedade, delegando à outra, à maioria, péssimas condições de vida e ampliando o grande abismo social.

A renda concentrou-se ainda mais em consequência da diminuição do valor real do salário mínimo. Com os cortes salariais e sua defasagem, as lutas sindicais floresceram e despertaram para as irregularidades ocorridas nos espaços trabalhistas.

A queda nas taxas de crescimento no fim dos anos 1970 desalinhou a estabilidade da classe média, antigos apoiadores do regime militar. Este segmento da sociedade passaria desde então a dar apoio aos opositores do

regime e tecer críticas ferozes contra a ditadura, até seu final. A partir de 1983 elites regionais unidas a governos estaduais tomam posse de um espaço de luta e superação do regime militar na busca pela redemocratização brasileira.

O enfraquecimento do regime se daria em múltiplos espaços como: na insustentável relação com os sindicatos, estudantes, certas elites socioeconômicas e governos locais; na fragilização da política econômica construída na crise do Estado nacional-desenvolvimentista; as vitórias eleitorais da oposição em regiões importantes; e a consagrada campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984.

Poucas vezes a “economia foi tão bem e o povo tão mal”. A inflação teve uma variação de 91,9%, em 1964, e chegou a 25,4% em 1968, uma queda bastante expressiva e que se refletiu no desenvolvimento estrutural e econômico do país; o PIB, passou de inexpressivos 2,9% de crescimento, em 1964, para 11,2%, em apenas 4 anos. O que faço não é uma alusão à competência da ditadura, até mesmo porque o avanço e a estabilidade econômica nesse período se deram, em grande parte, mediante sacrifício da sociedade. O povo tanto perdeu seus direitos civis e políticos, como se submeteu, principalmente no caso dos trabalhadores, a concessões. (Fausto, 2008)

1.8 COMO EL URUGUAY NO HAY

Amigos! Há homens e mulheres que morreram na luta deste povo. Há outros que sofreram até enlouquecer nos calabouços. Há pais que não podem dar comida e nem vestir os seus filhos. Eles nos dão forças para seguir a luta e nesse sentido vamos nós e todos aqueles que queiram nos fazer companhia.

Raúl Sendic.

A partir de 1960 o Uruguai poderia seguir dois caminhos: um no qual o capitalismo e sua acumulação produziram a queda vertiginosa do salário real, o que formaria um novo modelo de dominação também pré-disposto a crises cíclicas; outro, um processo de transformação revolucionária que poderia alterar realmente as estruturas de desigualdade, estabilizar o mercado interno e externo e se ocupar das políticas sociais como critério para o desenvolvimento econômico.

A escolha foi pelo fortalecimento do Estado, pelo apoio ao setor financeiro, pela centralização de poder e por fim a criação de uma ditadura que controlaria não só o Estado, mas também a vida cada cidadão.

Caia por terra a imagem que o povo uruguaio tinha de um “Uruguai feliz”, democrático, de um Estado consensual. (PERELLI; RIAL, 1986) Os autores avaliam o imaginário destruído após a chegada da ditadura no Uruguai como um período de rupturas nas estruturas simbólicas identitárias:

La élite de la comunidad política sabía que una ruptura institucional se produciría: los hechos eran innegables. En cambio, para la masa, había sorpresa y descreimiento. Nadie suponía que uno de los mitos fundamentales, el de ese Uruguay seguro, feliz, del consenso, realmente estaba a punto de caer. Aun quiene se habían alzado con un contraimaginario, aquellos que para asegurar la democracia desconocían las reglas de juego democrático, aquellos que para asegurar nuestra identidad, habían levantados nuevas barras diferenciadoras, considerándonos ya no más europeizados sino latinoamericanizados, aquellos que habían hecho compromisos fuertes más allá de la mediocridad, no creían tampoco realmente en la ruptura. Se actuaba como si esta no pudiera producirse en el mundo de lo real, como si ese imaginario social fuera capaz de manejar totalmente a la realidad. Este es quizá uno de los mayores ejemplos de alienación. La autonomización del imaginario real era tal, que de ningún modo se había percibido que éste era una construcción de la sociedad. (PERELLI; RIAL, 1986, p.107)

Neste período, anterior ao golpe de 1973, houve várias transformações na política partidária uruguaia, entre as mais explícitas temos a *direitização* do Partido Colorado, orientado após a chegada à presidência de Pacheco Areco, em 1967; e o encaminhamento à centro-esquerda do Partido Nacional, sob a liderança de Wilson Ferreira Aldunate.

Também houve a criação do Movimento de Libertação Nacional (MLN) por Raúl Sendic¹⁸, movimento também conhecido por Tupamaro¹⁹, movimento de guerrilha; o processo de unificação sindical formou a Convenção Nacional de Trabalhadores (CNT) que era a articulação política mais representativa época.

Os tupamaros eram essencialmente um grupo de guerrilha composto por jovens e muitas pessoas vindas da classe média uruguaia, sem descuidar da presença dos setores populares. Os tupamaros foram “sufocados” antes do golpe que incorreu na ditadura civil-militar uruguaia, dando mais espaço a outro “movimento” de resistência frente ao governo autoritário: o partido Frente Amplio. O *Frente Amplio*, foi integrado pelos históricos partidos da esquerda uruguaia, socialista e comunista, assim como setores da esquerda, dissidentes do Partido Colorado e Blanco. Os principais homens do Frente foram Juan Pablo Terra, Líber Seregni, Francisco Rodríguez Camusso, Zelmar Michellini e Hugo Batalla. O partido participou das eleições de 1971, pré-ditadura, mas perdeu ficando em terceiro lugar; com o golpe e suas conseqüências para vida

¹⁸ “O nome de Raúl Sendic está profundamente ligado às lutas sociais do Uruguai. Ganhou notoriedade ao organizar os trabalhadores rurais nas regiões de Paisandú, Salto e Artigas. Nesses locais fundou o Sindicato Único de Operários Rurais e a União de Trabalhadores Açucareiros de Artigas. Sendic foi o principal organizador da luta pela terra. (...) Em 1963 iniciou o seu primeiro período de clandestinidade, que durou sete anos, quando foi detido em 1970 juntamente com outros dirigentes e militantes tupamaros. Um ano depois foi retirado do cárcere em Punta Carretas com outros 110 militantes, na operação conhecida como “Al Abuso”. (...) Num combate realizado em setembro de 1972 sofre um tiro no rosto, sendo preso pela segunda vez. (...) Desse momento em diante Sendic, seria levado pelas prisões do Uruguai em constantes sessões de torturas e com a ameaça de que seria morto se os tupamaros não interrompessem as suas ações. Com a anistia, foi libertado, em quatorze de março de 1985” (GOLIN, 1986, p.11-12).

¹⁹ “Todo parecía tranquilo, porque los gringos mal acostumbrados prevalecidos, abusando de nuestra ignorancia no pagaban los salarios mínimos (...) se reían de las leyes uruguayas (...). Entonces llegó un hombre a Bella Unión. Era un estudiante de abogado (...) y apareció por los cañaverales. Este hombre se llamaba Raúl Sendic. El nos abrió los ojos; nos explicó nuestros derechos, y gracias a él nos agremiamos y presentamos a los gringos nuestros reclamos.” Maurício Rosencof (RAMA, 1987, p.77, nota de rodapé.)

e direitos civis e políticos no país, houve a perseguição e prisão de vários dos participantes de Frente que só pode voltar a se candidatar a eleições em 1984.

Após a Revolução Cubana, vários grupos pequenos, durante os anos 1960, assumiram o princípio da ação revolucionária. Para Rama (1987), estes combatiam os métodos de “cambio político practicados pela izquierda” e estabeleciam um “estímulo compulsivo que llevara violentamente a cada componente de la sociedad, al modo de um gran psicodrama colectivo, a un examen y revisión de sus más íntimas, menos formuladas actitudes respecto al orden vigente.” (RAMA, 1987, p.77). Acredito que essa era também uma resposta à situação socioeconômica e às restrições dos direitos políticos, sociais e civis.

Em 1972, com a subida ao poder de um presidente vindo de uma classe ruralista e orientações explicitamente antidemocráticas, o Uruguai encaminhava-se para o golpe. Destacam-se alguns acontecimentos, como a derrota do movimento de resistência (MLN), as primeiras ações de terrorismo de Estado, o fechamento do Parlamento pelo presidente Bordaberry, apoiado pelos comandantes das Forças Armadas, “em um claro indício dos tempos que viriam” (CAETANO, 2006, p.1228).

Na madrugada de 27 de junho de 1973 era iniciada oficialmente a ditadura militar no Uruguai.

Após o anúncio da dissolução da Câmara, a CNT organizou uma onda de greves que atingiu vários setores da indústria e prestação de serviços. A paralisação não duraria muito, pois o setor de transportes rompeu o processo de greve e os militares ocuparam as fábricas de combustível, inclusive fechando algumas. A resistência seria grande, mas também dura foi a resposta militar às manifestações.

Vale lembrar que o Frente Amplio não foram o único movimento de contraposição ao Estado ditatorial do período de 1973 até 1984. A população uruguaia não aceitou a ditadura sem resistência à ordem imposta.

Toda suposição de organização de movimento político com caráter de oposição ao regime era motivo para prisões e torturas, levando muitos dos encarcerados à morte.

Um exemplo desta situação foi a prisão de Rafael Miranda “maestro y periodista, de 68 años de edad, no pertenecía a ningún partido político. Después de años de una posición de izquierda independiente, em 1971 integró um grupo Independiente que se constituyó para apoyar el Frente Amplio”; “asesor de vários gobiernos latinoamericanos en materia de educación y experto de UNESCO. En la carrera docente ocupó todos los cargos de jerarquía: director de escuela, inspector departamental, inspector general, además de profesor nomalista (para maestros).” (UNESCO, 1978, p.16) Como de costume, o governo negou sua prisão. O governo publicou um comunicado de que ele havia viajado a Buenos Aires de avião, “viagem” esta da qual jamais voltaria.

A idéia da política como espaço de diálogo foi esvaziada totalmente pela política repressiva durante este período da história da “Banda Oriental”. Entre as práticas autoritárias inscrevem-se o impedimento da atividade política, tornando ilegais partidos e organizações de esquerda, a liquidação da central sindical, a intervenção na universidade e a destituição de espaços de administração pública, baseada em seus caracteres pretensamente ideológicos.

A educação também foi fortemente agredida e muito se perdeu de seu caráter de autonomia e liberdade de cátedra determinados pelas constituições e reformas anteriores. Professores foram presos, torturados e alguns executados. Uma ação velada de censura aos livros nas bibliotecas do secundário, regulada pela Circular de 16 de maio de 1975, ditando que todos os livros oferecidos teriam que passar antes uma análise da *Comisión Asesora de Libros* e obter autorização; nenhum material bibliográfico poderia ter conteúdo marxista ou sequer seguir outra filosofia de pensamento que não o clássico ocidental; editoras como Arca, Tierra, Pueblos Unidos e Nativa, foram fechadas e seus estoques destruídos. A arte uruguaia foi censurada, as *murgas*, músicas de carnaval de forte conteúdo crítico e que satirizam a situação política e social, não ficaram impunes; a *murga* “La soberana” foi considerada um “ataque a la fuerza moral de las Fuerzas Armadas”. A exibição de filmes produzidos na União Soviética ou qualquer país de orientação socialista foram proibidos. (UNESCO, 2008)

Segundo Nahum (1995):

Junto de los Actos Institucionales n^{os} 1 y 2, se proyectó otro que establecía la “proscripción” (prohibición de actuar) de todos los políticos con actuación en los últimos años. El Dr. Demicheli se negó a firmarlo, por lo que fue sustituido por otro miembro del Consejo de Estado, el Dr. Aparicio Méndez, en la Presidencia de la República desde el 1^o de setiembre de 1976. Este sí firmó el Acto Institucional n^o 4 que excluía de la vida política a alrededor de 15.000 ciudadanos durante 15 años, en diversos niveles de prohibición.

La acusación genérica era su complicidad con el marxismo y la subversión, o la corrupción. Al mismo tiempo, el Acto n^o 3 reestructuró el Poder Ejecutivo incorporado al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) integrado por los Comandantes de las tres armas, creó el Ministerio de Justicia y renovó Intendentes departamentales y juntas vecinales. (...) El Plan Político se había aprobado en el Conclave de Santa Teresa (agosto 1977): se realizarían elecciones en noviembre de 1981 con candidato único y sufragio universal y un año antes (1980) se plebiscitaba una Constitución basada en los Actos Institucionales. Se permitiría la reanudación de su actividad política a los dos Partidos tradicionales en 1981. (NAHUM, 1995, p.334)

A educação não estava desalinhada do processo social e político que vivia o país. A Lei n^o 14.101, de 1973, viria para terminar com a autonomia educacional. O *Consejo Nacional* nomeado pelo presidente orientava as normas da educação.

Dois exemplos da supressão de direitos à expressão são os artigos 28 e 34, da lei:

Artículo 28: Queda especialmente prohibido:

Toda forma de compulsión, física o moral, o cualquier decisión que impida o niegue el derecho de aprender y educarse.
2) Realizar o participar en cualquier tipo o clase de actos, reuniones, salas, asambleas, homenajes, plebiscitos y elecciones en las oficinas o establecimientos de educación, no autorizados expresamente por los Consejos respectivos en cada caso, y por razones debidamente fundadas.

3) Colocar avisos, dibujos, emblemas, insignias, carteles, imágenes, leyendas escritas o grabadas, arrojar volantes o realizar cualquier otra clase de actividad o propaganda política, gremial o contraria a la moral o las buenas costumbres, en las oficinas o establecimientos de educación.

4) La ocupación de las oficinas o establecimientos de educación. (URUGUAY, Ley 14.101, de enero de 1973, artículo 28).

Artículo 34: Los padres, tutores y encargados de educandos menores de edad, cuando lo requieran los directores de los establecimientos de educación, estarán obligados a prestar la máxima colaboración para prevenir daños y hacer desistir a los educandos menores, bajo su dependencia, de cualquier actitud o comportamiento considerado ilícito o prohibido. (URUGUAY, Ley 14.101, de enero de 1973, artículo 34)

Não existia uma proposta nova de política educacional, mas sim uma política repressiva. Tratava-se de conter as políticas do sistema anterior de maneira que fosse possível impedir qualquer aspecto mais progressista da educação uruguaia.

Em um memorando, o Ministro da Educação anunciou as medidas a serem tomadas na educação:

[...] se ha perseguido como objetivo la supresión de los planes y programas de estudio que conducían (...) a la catequización de los estudiantes para la ideología marxista (...) ...se ha buscado la eliminación de saboteadores y dirigentes extremistas (...) sumariando y destituyendo a quienes se les ha podido constatar actividades políticas extremistas, antes o después de la intervención (...) Se ha perseguido la eliminación de los cuadros docentes de aquellos que hicieron o hacen directa o indirectamente proselitismo político, de aquellos que dirigen las agrupaciones gremiales marxistas o cuya intervención en el cogobierno los indican como responsables de la politización marxista en la Universidad. (BRALICH, Jorge, 2008, p.2)

Segundo Melendres e Damone (2008), a Ley de Educación General nº 14.101, de 1973, cria também, além de restrições, a única determinação de real valor dentro de uma lei de educação: a criação do segundo nível de educação obrigatória: o Ciclo Básico Único do ensino secundário. Se a lei de 1973 restringiu direitos, ela também, paradoxalmente, ampliou a obrigatoriedade escolar, na direção de contemplar o ensino secundário; este foi um ato que democratizava mais o acesso à educação em pleno período ditatorial.

A lei de 1973 determinava que o sistema educacional uruguaio deveria se organizar sobre a seguinte disposição:

Artículo 4º. La educación general se hará en tres niveles: El primer nivel comprende la Educación Pre-Escolar y la Escolar o Primaria.

El segundo nivel comprende la Educación Secundaria Básica. El tercer nivel comprende tres modalidades optativas: la Educación Secundaria Superior (primera modalidad); la Educación Técnico-Profesional Superior, Universidad del Trabajo, (segunda modalidad) y la Educación Magisterial (tercera modalidad). Cada una de ellas habilitará para los estudios superiores y será articulada de manera horizontal y vertical.

Artículo 5º. La educación será obligatoria común y general, en el primer nivel para la Escolar o Primaria y en el segundo nivel hasta tres años mínimos de la Educación Secundaria Básica.

Artículo 6º. La educación impartida por el Estado será gratuita, laica y procurará la coeducación en todos sus aspectos.

Estará sometida a un proceso permanente de evaluación y de reajuste integral conforme a las necesidades del desarrollo nacional. (URUGUAI, Art. 4º, 5º e 6º)

Após a crise política que retiraria Bordaberry do poder em 1976, o novo presidente, Alberto Demichele, em conjunto com os militares, assinou os Atos Institucionais I e II, que suspendiam por completo, “até novo pronunciamento”, eleições gerais, assim como criavam o Conselho da Nação.

A gestão da economia durante a ditadura resultou em um processo de falência endêmica do setor financeiro. O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu, desenvolveu-se o setor terciário da economia e esse assumiu um importante papel no Estado, houve reestruturação do comércio exterior e das exportações, no entanto, o abismo social, com a concentração de renda e queda do salário real, alargou-se de maneira aviltante, além do que a balança comercial persistiu com um saldo negativo. (CAETANO, 2006)

O salário real continuou a cair e com ele entravam em queda também as condições de vida das camadas mais humildes do povo uruguaio que tinham que se sustentar através de uma jornada de trabalho diversificada para ter condições de sobrevivência.

Diante da opinião pública no exterior, que se mostrava irrequieta frente a uma série de denúncias de violação aos direitos humanos e da explícita violação dos direitos civis, o governo civil-militarista resolveu apaziguar as impressões que vinha causando através da legitimação de sua política nas urnas. A população foi chamada às urnas com o objetivo de legitimar as políticas da ditadura militar.

As Forças Armadas propuseram um projeto constitucional que eliminava direitos e garantias civis fundamentais, tornava os militares os únicos responsáveis pela “segurança nacional” e criava o Tribunal de Controle Político para destituir autoridades partidárias. Entre os movimentos que se uniram contra o projeto constitucional estavam os colorados da Unidade e Reforma, a 315 de Manuel Flores Mora, alguns dissidentes do pachequismo, o Movimento Nacional de Rocha, o Pela Pátria e o Partido Nacional. Os favoráveis ao projeto foram Pacheco Areco e alguns setores orientados por Alberto Gallinal.

Em 1980, a posição contrária ao projeto (*no*) venceu, com cerca de 58% dos votos.

Ao invés da pretensa legitimação da ditadura, renascia o movimento partidário uruguaio e seu fortalecimento como ator da vida política. Os militares, percebendo que um dos motivos para sua derrota fora a não aliança com os partidos, tentaram criar vínculo com a direita uruguaia, legalizando boa parte dos partidos (sem que esse direito se estendesse à esquerda).

O movimento contra a ditadura se reforçava nas bases da sociedade, entre sindicatos, trabalhadores e partidos. Com a legalização partidária, a sociedade uruguaia ia retomando o gosto pela prática política e fortalecendo os partidos.

No entanto, inicialmente, o fortalecimento dos partidos (da direita) não se constituiu em um desmantelamento imediato da ditadura, mas sim em um contexto de acertos entre esses e os militares; devolvendo o controle da política nacional aos partidos sem excluir os militares de maneira radical.

Em novembro de 1984 acabava a ditadura militar no Uruguai.

Em 1985 é aprovada a Ley de Emergência para la Enseñanza, Ley nº 15.739, sancionada pelo Senado e pela Cámara de Representantes de la República, que normatizava os princípios fundamentais da organização da educação nacional. Esta lei deixava a cargo da ANEP, dos Consejos Directivos Central, de Educación Primaria, de Educación Secundaria e de Educación Técnico-Profesional, bem como da Dirección Nacional de Educación Pública, a fiscalização, manutenção e desenvolvimento da educação.

Essa lei, em essência, propõe que os membros que compõem as principais entidades gestoras da educação sejam educadores que tenham exercido sua docência na educação pública, não menos de 10 anos, e que, na minha concepção, teriam maior compreensão da realidade e das necessidades da educação pública.

A Lei de 1985 revoga a lei nº 14.101, de janeiro de 1973, que também organizava a educação uruguaia, no entanto, a nova lei não trouxe nada de novo no que se refere às diretrizes que organizam o sistema educacional uruguaio.

A lei de 1985 afirma “en forma integral los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza” (Art. 6º, §2º) e além de organizar as atribuições de cada órgão responsável pela educação, retira indiretamente os elementos repressivos impostos anteriormente pela lei de 1973. Para o sistema educacional a lei nº 15.739 não traz diretrizes novas.

1.9 BRASIL – A CHEGADA DO SÉCULO XXI: A ERA DAS INCERTEZAS

Pode-se dizer que em dois momentos da história do Brasil houve uma organização democrática, em que os princípios da participação, da representação, acesso aos direitos civis, políticos e sociais se ampliou para grande parte da população ou, ao menos, criou mecanismos reais (legais, serviços, políticas) para que o cidadão acessasse estes direitos; um primeiro momento foi na década de 1950 e início dos anos 1960 e um segundo após o fim do regime militar.

A redemocratização no Brasil não aconteceu de um dia para o outro, foi um processo que compreendeu a “abertura” política gradual do país, sendo que, por vezes, ao “anistiar ‘crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política’, a lei abrangia também os responsáveis pela prática de tortura” (FAUSTO, 2008, p.504); envolveu também modificações eleitorais e políticas. O governo ditatorial se viu preso à legislação eleitoral aprovada em 1965, ou seja, as eleições cada vez mais “se transformavam em plebiscitos em que se votava pró ou contra o governo” (FAUSTO, 2008, p.506); mesmo quando o regime mudou a legislação eleitoral, em 1979, promulgando a Nova Lei Orgânica dos Partidos, a oposição “mudava sua fachada” tomando outro nome, acrescentando a palavra “Partido” a sua sigla e mantendo sua ideologia, porém, como se tivesse constituído outra organização político-partidária. O processo não impediu a formação de novos como o caso do Partido dos Trabalhadores - PT – que evitou apresentar-se como de orientação socialista no período, mas que teve origem no sindicalismo urbano e rural, em alguns setores da Igreja e da classe média profissional. (FAUSTO, 2008)

O fator culminante para a transição foi a campanha das “Diretas Já”, que impulsionou as manifestações públicas, como os comícios, pelo país, reunindo alguns partidos como PT, PMDB, PDT, a CUT, e também vastos segmentos da sociedade. A proposta da campanha era quase unânime no país e fomentou a emenda constitucional Dante de Oliveira, como ficou conhecida, que tornava as

eleições diretas no país uma realidade; digo “quase unânime”, pois o processo e as manifestações não impediram que um “último” personagem do regime manifestasse sua contrariedade ao processo democrático. O general Newton Cruz, executando ordens de João Figueiredo “entre outras façanhas, tentou impedir um ‘buzinaço’ no dia da votação (25 de abril de 1984), saindo em seu cavalo branco e chicoteando o capô dos automóveis dirigidos pelos desobedientes motoristas” (FAUSTO, 2008, p.510).

As eleições diretas só aconteceriam no fim dos anos 1980. Tancredo Neves – eleito indiretamente, pois a emenda das diretas não foi aprovada - assumiria a presidência da República até este momento, mas no dia 21 de abril de 1985, ele morreu e quem assumiu o poder foi seu vice José Sarney, que governou até início de 1990.

José Sarney assumiu uma economia totalmente descontrolada, resultado de um mau planejamento, entre outros fatores. A inflação correspondia a 223,8% em 1984.

Sarney anunciou em 1986 o Plano Cruzado, que mudava a moeda do cruzeiro para cruzado e reajustava automaticamente recursos de vários setores, como o salário mínimo, mas ampliavam-se também os preços de mercadorias, sempre que a inflação chegasse a 20%.

O país dos anos 1980 era outro, bastante diferente das décadas anteriores. Houve um incremento da urbanização e nove capitais no país tinham mais de 1 milhão de habitantes. O setor terciário da economia cresceu e de 22,97% na década de 1950, quando o setor mais expressivo ainda era o primário, passou a representar 36,64% em 1980, constituindo-se como o setor mais forte da economia. A indústria de bens de consumo não-duráveis e intermediários dominou o país na estruturação da produção industrial em 1980.

Segundo dados do censo do IBGE, ainda havia cerca de 40% de analfabetos. O processo de expansão na educação ocorreu de maneira inversa aos países desenvolvidos cuja expansão acontece dos níveis mais básicos da educação e se propagam até chegar à universidade, numa dinâmica sensata. No Brasil, em 1970, “o nível educacional que mais cresceu foi a pós-graduação (31%), seguida do ensino universitário (12%), do ensino de 2º grau (11%) e,

por último, do ensino de 1º grau.” (FAUSTO, 2008, p. 544). Segundo o autor, é provável que isso se dê pelo fato de as pressões exercidas pela sociedade para o desenvolvimento e expansão do sistema virem em grande parte da “elite educada”.

Em 1984, em torno de 25% da população possuía uma renda que variava entre um e dois salários mínimos; 22% recebiam entre ½ e 1 salário mínimo, e 13,4% recebiam até ½ salário (FAUSTO, 2008).

O fim dos anos 1980 foi particularmente especial no Brasil, pois foi o período que entregou aos brasileiros a Constituição Federal até hoje vigente, considerada a Constituição Democrática, ou também Constituição Cidadã, não só pelo período no qual foi promulgada, mas pelo seu conteúdo também.

Na educação brasileira do período que vai de 1988 até 2007, existem dois instrumentos legais que orientam a educação. Um deles focado na normatização das diretrizes educacionais, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, estada nos princípios e nas finalidades da educação preceituados na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. O instrumento que normatiza alguns aspectos na educação de maneira suplementar e interfere na dinâmica do direito educacional, já que objetiva determinar o cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, é a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Constituição de 1988 estabelece um federalismo cooperativo, comprometido com a colaboração entre os três níveis de governo (um regime de colaboração); esta organização cooperativa deveria tomar corpo na formação e implantação de políticas públicas de nível nacional, regional e local.

A Constituição determina que a educação é um “direito de todos”, mas também “dever do Estado e da família”; estabelece em definitivo a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; o ensino fundamental como obrigatório e gratuito; reitera a afirmação do direito à gratuidade àqueles que não tiveram acesso ao ensino fundamental na idade própria; determina a progressiva universalização do ensino médio gratuito; estabelece que a

determinação de não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Cabe fazer duas observações relativas a mudanças havidas no texto original da Constituição de 1988.

No que diz respeito ao ensino fundamental, o texto aprovado em 1988, no seu art. 208, inciso I, determinava que um dos deveres do Estado para com a garantia do direito à educação seria a oferta de “ensino fundamental, **obrigatório e gratuito**, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria” (grifos meus). Com a redação dada pela Emenda à Constituição nº 14/96, passou-se à seguinte redação: “ensino fundamental **obrigatório e gratuito**, assegurada, inclusive, sua **oferta gratuita** para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (grifos meus). Embora a mudança pareça sutil, suas possíveis repercussões foram objeto de muitas controvérsias entre políticos e intelectuais, havendo argumentos fortes tanto no sentido de que se avançava quanto no de que se recuava na garantia do direito à educação para jovens e adultos. Não entrarei nesta polêmica, apenas quero registrar que a garantia de gratuidade para todos os jovens e adultos ficou mantida com a mudança. Quanto à obrigatoriedade para jovens e adultos, a avaliação de avanço ou recuo vai depender da leitura que se faça do texto. Caso se entenda que jovens e adultos estariam obrigados a freqüentar a escola, parece que não é esta a compreensão que a sociedade brasileira tem construído nas últimas décadas. Ou seja, a afirmação do direito à educação de jovens e adultos tem se constituído pela afirmação do dever do Estado em atender à demanda.

Quanto ao ensino médio, o texto da Constituição da República aprovado em 1988, no seu art. 208, inciso II, determinava que um dos deveres do Estado seria a garantia de “**progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade** ao ensino médio” (grifos meus). Com a redação dada pela Emenda à Constituição nº 14/96, passou-se à seguinte redação: “progressiva **universalização** do ensino médio gratuito”. Ou seja, o que foi deixado de lado, com a mudança, foi a perspectiva de chegarmos, em algum momento, a estabelecer a obrigatoriedade do ensino médio no país (com o respaldo de um texto constitucional). De todo modo, a redação original deste dispositivo na Constituição de 1988 permaneceu nos textos da LDB e do ECA e de fato temos

instalado, hoje, um debate forte sobre esse tema: a extensão da obrigatoriedade ao ensino médio.

As normas educacionais, entre outros aspectos, determinam que a educação escolar no Brasil se componha de dois níveis principais: a educação básica e a educação superior. A educação básica é formada por três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil tem como finalidade o “desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social” (art. 29 da LDB) e é oferecida em dois segmentos: a creche (crianças de 0 a 3 anos) e a pré-escola (crianças de 4 e 5 anos). Esta não é uma etapa de educação obrigatória; em tese (pela legislação), é responsabilidade do Estado ofertá-la e os responsáveis legais das crianças buscam atendimento, se assim o desejarem.

O ensino fundamental, única etapa da educação básica obrigatória, tem por objetivo a “formação básica do cidadão” (art. 32 da LDB). O ensino fundamental passou por momentos de reforma recentemente. Uma destas reformas refere-se ao fato das crianças de 6 anos de idade terem o direito/dever de ingressar nesta etapa obrigatoriamente, medida complementada pela extensão de sua duração de 8 para 9 anos, o que representa mais um ano na educação obrigatória. Cabe comentar que, até 2005, a obrigatoriedade de matrícula no ensino fundamental iniciava aos sete anos de idade. O ensino fundamental passa também por mudanças em aspectos pedagógicos e organizacionais.

Fica definido, por intermédio da Constituição, que a etapa de ensino obrigatório é exclusivamente a de ensino fundamental, e essa e todas as outras gozam da gratuidade em estabelecimentos públicos de ensino, inclusive a oferta gratuita a todos os que não tiveram acesso em idade própria, no caso do ensino fundamental.

O ensino fundamental não só é obrigatório como também é um direito público subjetivo, segundo o artigo 208, § 1º, da CF. Ou seja, um direito público subjetivo por que “confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que

possua como próprio” (DUARTE, 2004, p.113). Desta forma um direito inscrito como subjetivo torna-se um mecanismo no controle da atuação do Estado no cumprimento da norma, podendo este indivíduo cobrar nas instâncias determinadas por lei a efetividade de seu direito.

Duas determinações da CF complementam a mencionada no parágrafo anterior e deixam claros os responsáveis pelo cumprimento deste direito, os parágrafos 2º e 3º do artigo 208, determinam:

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

O compromisso legal de cumprir com a efetivação e universalização do ensino fundamental tem dois lados: um é o compromisso do Poder Público de assegurar vagas e outro é o compromisso dos pais ou tutores legais de crianças e adolescentes de efetuar a matrícula de seus filhos nesse nível de ensino.

O ECA, em seu artigo 208, destaca que um mecanismo concreto para a garantia dos direitos da criança e do adolescente é a ação de responsabilidade, que pode ser utilizada quando não for cumprida a obrigatoriedade, ou seja, o não oferecimento ou oferta irregular do ensino fundamental. A ação de responsabilidade não é um instrumento legal apenas usado para exigir direitos de cumprimento da educação obrigatória, mas também de atendimento especializado aos portadores de deficiência; de ensino noturno regular; da oferta de programas suplementares de ensino fundamental como a merenda, transporte escolar, entre outros; ou de atendimento em creche e pré-escola.

É papel do Estado, representado pelos governos da União, dos estados e dos municípios, ofertar o ensino fundamental, assim como é dever dos pais ou responsáveis matricular nessa etapa crianças e adolescentes na faixa etária dos seis aos 18 anos, a não ser que a tenham concluído. (LDB, art.6º; ECA, Art. 55 e 129; SARI e LUCE, 2000) Devido à exigência do mecanismo, pode-se dizer que a exigibilidade de oferta do ensino fundamental por parte do Estado pode ser requerida para a criança e o adolescente, ou seja, dos seis aos dezoito anos.

No que diz respeito à obrigação dos pais ou responsáveis legais em cumprir com o dever educacional, o Código Penal brasileiro determina, no artigo 246, referente a crime de abandono intelectual, que serão penalizados aqueles que deixarem, sem justa causa, de prover instrução primária de filho em idade escolar, valendo uma pena de detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

No que concerne às obrigações do Estado, todos os entes federados são responsáveis pela garantia de ensino fundamental, já que os municípios, estados e Distrito Federal são enunciados como unidades da federação que atuarão prioritariamente no ensino fundamental. A União é responsável pela organização e manutenção de seu sistema de ensino. Contudo, neste sistema, são reduzidíssimas as matrículas no ensino fundamental. Deste modo, a União tem o dever de prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, devendo priorizar, na efetivação deste apoio, o ensino fundamental.

Para Frigotto (2000):

O debate sobre educação ganhou enorme alento na década de 1980, chamada de década perdida pelos economistas, mas não pelos educadores. A transição para a democracia propiciou uma fecunda troca de idéias (...). Debateu-se intensamente a democratização do conhecimento, da escola e do financiamento. (...) a Constituição de 1988 assegurou direitos educacionais a crianças de zero a seis anos e sinalizou claramente na direção de uma educação não reducionista nem dualista. (FRIGOTTO, 2000, p.120)

No entanto, para o autor, a maior dificuldade na administração da educação no país é que “Não temos política de Estado, só políticas de governo, se tanto.” (FRIGOTTO, 2000, p.120). A cada gestão, portanto, há a tendência dos governos moldarem suas políticas (sociais e econômicas) também às propostas dos partidos da base governista, entre outras influências. Em 20 anos da CF de 1988, por exemplo, já são mais de 50 emendas à Constituição que foram aprovadas, duas delas incidindo mais diretamente na educação. Uma delas, a Emenda 14/96, inclusive, reconfigurou, aprofundando, a priorização do ensino fundamental obrigatório.

Ao findar os anos 1980 o país lentamente se moldava a um novo sistema econômico mundial. O primeiro presidente eleito diretamente após o período da ditadura foi Fernando Collor de Mello.

Segundo Kugelmas e Sola (2000):

Em meados de 1993, como parte dos preparativos para o lançamento do Plano Real, o então ministro da Fazenda do governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso propõe a criação, dentro do processo em curso de revisão constitucional, do FSE – Fundo Social de Emergência, que limita o volume das transferências vinculadas a estados e municípios. A aprovação deste dispositivo foi conseguida a duras penas e explica-se pelo temor da explosão inflacionário e por seu caráter transitório (...). (KUGELMAS; SOLAS, 2000, p.70)

Com a instabilidade financeira, teóricos do mundo todo começaram a buscar culpados para a crise. Segundo Peroni (2003), teóricos como Hayek, Butler assumiram que a crise do capital se devia, na verdade, à formação de um Estado democrático, ou seja, a crise estaria no Estado e não no mercado, pois, em um contexto de democracia, os representantes do povo atendem às necessidades e aos reclames dos populares e não às necessidades e interesses do mercado (o real agente das ações políticas sociais).

Segundo Sader (2003), o regime democrático não teve influência na formação de um sistema econômico dependente, como acreditavam esses ideólogos; a crise estaria, portanto, no mercado, cujas elevadas taxas de juros debilitavam ainda mais as economias mais frágeis.

Os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello - presidente que renunciou e que também foi impedido por decisão do Senado e da Câmara de continuar seu mandato sob acusações de corrupção - e Itamar Franco - seu vice, que assumiu a presidência depois da renúncia - abriram amplos segmentos do mercado ao capital internacional. Porém, foi durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-1997 e 1998-2001) que o pensamento neoliberal, sedimentado na prática *menos Estado, mais mercado*, obteve seu maior desenvolvimento no Brasil: houve o chamado ajuste fiscal, busca pela estabilidade da moeda através da privatização de empresas estatais e da abertura dos mercados ao capital internacional, apoiados também no discurso da dependência de empresas externas para o aumento no número de empregos. Na abertura de mercado, as empresas nacionais não receberam tantos incentivos fiscais quanto as internacionais.

Uma das propostas, do governo FHC foi a de privatização dos bancos estaduais. Um exemplo foi a articulação para que o governo paulista vendesse o BANESPA. Aproveitando a crise da dívida interna, o governo federal deu duas escolhas ao governo de São Paulo: uma era que esse financiasse o total da dívida do banco estadual em troca da privatização ou o transformasse em agência de fomento; a outra que o governo estadual pagasse metade da dívida com seus próprios recursos. (KUGELMAS; SOLA, 2000) O governo paulista concordou com a federalização que preparou o Banco para privatização, a despeito das manifestações contrárias.

No entanto, a corrente neoliberal não desestabilizou profundamente o Estado brasileiro, nem a formação de políticas democráticas, mas “provocou” o início de uma onda de dependência bastante acentuada dos serviços e políticas de terceirização e a formação de parcerias público-privadas em vários setores sociais e de serviços, entre eles a educação.

O modelo neoliberal não trouxe o desenvolvimento que propunha, mas ao contrário, as suas estratégias intensificaram o crescimento do abismo socioeconômico. Segundo Sader (2003), os discursos da estabilidade iam se dissolvendo nas crises que se espalhavam pelo mundo, como a

[...] crise mexicana de 1994 e definitivamente instaurada com a crise asiática de 1997, seguida pela Rússia em 1998 e pela brasileira em janeiro de 1999. A passagem do capitalismo norte-americano para um novo ciclo recessivo, a partir de 2001, dá a essa etapa um tom acentuado de limite, de esgotamento do potencial hegemônico, com reflexos previsivelmente duros sobre a economia mexicana (...) e o resto do continente.” (SADER, 2003, p. 107).

O discurso da estabilidade se desfez na falta de solidez financeira que acometeu a economia brasileira, pelo endividamento público e das economias de mercado que não favoreciam mais a atração de capitais. (SADER, 2003)

O governo FHC teve na educação, ao que compete a este trabalho analisar, duas grandes inovações: uma foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF - e a outra a publicação oficial da LDB, em 1996, que vinha sendo prometida a muitos governos.

O FUNDEF foi implementado em todos os estados brasileiros em 1998. Possuía receita específica, constituída de impostos municipais e estaduais para

proporcionar recursos financeiros destinados à remuneração de professores e a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. O FUNDEF considerava como critério para a redistribuição dos recursos entre cada estado e seus municípios o número de matrículas no ensino fundamental.

O Fundo foi instituído por uma Emenda Constitucional, n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado no mesmo ano, em dezembro, pela Lei n.º 9424, assim como Decreto n.º 2264, de junho de 1997.

A Emenda 14/96 determinou que 60% dos recursos vinculados à educação (ou 15% da receita de impostos) dos estados e municípios deveriam ser aplicados no ensino fundamental. Dos recursos do Fundo, 60% deveriam ser alocados para pagamento do magistério e 40% para despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (inclusive para pagamento do magistério).

Os repasses para o FUNDEF variam de acordo com as flutuações das receitas que o compõem (FPM/FPE/IPI-EXP, LC 87/96, ICMS e Complementação da União), sendo que as flutuações variavam de estado para estado, dependendo de cada receita na composição do Fundo. Mais tarde, sob o governo Luís Inácio Lula da Silva, no segundo mandato, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Embora neste Fundo fosse ampliada a cobertura de financiamento da educação, agora para toda a educação básica, o “bolo da receita financeira” no novo Fundo não trouxe recursos novos para a educação, de parte dos estados e municípios. Já no que diz respeito à complementação da União aos fundos estaduais, passou-se de valores que representaram em torno de 1% do total de recursos dos fundos estaduais (mais ou menos 200 milhões de reais), para uma meta de representar 10% desse total, o que hoje em dia resultaria em mais de 6 bilhões.

Embora este estudo não pretenda focalizar políticas de financiamento da educação, mas a afirmação do direito educacional no âmbito da etapa de ensino fundamental, sendo o FUNDEF um fundo destinado a investir na ampliação do acesso e qualificação do ensino fundamental, é importante a referência a este breve panorama do Fundo.

Em 1999, foi formado um grupo de organizações da sociedade civil - que reunia mais de 200 entidades, entre eles sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, grupos estudantis, que se propunha a ser propositivo no campo da educação básica - nomeada Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A Campanha atua em defesa da educação por meio de ações de articulação e organização das entidades que a constitui, mas, acima disso, através da pressão a governos e autoridades pelo cumprimento de suas propostas. Entre as ações mais expressivas posso mencionar o apoio à criação do FUNDEB, a derrubada dos vetos ao Plano Nacional de Educação, a luta pela realização da Conferência Nacional de Educação, entre outros.

No que diz respeito à educação, segundo o Censo Escolar de 2002, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP -, temos a seguinte situação: 83,21% dos estudantes concluíram a oitava série, o último ano da etapa de educação obrigatória.

Segundo Oliveira (2007):

Apesar da necessidade de ainda se incorporar ao sistema educacional, em 2002, aproximadamente 3% da população na faixa etária de 7-14 anos de idade (algo em torno de 800 mil crianças), quantitativamente, havia vagas no ensino fundamental para toda a população na faixa etária. (...) Ainda assim, apesar de já se oferecer mais vagas no ensino fundamental do que a população de 7 a 14 anos, é possível que, ao se concluir o processo de regularização do fluxo escolar e incorporar-se aos contingentes hoje excluídos, mantidas as atuais condições de atendimento (número de horas-aula por dia, número médio de alunos por sala etc.), ainda haja falta de escolas em regiões específicas. Isto pode ocorrer porque a oferta de excedente não se encontra, necessariamente, onde se encontra a criança excluída. (OLIVEIRA, 2007, p.669-670)

Com o fim do mandato de FHC, subiu ao poder Luís Inácio Lula da Silva em 2003, um dos líderes do Partido dos Trabalhadores – PT, com uma forte propaganda política que resgatava sua história de vida. Lula assumiu um discurso mais ameno e sem tantas referências a uma grande transformação social, política e econômica, no seu lugar havia propostas subjacentes de que os brasileiros conseguiriam se sustentar e sobreviver.

Em seu primeiro mandato, o governo Lula começou a deixar claro que não seriam bruscas as mudanças nas estruturas, como o foi sobre uma

orientação neoliberal no governo FHC; também não desestruturaria parte das heranças do governo passado, numa lógica que fosse realmente a antítese desta ideologia.

Entre as políticas educacionais de Lula considero importante mencionar nesse estudo apenas algumas que transitam tanto neste mandato (2007-2010), quanto no anterior (2003-2006). O Prouni – Programa Universidade para Todos -, que amplia a oferta de vagas nas universidades particulares por meio de garantia de isenções fiscais a instituições particulares, mediante sua contrapartida de oferta de um certo número de vagas gratuitas àqueles selecionados através do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. A Escola de Gestores, programa da Secretaria de Educação Básica do MEC, que é responsável pela qualificação de vários gestores de escolas públicas auxiliando, entre outros aspectos, que estes administrem mais conscientemente suas escolas e tornem mais eficiente a utilização dos recursos destinados às escolas. O aumento no valor do repasse da merenda escolar em 38,5%, de caráter complementar, para pré-escola e ensino fundamental, o que representa a mudança de R\$ 0,13 por aluno/dia em merenda para R\$ 0,18.

Comparado ao governo anterior, contudo, é possível dizer que muitas das políticas trouxeram uma melhora nas condições de vida de parte da população que vivia abaixo da linha da miséria e que agora estrutura de modo razoável seu sustento, principalmente nas regiões pouco privilegiadas nos governos anteriores, como a Norte e Nordeste.

No período que cobre toda a gestão FHC e parte da Lula (1990-2005), não houve crescimento do Produto Interno Bruto – PIB –, independente das promessas de progresso do governo declaradamente neoliberal de Fernando Henrique ou das propostas de Lula. O PIB mal alcançou 2%, num resultado pior que o herdado e assumido por José Sarney em 1989, que fora de 2,2%. O resultado desse panorama mostra-se, principalmente, na área do emprego, que, no governo Lula, não conseguiu o impulso desejado e prometido.

De acordo a recente modificação na organização da educação obrigatória e, portanto, sua ampliação no que se refere a duração, idade de ingresso, aspectos pedagógicos das etapas iniciais, a etapa de ensino

fundamental possui agora 9 anos de ensino. Segundo a atual redação da LDB, as crianças devem ingressar aos seis anos (completos) nesta etapa e não mais aos 7 anos.

No que diz respeito às modificações legais mais importantes da estruturação do ensino fundamental estão as alterações nos artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB, através, primeiro, da Lei nº 11.114/05, seguida da Lei nº 11.274/06. A primeira determinou a obrigatoriedade de frequência ao ensino fundamental para as crianças a partir de seis anos de idade e a segunda ampliou o ensino fundamental de oito para nove anos de duração. Ficou estabelecido que municípios, estados e Distrito Federal, tem prazo até 2010 para, progressivamente, matricular todos os educandos a partir dos 6 anos de idade no ensino fundamental e ampliar o ensino fundamental de 8 anos para 9 anos de ensino.

As propostas de ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração e de ingresso de crianças de 6 anos à etapa obrigatória foi proposta e desenvolvida por segmentos sociais e governamentais, dos quais vale mencionar o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, a União dos Dirigentes Municipais de Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com os seguintes objetivos: oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória; permitir o ingresso mais cedo no sistema de ensino, inclusive equiparando-se a vários países; alcançar um maior nível de escolaridade; alcançar maior tempo de permanência na escola; diminuir situações de vulnerabilidade e situações de risco.

1.10 URUGUAI – A CHEGADA DO SÉCULO XXI: A ERA DAS INCERTEZAS

Após a ditadura o Uruguai passou por três ciclos no processo de transição e fortalecimento da condição democrática do país. O primeiro ciclo refere-se à transição democrática após a ditadura (1985 até 1989), em que Julio María Sanguinetti assumiu o poder no país. O segundo ciclo correspondente à presidência de Luis Alberto Lacalle Herrera e ao segundo mandato de Sanguinetti; é um momento contemporâneo à crise brasileira de 1990, que teve reflexos na economia uruguaia e causou um quadro de recessão interna. O terceiro e último ciclo remete ao próprio processo de recessão, o colapso econômico e a reativação econômica (1999-2005).

Para que o termo transição democrática não fique apenas relacionado ao término de uma história e ao começo de outra, mas a sua dinâmica, neste momento é importante então situar a transição.

Neste período (1985-1989) iniciaram a anistia dos presos políticos; o encaminhamento à justiça das ações legais sobre a violação dos direitos humanos delatados; a recondução de funcionários públicos afastados dos cargos, entre outros atos. Foram estes os primeiros movimentos na construção de um Estado democrático.

Diante de um clima de insatisfação popular perante a lentidão nas resoluções dos crimes da ditadura e uma herança nada satisfatória deixada pela ditadura na economia do Uruguai, o governo optou por focar suas atenções para a reestruturação da economia. Cabe ressaltar que não compreendo que seja uma política equivocada a estruturação e estabilização da economia, possivelmente não haja um só sistema político com alguma condição de desenvolver um país e dar condições reais de vida digna a sua população sem uma organização econômica. O desacordo está em não priorizar as políticas e os direitos sociais, ou colocá-los unicamente dependentes das diretrizes econômicas.

O governo Sanguinetti recuperou alguns equilíbrios macroeconômicos, o PIB cresceu, bem como o salário real, num panorama que combinava inflação decrescente, investimento no setor privado e melhorias nos indicadores sociais.

Em 1989 ocorreram eleições presidenciais no Uruguai, os dois principais candidatos eram Luis Lacalle e Jorge Batlle, ambos de orientação liberal. Após a vitória de Lacalle o Uruguai iniciava seu processo de “capitalismo globalizante”, concretizado pela adoção de propostas do Consenso de Washington²⁰.

Em 1994, Sanguinetti voltaria ao poder sob a promessa de criar bases mais sólidas para o desenvolvimento do Uruguai, apoiado por um governo de coalizão que contaria com 84 dos legisladores a seu favor na Assembléia Geral.

Conjuntamente com o Presidente, a Assembléia construiu um período de reformas do aparelho normativo uruguaio em um pequeno espaço de tempo (1995-1998). Entre as reformas mais importantes a serem mencionadas estão: a reforma da seguridade social, que criava um regime misto, dividindo a responsabilidade da previdência entre Banco da Previdência Social, um sistema complementar de poupança e uma capitalização individual; a reforma educacional, que visava descentralizar os centros de formação docente também para o interior, universalizar a cobertura pré-escolar para crianças de quatro e cinco anos, estender o número de escolas em tempo integral, entre outros aspectos; a reforma do Estado foi caracterizado por uma proposta de flexibilização de reservas, impulso na competitividade e produtividade, incentivo à redução da folha de pagamento de funcionários públicos, entre outras propostas.

Em 1999, Jorge Batlle chegou ao governo e inicialmente adotou políticas para criar a chamada Comissão da Paz, em reconhecimento ao descaso de seus antecessores aos crimes de violação dos direitos humanos. No entanto, essa política não foi o bastante para sustentar a imagem de Batlle. Ele teve que assumir também um processo de crise pela qual o Uruguai passaria, sendo elemento crucial da mesma o surto de febre aftosa que colocou a carne bovina em suspeita e desequilibrou a economia.

²⁰ O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas propostas por organismos internacionais para serem implementados nos países não desenvolvidos. As medidas foram expostas em novembro de 1989 e criadas por economistas e instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, tornando-se um denominador comum nas políticas econômicas instituídas de “ajustamento” macroeconômico de um grande número de países no decorrer dos anos 1990.

Diante da falta de credibilidade do governo e da crise que se instaurava, a coalizão se rompeu. A crise se arrastou até meados dos anos 2003, o PIB (per capita e global) caiu vertiginosamente, os níveis de desemprego chegaram a 20%, o salário real também foi afetado e a inflação aumentou.

Segundo Caetano (2006):

Em apenas quatro anos, emigraram mais de 100 mil uruguaios, o que superava a lacuna entre nascimentos e óbitos (...). Segundo dados oficiais, a pobreza subiu para 30,9% no fim de 2003, com 56,5% da população entre 0 e 4 anos e mais de 50% da população menos de 18 anos nessa condição. A taxa de evasão escolar se manteve elevada, ao mesmo tempo em que se revelaram porcentagens consideráveis de jovens que não estudavam nem trabalhavam. (CAETANO, 2006, p.1238)

Instalou-se no país um processo de “exílio econômico”, quando parte dos cidadãos recorreu às “fronteiras do MERCOSUL” para buscar melhores condições de vida. Vale ressaltar que esse fator foi processual e vinha se instalando uma tendência de “êxodo” no país desde a ditadura, mas que adicionado à baixa taxa de natalidade no país e a alta expectativa de vida na maior parte dos departamentos, tornou o Uruguai um país essencialmente de idosos.

A falta de instrumentos para estancar a condição de penúria a que a sociedade estava submetida tornou a eleição de 2004 um momento importante para que os uruguaios repensassem suas posições político-partidárias. Na tendência que invadia a grande maioria da América Latina, o povo fez um voto à esquerda da política nacional, buscando uma transformação profunda na política do Uruguai. A vitória da coligação Encontro Progressista – Frente Ampla – Nova Maioria, representada pelo candidato Tabaré Vázquez significou uma rejeição ao modo de governar que colorados, nacionalistas e ditaduras cívico-militares impunham e propunham ao país.

Em 2004, foi criada a Lei nº 17.823, de 7 de setembro, nomeada Código de la niñez e adolescencia, que era uma reestruturação do Código del niño, de meados do século XX. O novo Código propunha estabelecer os direitos civis e sociais das crianças e dos adolescentes, inclusive fazendo referência e reforçando as determinações da Constituição e outras leis sobre educação. Dita a lei em seu artigo 16:

Artículo 16. (De los deberes de los padres o responsables).- Son deberes de los padres o responsables respecto de los niños y adolescentes:

h) Velar por la asistencia regular a los centros de estudio y participar en el proceso educativo.

A organização do sistema educacional no Uruguai compreende quatro níveis de formação: o ensino inicial, primário, médio e terciário.

A Administração Nacional de Educação Pública – ANEP - conjuntamente com os conselhos de educação, são os entes responsáveis pela educação no Uruguai, além das funções do Ministério da Educação e da UdelaR – Universidade da República do Uruguai -, a única universidade pública.

A ANEP é um ente autônomo, dependente das determinações da Constituição da República e da Lei de Educação nº. 15.739, de 1985, que determinam seu espaço de atuação. Este órgão é responsável por: estender a educação a todos os habitantes do país, mediante oferta de escolaridade plena; firmar de maneira integral os princípios da laicidade, gratuidade, liberdade, justiça, bem estar social e obrigatoriedade do ensino nos espaços escolares; assegurar a efetiva igualdade de oportunidades para todos os educandos em sua formação moral e cívica; resguardar e divulgar os direitos dos menores e estimular uma política assistencial ao educando que vise sua inserção na vida do país.

O sistema educativo uruguaio estabelece que o ensino obrigatório compreenda 10 anos de estudos: um ano de educação inicial, para todas as crianças de 5 anos; 6 anos de educação primária e 3 anos de ciclo básico de ensino médio. A educação pré-primária, etapa da educação inicial, atende a população compreendida por crianças entre os 3 e 5 anos de idade, sendo obrigatória para crianças de 5 anos. A educação primária cobre a população a partir dos 6 anos, nas modalidades comum e especial (esta última no que se refere à educação de crianças com deficiência). A educação média (ciclo básico) oferta ensino aos egressos da educação primária, possui três anos de ensino obrigatório que podem ser cursados em liceus ou escolas técnicas com currículos equivalentes.

Embora a etapa de educação terciária não seja o foco de minhas análises, acredito ser importante mostrar um esboço de como ela se constitui. A educação terciária se divide entre os segmentos oferecidos pelo setor público e pelo setor privado. A ANEP é responsável por organizar a formação de *maestros* e professores, assim como de técnicos de educação profissional²¹. Já a formação acadêmica é compartilhada pela única universidade pública (UdelaR) e pelas privadas.

A ANEP atende ao ensino obrigatório conjuntamente com três conselhos descentralizados. As etapas de educação inicial e primária são de responsabilidade do Conselho de Educação Primária; a etapa de ensino médio possui dois conselhos, o Conselho de Educação Secundária, cuja área de jurisdição é os liceus, e o Conselho de Educação Técnico-Profissional, com ingerência na educação técnica.

A Lei uruguaia nº 17.015, de outubro de 1998, estabelece que: “Alcançada a cobertura no nível de cinco anos, a Administração Nacional de Educação Pública deverá adotar as medidas necessárias para a extensão da oferta estatal de educação inicial no nível de quatro anos de idade até sua universalização.”

Segundo FILGUEIRA e MARTÍNEZ (no prelo), a política educacional no Uruguai, nos anos 1990, período em que países mais fortes se renderam à lógica neoliberal na educação, reagiu de maneira contrária ao modelo. Conforme os autores:

La reforma que tiene lugar en Uruguay con el Plan 96 se encuentra en las antípodas de la ideología del ‘Estado minimalista’, reafirma el carácter público de la enseñanza, propende la centralización del sistema educativo – con cierta desconcentración de servicios – y no abre espacios para el juego de experiencias o de autonomías de tipo privado o bajo modalidades que son frecuentes de encontrar en estrategias correspondientes al ‘mix público-privado’. Las bases ideológicas de la reforma no confían en el poder de asignación del mercado como mecanismo eficiente para mejorar, al mismo tiempo, la calidad y equidad del sistema educativo. (FILGUEIRA; MARTÍNEZ, no prelo, p.150)

²¹ A formação técnico-profissional pode se dar em duas etapas, no ensino médio e no terciário. O objetivo desta formação é construir conhecimento científico, técnico e tecnológico profissional em concordância com o contexto e as necessidades sociais e produtivas no país. A coordenação desta formação fica a cargo da ANEP em acordo com a Universidade do Trabalho do Uruguai, que desenvolve políticas de formação profissional em todos os departamentos uruguaiois.

As reformas, durante os anos 1980 e 1990, posicionaram-se fora das propostas de orientação neoliberal, pois se apoiaram na melhora do sistema educacional com a participação do Estado. No entanto, não foi sem um preço que o país manteve a sua proposta educacional, pois o Estado tinha que sustentar tanto a crise econômica quanto sustentar/manter a mesma assistência educacional que sempre teve, uma responsabilidade que recaía sobre a capacidade fiscal e os cofres do Estado. (FILGUEIRA, MARTÍNEZ, no prelo) O que não quer dizer que a educação seja um gasto, um custo, mas um investimento no Estado, já que este é um direito social de quem faz parte do Estado.

Segundo Melendres e Damone (2008):

Entre los años 1991 y 2000, de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares, la asistencia a la educación inicial se incrementa un 25%. De esta manera, al final del siglo, el 63% de la población comprendida entre los 3 y 5 años está incorporada al sistema educativo.

El grupo que más contribuye al incremento de la asistencia es el de 5 años (48%), siguiéndole el de 4 (36%) mientras que el de 3 años solamente aporta en un 16 por ciento. Probablemente el gran aumento experimentado especialmente por el grupo de cinco años se deba al carácter de obligatoriedad que adquiere la educación para los niños de esa edad. Hacia fines de siglo, tan sólo un 14% de la mencionada población se encuentra fuera de la educación preescolar. (MELENDRES; DAMONE, 2008, p.4)

As matrículas da educação inicial têm aumentado, em grande parte, no que diz respeito às crianças com 5 anos, uma vez que a lei nº17.015, de 1998, inclui essa faixa na obrigatoriedade escolar e no processo de universalização, o que progressivamente deve ser extensivo às crianças de 4 anos. Embora num primeiro momento não pareça ser um crescimento muito expressivo, vale lembrar que as taxas de natalidade no país são baixíssimas e a população jovem pouco extensa se comparada com a adulta. Na Tabela 4, podemos perceber que o número de matrículas em 1995 era bastante baixo, comparado ao de 2006, e que o aumento mais significativo vai se dar entre 1995 e 1999, considerando que a lei de ampliação e universalização anteriormente mencionada pode ter incentivado este crescimento.

Tabela 4 - Matrícula de educación inicial según forma de administración

	1995	1999	2001	2002	2003	2004	2006
Total	69.464	99.999	105.797	106.223	103.619	105.215	106.636
Pública	49.618	78.047	87.155	86.906	85.628	84.612	81.833
Privada	19.846	21.952	18.642	19.317	17.991	20.603	24.803
% de públicos	71,4	78,0	82,4	81,8	82,6	80,4	76,7

Nota: Incluye la matrícula reportada por el Departamento de Estadística del CEP, la que cubre los jardines públicos, la matrícula de educación inicial en escuelas comunes públicas y la matrícula de educación inicial en colegios habilitados y autorizados. Fuente: DEE del CEP. Fonte: (RETAMOSO, 2007, p.3)

Uma das conseqüências do aumento na cobertura das matrículas dos níveis 2, 3 e 4 e, conseqüentemente, o aumento das taxas de assistência é a baixa taxa de natalidade, que passou de 17,42% em 2000 para 14,41% em 2007, ou seja, “menos niños pero um mayor porcentaje de ellos concurre al sistema educativo.” (RETAMOSO, 2007, p.5). A taxa bruta de alunos que têm presença nas aulas, ou seja, mais de 140 dias letivos de participação, era, em 1991, aos 3 anos, de 34,2%, aos 4 anos, de 52,3% e aos 5 anos de 65,2%, segundo dados do INE. Em 2000, aos 3 anos a taxa bruta era de 31,6%, aos 4 anos de 70,8% e aos 5 anos de 85,5%.

Tabela 5 - Porcentaje de asistencia a la educación en 3, 4 e 5 años por áreas geográficas, en 2006

Edades simples	Total país	Localidades de 5 mil o más habitantes	Localidades pequeñas o zonas rurales
3	46,3	50,5	20,8
4	76,5	79,5	58,7
5	95,2	96,1	89,1

Fonte: ENHA del INE

Segundo Retamoso (2007):

[...] en las localidades pequeñas y zonas rurales el ingreso a la educación se verifica en forma más tardía que en el resto del país. Solo un 20% se encuentra escolarizado a los tres años, un 60% a los cuatro y un 90% a los cinco. En las localidades urbanas mayores, en cambio, estos niveles se ubican respectivamente en 50%, 80% y casi 100%. (RETAMOSO, 2007, p.10)

No que se refere à universalização da educação primária, na totalidade da população de 6 a 11 anos, 99% está incorporada ao sistema educacional em 2000. Neste mesmo ano, 3,7% das crianças em idade de escolarização obrigatória (5 a 14 anos), se encontram fora do sistema educacional, 2,5% evadiram do sistema nesta mesma faixa etária e 1,2% nunca ingressaram no sistema. (MELENDRES; DAMONE, 2008)

Desde 1995 a matrícula da educação primária pública tem aumentado. Nos últimos 10 anos o sistema foi incrementado com 60.689 alunos, o que representa um aumento global de quase 18%. Em 1995 foram 343.826 matrículas na educação primária, em 2004 o número de matrículas aumentou para 404.515 matrículas. Do total dos alunos matriculados em 1995, 82% freqüentavam as escolas e em 2005 este número aumentou para 86%. Este incremento pode ser explicado também, além do fato desta ser a primeira etapa de educação obrigatória no país, pela ampliação da oferta de educação inicial pública, de 71%, em 1995, a matrícula pública passou a representar 82%, em 2004.

Entretanto, se estima que, em 2000, entre 48% e 52% da PEA teria situações de emprego precárias, como informalidade, ausência de cobertura social, entre outras condições, segundo Sierra (2001).

No Uruguai, no decorrer do ano de 2006, a ANEP e o MEC organizaram, em conjunto com cerca 85 entidades e movimentos de representação popular (de onde saíram 532 delegados com direito a voto), o chamado Debate Educacional. Este debate tinha como objetivo de modificar a mais atual lei de educação, conhecida como Lei de Emergência (Lei 15.739/85), que fora construída pós-ditadura militar como uma forma de dar as diretrizes necessárias para a gestão educacional uruguaia.

Em maio de 2008, as discussões tornaram-se um Proyecto de Ley General de Educación, o qual, entre várias diretrizes, propõe uma educação permanente no Uruguai para corrigir problemas na educação, como a evasão, e falta de freqüência. São problemas pendentes de solução, embora os dados mostrem que estes dois indicadores ainda são bastante baixos. A porcentagem de evasão, em 1996, no ensino primário, por exemplo, era de 0,81%, o que representava 2.437 crianças de um total de 299.129 matriculados nesta etapa. Em 2005, esse número já representaria 0,38%, ou seja, 937 evadidos em um contingente de 312.921 alunos.

O Projeto propõe também o aumento do número de professores com ensino superior. Além da ampliação das etapas que constituem a educação obrigatória. Este projeto, muito mais completo que as leis que o antecederam, em 1973 e 1985, trata não só da definição do que é educação no país, como

também trata dos princípios da educação, incluindo as crianças de 4 anos na obrigatoriedade da educação, mantendo nesta as crianças de 5 anos, a educação primária e o secundário. Acrescenta a obrigatoriedade ao segundo ciclo do ensino secundário (educação técnico-profissional e formação e aperfeiçoamento técnico docente) também.

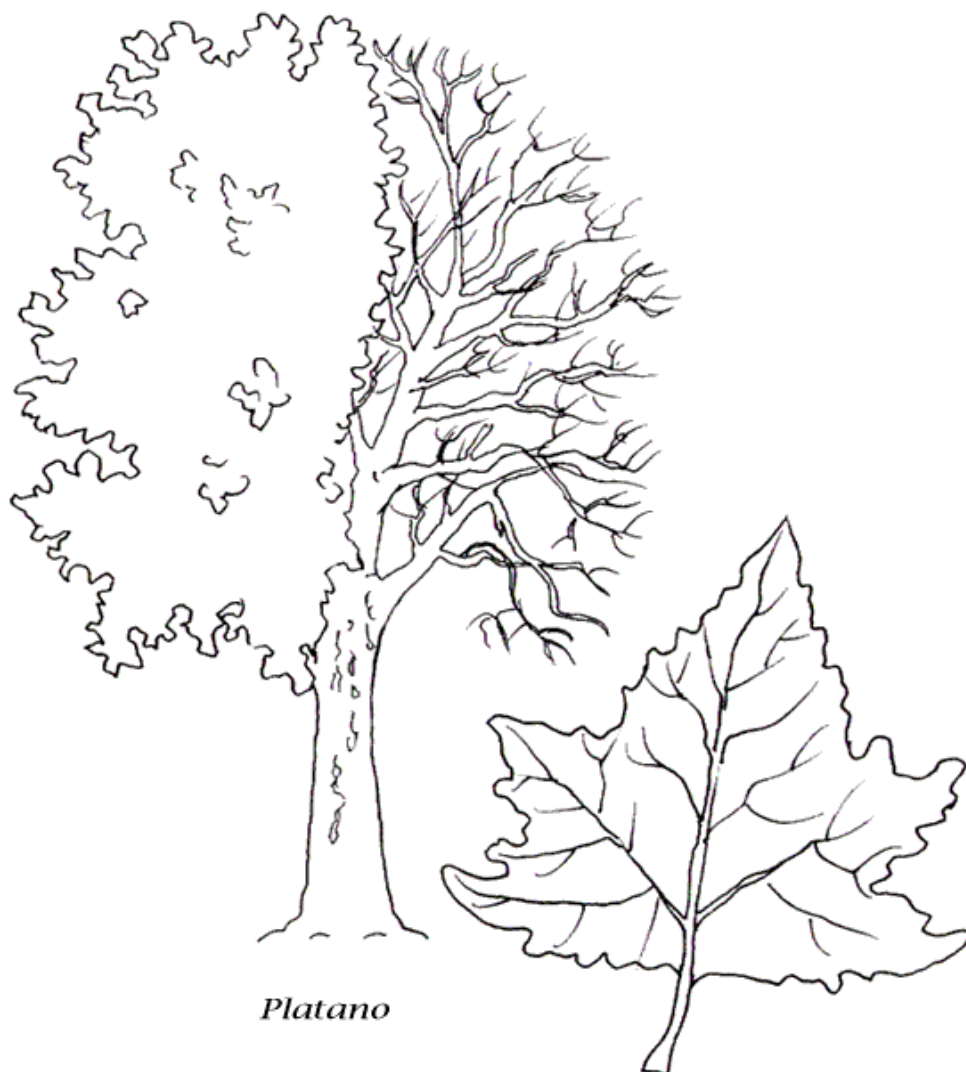
Artículo 10 - De la obligatoriedad:

Es obligatoria la educación inicial para los niños de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará un mínimo de actividad curricular de novecientas horas anuales a los alumnos de educación primaria y media básica.

Los padres o responsables legales de niños y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.

O projeto estabelece também os princípios da educação pública e a organização do sistema nacional de educação.

CAPÍTULO II



Platano

Não venderei o rico patrimônio dos Orientais ao baixo preço da necessidade.

José Artigas

2.1 ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES COMPARATIVAS ENTRE BRASIL E URUGUAI

Neste estudo, procurei estabelecer algumas conexões entre a afirmação do direito e a universalização do ensino obrigatório e o Estado (brasileiro e uruguaio), este último como um lócus de múltiplas determinações e gozando de certos graus de autonomia. Busquei evitar “uma interpretação determinista que reduz a política a epifenômeno de processos e estruturas socioeconômicas.” (ALMEIDA, 1989, p.8).

Neste momento do estudo, após a proposta de pensar o “indivíduo e o coletivo”, tento constituir uma análise em que as inter-relações entre democracia, Estado, economia, cidadania, não sejam vistas de forma linear, nem concebidas como determinadas por um sistema econômico tido como totalizador ou isento de contradições. Os sistemas econômicos e políticos são ora repelidos, ora concebidos como essenciais pelos indivíduos que formam os segmentos dominantes e pelos indivíduos que estão fora desses.

Essa dinâmica entre o indivíduo e o coletivo, influências internas e externas, vai resultar em uma oscilação nos rumos sociopolíticos e nos modelos de Estado, em ambos os países. Suas histórias se alternarão entre modelos democráticos e ditatoriais de Estado; as crises econômicas, que foram resultado das influências tanto dos mercados externos nas economias locais quanto da fragilidade e dependência das economias uruguaia e brasileira, influenciaram também as políticas econômicas e sociais e, conseqüentemente, a vida da população; no caso da educação, as mudanças dos governos, dos instrumentos criados para garantir o acesso à educação obrigatória, os sistemas e a normatização do ensino, os processos de assunção dos direitos educacionais (tardios ou antecipados), são alguns dos elementos que constituíram as transformações ocorridas na educação no Brasil e no Uruguai.

Segundo Bobbio (1977) o Estado “é um instrumento que serve os interesses (de classes) particulares, e não aos interesses gerais” (BOBBIO, 1977, p.46), portanto, assumir que basta que haja um sistema republicano e a representação do povo no Estado, para que haja democracia, é uma idéia insuficiente ou ingênua de democracia, de Estado e República; há que

considerar a dinâmica política, social e econômica, em suas “contradições entre o singular e o universal”, para compreender os espaços de afirmação da educação brasileira e uruguaia.

A formação da república, fator comum aos dois países, não é estruturada como a *res publica*, idealizada por Cícero, ou seja, a do bem comum ou a coisa comum. Para Cícero, o povo não é uma multidão qualquer, “mas sim um grupo numeroso de pessoas associadas pela adesão a um mesmo direito e voltadas para o bem comum.” (LAFER, 1998, p.214), ou seja, o *populus* (povo) na república está vinculado a duas configurações: o *consensus júris* (consenso de direito) e a *communis utilitatis* (comum utilidade). Isso quer dizer que a república de Cícero, a república romana, sempre atrelada à filosofia do direito, estabelece uma relação entre a formação de um estado de direito comum à manutenção desta república pelo povo.

No entanto, a república moderna não se desenvolveu de maneira a contemplar e acolher na sociedade a todos os indivíduos de modo que se configurasse e afirmasse, principalmente, o *consensus júris* nas políticas sociais. Sempre tem havido, em maior ou menor grau, níveis de abandono e marginalização social de sujeitos que não podem, desta maneira, ser considerados cidadãos plenos de seus direitos.

A democracia será um elemento essencial no processo de efetivação da cidadania plena dos indivíduos e, por conseguinte, um instrumento importante a ser defendido contra os sistemas que se contrapõem à participação dos indivíduos em certos lócus sociais, políticos e civis. Mesmo que um sistema danoso, como o capitalista, regule a sociedade ele não a determina nem consegue reprimi-la completamente. Para Almeida (1989), Przeworski recorreu

[...] a esse instrumento de análise para compreender algo essencial a seus estudos: as condições que tornam possível a coexistência estável entre capitalismo e democracia. Esta convivência conflitiva, diz ele, repousa em um compromisso de classe gerado a partir de escolhas de estratégias independentes de capitalistas e trabalhadores, que decidem, respectivamente, restringir seus lucros e seu consumo na antecipação de benefícios futuros. (ALMEIDA, 1989, p.10)

Ao ler a afirmação de Almeida quanto à existência de uma convivência estável entre capitalismo e democracia, num primeiro momento neguei sua colocação, por não compreender que por trás da estabilidade estava a idéia da

convivência possível entre estes dois lócus tão essencialmente divergentes. Possível, no espaço real e não no ideal. A afirmação, baseada em Przeworski, tomou maior sentido quando usada a expressão “convivência conflitiva” para determinar a relação existente entre capitalismo e democracia. Conflitiva, pois não é possível estruturar um espaço cujos direitos de todos sejam respeitados se for em um sistema que prega o individualismo, a concorrência econômica e social, entre outros aspectos, como é o caso do capitalismo.

Para Wood (2003):

A separação da condição cívica da situação de classe nas sociedades capitalistas tem, assim, dois lados: de um, o direito de cidadania não é determinado por posição socioeconômica – e, neste sentido, o capitalismo coexiste com a democracia formal -, de outro, a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade de classe, e a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe. (WOOD, 2003, p.173)

A democracia precisa estar ativa em cada espaço social, em políticas macro e micro, não apenas como sinônimo de representação política através da eleição, mas como participação social nos mais diversos espaços, sejam eles decisórios ou como cidadãos que tem seus direitos efetivados e reconhecidos através de políticas sociais (saúde, educação, trabalho, moradia, alimentação, entre outros).

O cumprimento do direito de cidadania²² depende de um conjunto de direitos (social, civil e políticos) e mecanismos para cumpri-los; da interação entre os indivíduos na sociedade no sentido de reconhecimento e pertencimento destes ao meio social; e a existência de obrigações na relação sociedade-Estado em cumprir e “cobrar” seus direitos e assumir seus deveres.

Os “derechos constituyen un recurso de poder de la sociedad frente al Estado, pero, a la vez, son garantizados por el Estado (...)” (BOBES, 2003, p.50); deste modo, coloca-se a impossibilidade, para mim, de pensar a cidadania à margem do Estado. Para Frigotto e Ciavatta (2003), uma das idéias subjacentes à cidadania é “quem são os cidadãos e quais os seus direitos”,

²² Segundo Carvalho (2001), as três dimensões do direito (civil, político e social) podem ser caracterizadas, respectivamente, como direitos à vida, liberdade, propriedade, de escolha, de ir e vir, manifestar o pensamento, de respeito à individualidade, etc.; a participação nos rumos da sociedade, organizando-se em prol de alguma reivindicação, de votar, de ser votado; participação na vida coletiva, com acesso à educação, trabalho, remuneração, saúde, etc.

pergunta pertinente ao exame da afirmação ou da fragilização dos direitos educacionais, brasileiro e uruguaio, no decorrer da história republicana destes dois países.

A dicotomia entre democracia representativa e democracia social, presente na trajetória histórica de Brasil e Uruguai, segundo Baquero (2007), gera negligência, se pensarmos na dimensão social da democracia. Desta forma, “não se incorpora na equação democrática contemporânea, aspectos tais como: a desigualdade, a exclusão social e o crescimento da pobreza, fenômenos a comprometer os ganhos formais do modelo democrático institucionalizado.” (BAQUERO, 2007, p.12). Estes são elementos a serem considerados em uma análise ou na busca pela democracia e cidadania.

Portanto, o anseio de que a democracia crie uma base sólida para estabelecer melhores condições de vida não se efetivará se ambos os países forem regidos apenas por uma democracia política, cujo raio não dá condições de alcançar a igualdade social de direitos e oportunidades. Segundo O’Donnell (1998), países centrados apenas na democracia política são poliarquias²³, pois possuem um estado de acesso aos direitos, mas que ainda não é pleno na efetivação destes, já que a democracia política não integra todas as camadas e espaços da sociedade e do Estado.

A democratização na sociedade passa pela democratização da educação, incluindo o acesso e a universalização da educação e da educação obrigatória, pois a garantia da educação para todos, com qualidade, com a efetivação do acesso, permanência e conclusão, se constitui também em um movimento contrário à exclusão social. A educação é um direito social, que possibilita, alinhada a uma série de outras condições e direitos, a produção “de um grau significativo de igualdade socioeconômico e/ou de uma organização social e política geral orientada para a realização dessa igualdade.” (O’DONNELL, 1998, p.38). Ou seja, o direito à educação, enunciado na legislação, normativamente, deve ser seguido da efetividade deste. A cidadania

²³ Poliarquias são democracias políticas onde se realizam eleições competitivas, os indivíduos podem criar ou participar livremente de organizações, há liberdade de expressão, os cidadãos são portadores de direitos e obrigações que derivam de seu pertencimento a uma comunidade política e de lhes ser atribuído certo grau de autonomia pessoal e de responsabilidade por suas ações. (O’DONNELL, 1998)

nasce da prerrogativa de que existe um espaço de direitos e deveres, de pertencimento social e participação, da idéia de que as pessoas possuem direitos e podem gozar destes (CURY, 2007). Ainda segundo o autor:

[...] a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho [...], por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também dever do Estado na educação infantil (CURY, 2007, p.484).

A afirmação da democracia possibilita a configuração de um Estado de direito. Pois, para que haja um Estado de direito²⁴ é necessário que primeiro a sociedade seja democrática. Essa, como afirma Vieira (2007, p.134),

[...] é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação delas no rendimento da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição da renda, mas, sobretudo, níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção. (VIEIRA, 2007, p.134).

O Estado de direito só se forma a partir de uma sociedade participativa e, na qual, princípios mínimos de interação social e política sejam cumpridos pela regulação legal, a divisão do poder com todos os níveis da sociedade, a garantia de direitos, onde há a maior representatividade popular e igualdade nas condições de vida.

Para Wood (2003), a democracia moderna “caminha” juntamente com o capitalismo, ou seja, é uma democracia liberal²⁵. Esta forma de democracia não renuncia às estratégias essenciais para a manutenção do capitalismo, como a “dominação e coação”; a “transferência de poderes substanciais do Estado para a sociedade civil, para a propriedade privada e as pressões do mercado.” (WOOD, 2003, p.201); como também, mantém os campos políticos e as lógicas sujeitas aos “poderes da propriedade, das leis do mercado e pela maximização do lucro”, no trabalho, no Estado, etc.

²⁴ “É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direito privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.” (BOBBIO, 1992, p.61).

²⁵ Para Luckács (2008) a democracia liberal é “o resultado da indiscutível vitória das forças capitalistas.” (LUCKÁCS, 2008, p.94)

A idéia de que países como Brasil e Uruguai sejam democráticos, pois possuem eleições diretas, é bastante ingênua e segundo Wood (2003) e Carnoy (1988), o sufrágio é um mecanismo decisório utilizado pelo capitalismo para exercer controle e dissimular uma participação, um “fazer parte”, enquanto a participação efetiva não está restrita, apenas, à representatividade, mas exige também partilhar de direitos, deveres, benefícios, avanços, etc.

No entanto, mesmo que haja realmente uma intenção de iludir, é impossível manter o controle completo e permanente sobre os processos de decisão coletiva e de participação individual e abrangente e o que é, originalmente, uma estratégia de ilusão pode tornar-se um dos principais meios das massas obterem poder e espaço para seus direitos políticos, sociais e civis.

A este modelo democrático falta a plenitude da efetivação de direitos (individuais e coletivos), porque, mantidas as lógicas do capitalismo, que conservam as desigualdades socioeconômicas, é impossível constituir um espaço mais pleno de cidadania. Afirmo que falta a plenitude porque não posso asseverar que neste modelo democrático não haja o respeito a direitos individuais e coletivos, embora isso ocorra em menor quantidade e alcance. A democracia se constitui em um processo de aquisição e luta pelos direitos e deveres, que implica em ampliar a atuação do povo nas decisões; quanto mais pessoas abarcar uma decisão, mais democrática ela será. Quanto mais interesses coletivos forem cobertos, mais democracia será alcançada. (Vieira, 2003)

Para Bobes (2003):

La ciudadanía puede ser definida como un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política, y que, finalmente, inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público. (BOBES, 2003, p.50)

Para Vieira (2001), a cidadania é um instrumento criado pelo capitalismo para compensar a desigualdade social, ou seja, “a situação em que alguns acumulam riquezas, acumulam propriedades, enquanto outros não. Então, não existe cidadania sem garantia de direitos, não existe cidadania sem igualdade

jurídica.” (VIEIRA, 2001, p. 13). A concepção de Vieira (2001), embora não esteja em acordo com a discussão deste estudo, no que se refere ao espaço de positivação dos direitos no Estado, no decorrer das histórias brasileira e uruguaia, precisa ser considerada como um contraponto a ser analisado. A cidadania, para o autor, pode ser um elemento de controle e conservação, ao mesmo tempo, já que afirma que há espaços pré-estabelecidos e organizados dentro de um plano social, econômico, político configurado sob os princípios do capitalismo. Essa participação e garantia de direitos, a que se nomeia cidadania, se daria num contexto onde estivesse constituído o equilíbrio de oportunidades de vida, de direitos e participação, de maneira equânime e não segmentada, pois estaria aí, na minha concepção, a diferença entre a proposta conservadora capitalista e a democrática, se pensarmos a partir da discussão que o autor faz.

A educação constitui-se como um dos direitos sociais mais importantes na construção da cidadania, pois ela “permite às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles.” (CARVALHO, 2001, p.11), dando a possibilidade da formação de cidadãos mais capazes de participar de maneira crítica da história, dos acontecimentos políticos e das transformações individuais e comuns. Segundo Cury (2007), a educação torna-se “imprescindível no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram às camadas privilegiadas o acesso a este bem social” (CURY, 2007, p.485). No entanto, para estabelecer-se nestas condições, a educação necessita de instrumentos normativos que orientem o Estado e a sociedade, bem como de mecanismos que possibilitem a sua formação, desenvolvimento, afirmação e manutenção. Declarar e assegurar um direito é, pois, uma maneira de não permitir o esquecimento deste e possibilitar seu cumprimento.

Para Villey (2003) a idéia de direito não está ligada à justiça, por esta não ser um dado verificável. Para o autor, a justiça sempre foi um termo que esteve em união com o idealismo e a estagnação, servia mais a uns do que a outros. A justiça aliada ao direito era tida como o resultado da ação das normas, como num cálculo perfeito: *têm-se leis, tem-se justiça*; no entanto, por

muitas vezes as normas beneficiam a uns em detrimento de outros. Para o autor, os direitos têm que servir para mediar de modo equilibrado as ações.

É pouco seguro compreender direito como sinônimo de justiça, pois segundo Villey (2003), o direito é feito para ser um mediador, mas não necessariamente um modo de obter conformidade com a justiça, pois as leis não são instrumentos lineares ou mecânicos de realização de direitos sociais, nelas sempre reside “uma dimensão de luta” (CURY, 2001, p.9) que representam seu tempo, demandas e partes interessadas.

Para analisar o processo de assunção dos direitos à educação devo ocupar-me de, primeiramente, mapear a dinâmica de formação da legislação educacional e analisar os documentos em si; pois para a garantia das leis é necessário que elas estejam primeiramente inscritas em caráter nacional, porque as leis fazem parte “substantiva de um complexo jurídico que media, pelo Direito, permanentemente, as relações entre Estado e Sociedade.” (CURY, 2001, p.9). E será nessa relação (leis, Estado e sociedade) que o que ditam as leis entrará em conflito com as condições e funcionamento da sociedade, fazendo assim com que a efetividade não seja plena, mas dependa do grau de atuação da sociedade onde estiver inserida a lei.

Segundo Cansino (2003):

En su acepción moderna, por Estado se entiende el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado. Como tal, el Estado se distingue de la sociedad política, pero también es una realidad social, o sea, vida humana social de hombres asentados en un territorio, con una organización montada sobre un núcleo de poder, unificada por una suprema unidad de decisión y informada por una idea del derecho que se realiza en un sistema jurídico. (CANSINO, 2003, p.222)

O Brasil assumiu, conjuntamente com a instituição da República, o modelo de Estado federativo e o mantém até a atualidade. O Estado federativo brasileiro é difícil de ser conceituado de uma única maneira, por que o federalismo se apresenta das mais variadas formas nos países em que é instituído, sendo influenciado não só pelo sistema político e financeiro, mas também pela história e formação política do território onde se desenvolve.

O federalismo pode ser compreendido como uma doutrina social de caráter global, não se reduzindo apenas ao aspecto institucional, mas

comportando um conjunto de particularidades para com os valores, a sociedade, o curso da história, a organização política, entre outros. (Levi, 2003)

Entendo a constituição desse Estado na teoria mais geral de um “governo democrático supranacional” (Levi, 2003), que permitiria instaurar um governo autônomo em acordo a um sistema de subordinação governamental. Ou seja, mesmo que não se aplique aqui o qualificativo de “supranacional”, temos a noção da instalação de governos relativamente autônomos, embora circunscritos a uma “união indissolúvel”, que exige uma subordinação a princípios e formas constitucionais-legais acordados. De acordo com isso, a federação constitui uma “pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles” (LEVI, 2003). No Brasil, ao mesmo tempo em que existe um governo federal responsável pelas competências do território nacional, é garantida a autonomia política e econômica, bem como a decisória, aos estados, municípios e Distrito Federal, dando condições a estes de administrarem seus territórios. No decorrer da história brasileira, os princípios a que se refere Levi (2003) foram se modificando em sua essência, pois houve momentos em que os estados e municípios tiveram suas ações reguladas pelo governo central, que trocou a “autonomia política e econômica” pela ação de interventores e centralização fiscal. Em outros momentos da história a pluralidade de centros de poder foi substituída pela centralização de poder em uma ditadura civil militar. As condições federativas a que se reporta o autor só puderam ser assumidas nessa forma após a ditadura, com a redemocratização do país.

Para Rezende (2002), o Estado federalista brasileiro é dotado da autonomia necessária para manter o equilíbrio que se estabelece entre os entes federados na construção da Federação, nos campos político, tributário e financeiro. Além do pluralismo de centros de poder e da relação subordinação/autonomia que Levi (2003) expõe, também significa a liberdade para eleger seus governantes, contar com competências tributárias próprias e dispor destas e de poder de decisão sobre as políticas públicas para alocar os recursos de acordo com prioridades político-administrativas de um território e/ou gestão.

Cabe complementar que o federalismo brasileiro se constitui de um sistema de organização política, concebido como um “Estado de estados”, constituído sobre a descentralização política, um sistema de poder repartido que institui uma autonomia regional, dentro de uma unidade política; estados e municípios são/devem ser organizados com base em acordos de cooperação e relações de dependência mútua.

A educação obrigatória brasileira estará em acordo com o movimento político e histórico que constitui o Estado federativo, pois, no decorrer da história, a organização da educação será definida também em harmonia com a maior ou menor autonomia dos governos subnacionais; com a subordinação dos entes aos princípios legais acordados ou não entre eles; e, com a garantia da autonomia e o reconhecimento do ente federado de nível municipal como parte da organização federativa, entre outros aspectos.

Atualmente a organização federativa brasileira, dividida em entes desta federação (governo federal, estaduais e municipais), regidos legalmente por um regime de colaboração para organizar seus sistemas de ensino, estabelece uma relação de cooperação que delega a cada um, nas instâncias de financiamento, políticas, e outras, funções estabelecidas normativamente. O ensino fundamental, como etapa obrigatória e direito público subjetivo, é protegido, no âmbito do Estado e da sociedade, pela organização da Federação. Cabe a todos os entes federados responsabilidade quanto a sua oferta; entretanto, no decorrer da história, a etapa da educação obrigatória já foi unicamente responsabilidade de estados e municípios; não possuiu uma organização comum (cobertura da faixa etária, condições de acesso, tempo de duração, etc.) nacional; ou seja, esta lacuna em termos de unidade não condizia com a própria idéia de federação.

No Estado unitário uruguaio, o país é governado por uma unidade superior aos demais, ou seja, o poder político é democraticamente eleito, mas qualquer unidade governamental pode ser criada ou extinta, bem como suas funções podem ser ampliadas ou restringidas sem o consentimento formal dessas entidades. Ou seja, embora haja órgãos públicos encarregados de serviços locais, estes não têm a prerrogativa de autonomia política e administrativa.

Segundo Araújo (2005), nos estados unitários, em tese, os governos locais dispõem de menos autonomia que os governos locais dos estados federativos, pois apenas o governo central teria autoridade política, fiscal e militar, enquanto os governos locais apenas cumpririam com as determinações que lhes são delegadas.

No entanto, a idéia de Estado unitário não pode ser associada a Estado que impede a autonomia, antidemocrático ou a um regime autoritário, por mais que a idéia da centralização decisória seja confundida, neste caso, com falta de autonomia. Os governos autoritários dão exclusividade ao poder de uma única “autoridade governamental e diminuem de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma só pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundária as instituições representativas” (STOPPINO, 2003). É quase inevitável considerar um estado autoritário como um estado antidemocrático e que, portanto, impede a assunção do direito à representatividade direta e indireta e o acesso aos direitos políticos, sociais e, por muitas vezes, humanos. Os estados brasileiro e uruguaio passaram por um período de não-democracia e autoritarismo durante seus governos de ditadura civil-militar.

Portanto, se entendêssemos o Uruguai como um estado antidemocrático por ser unitário, não teria sido possível que o povo participasse diretamente na intervenção das propostas vindas do governo central. Cabe lembrar que durante o processo de privatização, fruto de políticas neoliberais, a estatal de telecomunicações, ANTEL, mediante um *plebiscito popular* teve seu processo de privatização impedido. Do mesmo modo, em 2003, a população recusou nas urnas a liberalização do setor energético para fins de privatização e em 2004 aprovou que na Constituição da República constasse que “a água é um recurso natural essencial para a vida” e que o acesso a ela e a todos os serviços de saneamento são “direitos humanos fundamentais”. Desta forma, ficou impedida toda e qualquer possibilidade de privatização de serviços como os de fornecimento de água e saneamento básico. Ou seja, a participação popular, uma das condições para um governo democrático, demonstra que o Estado e a sociedade no Uruguai organizam-se de forma a não deixar a população à

margem de decisões importantes para os rumos do país. Segundo Kugelmas e Sola (2000):

[...] se toda organização federativa supõem alguma forma de descentralização, a recíproca não é verdadeira, ou seja, regimes político-institucionais de tipo unitário podem conviver com fortes doses de descentralização administrativa. (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.75)

No caso do Uruguai, tanto o que se refere à estrutura administrativa da educação, quanto à interferência da população e à chamada desta para decidir sobre os rumos do país, demonstram o caráter democrático estabelecido no país. O governo central não centraliza as políticas nem as decisões, pois, como no caso da educação, em união à administração do governo central existem instâncias como a ANEP, UdelaR e os Consejos, que cumprem com a tarefa de entre si e orientados por uma legislação nacional, como no Brasil, atuar na educação e efetivá-la.

No período que vai do início do ano 1900 até 1930, no que concerne à afirmação de direitos de cidadania no Brasil e Uruguai, nas eleições, ambos os países se enquadravam na proposta representativa, embora tenham ocorrido restrições no direito de votar e ser votado, pois algumas categorias de “cidadãos”, como mulheres, no caso brasileiro, não podiam votar no início do período republicano. No Brasil, a eleição era direta, porém aberta e possibilitava a intervenção das classes dominantes sobre o processo decisório. No Uruguai a eleição era direta e secreta, mesmo assim alguns políticos tentavam influenciar as votações colocando-se contra a confiança do voto quando não lhes beneficiava, como no caso de Batlle. Sendo assim, afirmar que este período tenha sido democrático se constitui em um exagero, pois a própria idéia de democracia fica prejudicada, ao se considerar que não era a maioria da população que compunha as decisões e que as autoridades agiam de maneira sectária descartando segmentos ou indivíduos da sociedade do processo.

Os direitos civis, neste período, eram assegurados pela letra da lei, em geral nas próprias constituições. No entanto, muitos dos direitos estavam apenas inscritos. No Brasil, em plena república, ainda havia casos de escravidão de negros, mesmo que a escravidão tivesse sido abolida na letra da

lei há muitos anos. No Uruguai, os estrangeiros - a maior parte da população - não possuíam o direito à representação política através do voto.

No que se refere aos direitos sociais, o Uruguai, em certos aspectos superava o Brasil, em outros, se igualava. As políticas reformistas de Batlle possibilitaram melhores condições de vida à população. No Uruguai, a organização do trabalho foi consagrada em lei de 1906. Tornou-se realidade, contudo, apenas muitos anos depois, através da Consolidação das Leis Trabalhistas; essa trouxe muito mais modificações reais em seu tempo, década de 1930 e 1940, do que as reformas e discussões do início do século XX no Uruguai. Neste caso, a lei uruguaia de 1906 se constituiu em uma proposta e não uma ação efetiva de mudança. Se comparadas as propostas do Uruguai e do Brasil, em 1906 ainda se discutia, no Uruguai, a passagem de 11 horas de trabalho para mulheres para 10 horas, no Brasil ficava estabelecido 8 horas de trabalho.

A política econômica no Brasil estava centrada na manutenção do poder oligárquico. No Uruguai, havia uma preocupação intensa, por parte do governo, em fortalecer o país para que fossem dissolvidas as amarras atadas, principalmente, pela Inglaterra. Para o Brasil, havia oscilação entre a submissão aos planos de resgate da economia cafeeira e a introdução do país no rumo da industrialização. No Uruguai a solução foi a estatização de várias empresas de serviços no país e o investimento progressivo na indústria e no mercado de importação e exportação. O Brasil inseriu-se na dinâmica da industrialização e urbanização de modo mais lento e tardio que outros países.

Ambos os países foram fragilizados, em suas economias, inicialmente, pela crise após a Primeira Guerra, que desestabilizou a produção e o consumo e deixou uma alta inflação de herança. Outro fator, no fim deste período, foi a quebra da bolsa de Nova York, em 1929, com a qual a situação econômica brasileira tornou-se insustentável diante do aumento da produção e da queda no consumo. Na crise da economia durante a Primeira Guerra, o Uruguai reagiu bem às intempéries, pois aproveitou a escassez de alguns produtos no mercado mundial para cobrir, com sua produção, certos “buracos”.

Com a dinâmica mundial da industrialização e urbanização, com as correntes de imigração, com as revoluções sociais e políticas de esquerda,

destacando-se a Revolução Russa, despertando novas possibilidades no mundo, formavam-se, de maneira branda, no Brasil e no Uruguai, movimentos sindicais e trabalhistas, vindos das fábricas. Esse processo era reflexo da necessidade dos trabalhadores fazerem cumprir os deveres dos patrões numa defesa aos seus direitos. No Brasil, assim como no Uruguai, o movimento operário também receberia influência dos movimentos anarquista, socialista e comunista, o que trouxe de maneira ainda primária uma nova concepção de luta pelos direitos.

Na educação, o Uruguai estava alguns anos à frente do Brasil, no que se refere tanto ao debate político quanto à elaboração de leis sólidas que normatizavam a educação. Na verdade, o grande debate da educação havia ocorrido no século XIX, sob a coordenação, principalmente, de José Pedro Varela. Portanto, o país iniciaria o século XX implantando propostas já discutidas de universalização, gratuidade e obrigatoriedade do ensino. Neste período, a única etapa de ensino obrigatória era a primária e poderia ser penalizado o pai ou responsável que não garantisse a freqüência da criança à escola.

No Brasil, havia vários modelos de educação, não existia uma organização única e comum, não existia um sistema educacional nacional. As únicas leis mais sólidas eram as direcionadas ao ensino secundário e superior, o que demonstrava, em um país de analfabetos, a quem os legisladores pretendiam contemplar. Não havia neste período, portanto, ao menos especificação de etapa obrigatória da educação em nível nacional. Dada a própria configuração do federalismo brasileiro deste momento histórico, a educação primária e secundária eram áreas concebidas como sendo de regulamentação e responsabilidade dos governos estaduais.

No fim dos anos 1920 iniciou no Brasil um movimento pela educação nacional. As correntes pedagógicas que compunham o movimento educacional aspiravam definir diretrizes educacionais de âmbito nacional, por conseguinte, a divulgação de suas ideologias. Entre os segmentos sociais estava a Igreja Católica tanto no Brasil quanto no Uruguai. No Uruguai, a igreja católica, a despeito de todas as posições contrárias durante a Reforma Vareliana, também interferiu na educação, forçando uma permanência do ensino religioso no

currículo escolar. Em ambos os países, estados pretensamente laicos, as igrejas queriam ser representadas e ter seus dogmas impressos na educação.

Neste período (1900-1930), não havia dados que deixassem clara a situação da oferta de educação; no Brasil, há dados mais sistematizados apenas para o Distrito Federal. No Uruguai, os dados de matrículas do primário já mostram o incremento do número de matrículas: de 95.160 em 1910, para 178.264 matrículas em 1930. Um fator a ser considerado é que a taxa bruta de natalidade de 1900 era de 33,04% (por mil nascidos) e decresceria ano a ano, em 1930 já estaria em 24,38%, quase metade da taxa brasileira de 1940 (44%).

O Brasil iniciou a formação de um sistema comum da educação impulsionado, principalmente, pelo movimento que envolve o Manifesto dos Pioneiros da Educação. As idéias prosperaram concomitantemente à dinâmica de crescimento do país, de industrialização em superação à crise de superprodução de 1929, da Revolução de 1930 e do início do Estado Novo. Pode-se dizer que as primeiras diretrizes educacionais de âmbito nacional foram as inseridas na Constituição de 1934. Esta seria a primeira norma a fazer referência à obrigatoriedade da etapa de ensino primário. O parágrafo único do art. 150 estabelecia: “O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos Art. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras “a” e “e”, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de freqüência obrigatória extensivo aos adultos [...]”

A educação brasileira e a educação uruguaia tiveram suas filosofias educacionais, neste período, influenciadas pelas propostas do movimento da Escola Nova e pelo positivismo; o primeiro vê a educação como uma necessidade social e um elemento importante na constituição de uma sociedade democrática. Para o positivismo a educação escolar, segundo Silva (2004):

[...] que deveria atender a todos, pobres e ricos, crianças e adultos, torna-se sinônimo de disciplina do hábito, cujo objetivo estava em implementar uma pedagogia higiênica voltada à formação do futuro operário. Todos os indivíduos indistintamente deveriam passar pelos bancos escolares para adquirirem a formação moral burguesa tão necessária aos objetivos da indústria emergente. (SILVA, 2004, p.11)

Outros aspectos da filosofia educacional, semelhantes e ligados ao positivismo, eram a organização das aulas (filas, marchas, intervenções em aula) e a organização curricular (como a disciplina de moral e cívica, ou a educação física higienista, entre outros).

Nos anos 1930, no Brasil e Uruguai, instalaram-se regimes ditatoriais. No Brasil, após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas toma o poder e institui um governo que retira alguns direitos civis e institui outros de cunho social, numa lógica compensatória que mais tarde lhe valeria o esquecimento de parte de suas ações ditatoriais e lhe daria o título de “pai dos pobres”. O processo de assunção da cidadania, no que se refere aos direitos civis e à democracia é quase inexistente, perdendo apenas para o período da ditadura civil - militar. No Uruguai, sobe ao poder Gabriel Terra, que rompe com os aspectos reformistas do governo anterior e institui um Estado repressivo e conservador, este não é apoiado nem mesmo por seu partido, Colorado, de maneira unânime, e mesmo as classes dominantes, inicialmente privilegiadas por ele, interpõem ressalvas as suas ações. Os maiores prejudicados, neste período, seriam os trabalhadores, pois Terra preferia privilegiar as camadas dominantes da sociedade e os setores produtivos, além de não representar nenhum progresso no mercado de trabalho ou nos direitos trabalhistas.

No Brasil, Getúlio investiu na ampliação do setor secundário, que fez crescer a oferta de empregos, no entanto, um crescimento e investimento em áreas específicas do território brasileiro (sudoeste e sul); investiu em educação que qualificaria a população para o mercado de trabalho; organizou uma legislação trabalhista que coordenaria a relação entre patrões e empregados; instituiu o voto feminino; no Estado Novo, deportou alguns de seus opositores para campos de concentração na Europa, criou uma Constituição repressora e uma lei que retirava o direito de greve de algumas categorias de trabalhadores, principalmente daqueles próximos de seu governo, os funcionários públicos. O país não gozaria ainda de um Estado de direito ou democrático, como tampouco de uma cidadania plena, pois os direitos civis estavam contidos pela lei, os direitos sociais não alcançavam toda a população e os políticos não gozavam de sua plenitude.

No Uruguai, Terra rompeu relações com a União Soviética e expressou concordância com a política do Eixo; deportou vários manifestantes e opositores; prendeu representantes da elite latifundiária e empresários da indústria; deixou que a produção agroexportadora entrasse em decadência.

Um panorama do ensino primário, no Uruguai, neste período, pode ser visto através dos seguintes dados do INE: em 1958, de todos os alunos que ingressaram (310.226 matrículas) apenas 62% chegavam ao quarto ano da etapa que é formada por seis anos de educação; e só 40% destes concluem o primário, ou seja, 124.090 alunos não concluíam o primário. No que se refere ao acesso à educação primária, este já dava sinais de universalização, mas a conclusão ainda tinha uma jornada a cumprir, pois quase metade do efetivo que acessava a educação não conseguia terminá-la. A hipótese que constitui desta situação é que em um país que possuía um sistema educacional planejado há muitos anos antes e uma política que favorecia a escolarização, assim como um acesso e uma estrutura escolar (quantidade de escolas, proposta educacional, entre outros aspectos) boa, o fator que levava ao abandono ou reprovação no primário, possivelmente, estivesse nos períodos de crise econômica, quando havia maior dificuldade das crianças frequentarem a escola. Não foi possível, mas seria interessante, compreender em que departamentos do Uruguai havia maior deserção neste período, para ter certa noção da zona (urbana ou rural) em que se dava este fenômeno, como também da situação socioeconômica desta zona. O ensino secundário, embora ainda não fosse considerada etapa de ensino obrigatório, ampliava matrículas e o número de escolas de ciclo básico.

No Brasil, a taxa de escolarização líquida de 1940 era de 30,6% (na faixa etária de 7 a 14 anos); 40 anos depois, a taxa foi de 80,1%, na mesma faixa etária, alcançando 94,3% em 2000.

As histórias de ambos os países seguiam um ritmo de acontecimentos na área política, principalmente, muito semelhante ao que acontecia no restante do mundo (regime ditatorial, ideologização polarizada entre socialismo e fascismo, diminuição dos investimentos no primeiro setor produtivo e maior no segundo, processo de urbanização gradual).

Nos anos 1950 a situação econômica foi bastante diferente no Brasil e no Uruguai. No Brasil, a economia vivia o período de nacional-desenvolvimentismo, de conflitos entre operários e donos de empresas devido às heranças da Consolidação das Leis Trabalhistas e da natureza da relação de expropriados e expropriadores, de alta do PIB, que, embora não tenha se refletido nas condições de vida de toda a população, como um bem comum, pelo menos elevou o nível de vida socioeconômico de parte da população.

O Uruguai sofria com o impacto das políticas econômicas do governo Terra, como a queda do modelo agroexportador, a ampliação do processo de industrialização; perda do poder aquisitivo e a alta dos preços. Nos anos 1950 a economia passou por uma reforma conservadora, que não trouxe muita reação do mercado e melhoras à sociedade.

Na educação, é importante mencionar os avanços da Constituição de 1946 e da LDB de 1961. A Constituição afirmava o ensino primário como obrigatório e gratuito, não mais o atrelando à frequência, o que tornava esta uma lei forte e instrumento de uma efetivação mais plena da obrigatoriedade; também possibilitava a gratuidade da etapa “ulterior” ao primário, se constatada a insuficiência de recursos. A LDB de 1961 trouxe uma variação na cobertura do ensino primário que se constituiu, antes de tudo, em uma determinação legal do tempo de educação obrigatória, entre 4 a 6 anos de ensino.

Brasil e Uruguai oscilaram durante o século XX por regimes representativos com restrições, ditatoriais, democráticos e novamente ditatoriais, e de novo democráticos, até então.

Após o período democrático, toma poder, primeiro no Brasil e, nove anos depois, no Uruguai, a ditadura civil-militar que instituiu medidas repressoras em ambos os países. Os atos institucionais causaram restrições a todos os segmentos da sociedade, tanto no Uruguai quanto no Brasil, de maneira progressiva; no caso brasileiro, o AI5 seria o ponto alto do autoritarismo e ficaria em vigor de 1968 até 1978. Nos termos deste Ato, editado durante o governo Costa e Silva, o governo central poderia intervir em estados e municípios sem impedimentos previstos na Constituição, poderia cassar direitos políticos dos cidadãos por 10 anos e cassar mandatos eletivos, entre outras possibilidades que derivariam desta lei.

No Uruguai os Atos Institucionais 1 e 2 prejudicariam a sociedade, atacando direitos individuais e coletivos, à medida que lesavam o ensino superior e a autonomia educacional e escolar. Na educação as leis que regulavam as diretrizes educacionais trouxeram não só mudanças para os sistemas, mas principalmente limitações à educação que vinha se desenvolvendo.

No Uruguai, enquanto a população crescia cerca de 5,65% de 1975 até 1985, e a taxa de natalidade se mantinha estável em cerca de 19%, o número de matrículas no ensino primário de 1970 até 1980 perdia 16.314 matrículas; dos 71.287 alunos que ingressaram no primeiro ano do primário em 1970, apenas 45.948 se matriculariam no sexto ano do primário em 1975, possivelmente por motivos de reprovação ou evasão; e apenas 32.098 se matricularia no primeiro ano do ensino secundário, já etapa obrigatória da educação em 1976. Considerando a obrigatoriedade de ambas as etapas neste período, haveria uma perda de 39.189 matrículas (alunos que evadiram ou se atrasaram nos estudos) entre 1970 e 1976.

O ensino pré-primário (atende crianças dos 3 aos 5 anos), que ainda não era considerado etapa obrigatória da educação, obteria um crescimento muito significativo neste período: de 1970 até 1985, seriam, respectivamente, 31.784 e 55.092 matrículas nesta etapa, ou seja, 42,32% a mais de matrículas.

Durante a ditadura brasileira educadores e estudantes foram perseguidos, reprimidos e lesados, em seus direitos e vidas, se ligados ou não a movimentos de oposição; foram torturados, outros mortos, alguns fugiram e outros permaneceram no país até o fim do regime. No dia 27 de fevereiro de 1969, na esteira do AI5, um Decreto-Lei foi instituído como um exemplo e reflexo da ação de educadores e alunos em contraposição à repressão. Ele determinava as infrações e as punições para cada ação de contraposição ao Estado. A Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, de 1971, propunha uma educação profissionalizante, assim como a extensão da escolaridade obrigatória para oito anos de duração. Por uma fusão entre o ensino primário e o primeiro ciclo do ensino médio (ginásio), constituiu-se o 1º grau, nível de ensino que deveria ser freqüentado, obrigatoriamente, pela população na faixa etária dos sete aos quatorze anos de idade. Foi

criado, em 1970, o MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização -, um programa destinado a erradicar o analfabetismo.

No Brasil a matrícula primária obteria um crescimento relativamente expressivo. A população, de 1960 até 1970, cresceria cerca de 24,77%, seria mantida uma alta taxa de natalidade, entre 43 a 38%. A matrícula cresceu 25,76% de 1962 até 1967; no entanto, de 1962 até 1984 a matrícula cresceria por volta de 69,22%. Já a taxa de escolarização líquida, em 1980, do primeiro grau, foi de 80,1%²⁶. Um dado alarmante é que, dos 19.549.249 alunos matriculados nesta etapa de educação em 1976, apenas 866.751 completaram esta etapa em 1983, ou seja, em tempo hábil, apenas 4,43% completou a etapa obrigatória da educação brasileira, o que possivelmente ocorreu por que o restante evadiu ou foi reprovado nas séries que compõem esta etapa, atrasando seus estudos.

Tanto no Brasil como no Uruguai a educação fora atacada pela ditadura como forma de reprimir, neste espaço, qualquer resposta contrária, discussão ou questionamento opositor ao regime, assim como para impedir movimentos criados em suas bases.

As economias do Brasil e do Uruguai sofreram um processo de falência endêmica, pois mesmo que muitos dos índices financeiros expressassem um salto no desenvolvimento; os direitos trabalhistas foram suprimidos e os trabalhadores vigiados e controlados; os números do “milagre econômico” não representou uma mudança no quadro de desigualdade presente no Brasil. O salário real obteria uma queda; os direitos civis foram duramente atingidos: docentes, estudantes, todo e qualquer cidadão que pudesse ser uma “ameaça a moral e a ordem” da nação poderia ser preso ou sofrer outros tipos de coerção..

No Brasil o ensino primário se tornava 1º grau e ampliava seus anos de estudo para oito anos. No Uruguai o primário e o secundário compunham as etapas de ensino obrigatório, nove anos ao todo, ainda representando, mesmo com a ampliação brasileira, uma cobertura maior da obrigatoriedade.

²⁶ Há que observar que a taxa de escolarização líquida compõem um quadro do percentual da população, em determinada faixa etária, que se encontra matriculada no nível de ensino regular teoricamente adequado a essa faixa etária

O fortalecimento dos partidos, por motivos diferentes, no Brasil e Uruguai, foi uma das causas centrais da falência do regime civil-militar que não foi derrubado, mas fez com que alguns dos responsáveis se retirassem por algum tempo, outros resistissem à outra proposta política no decorrer do processo de redemocratização ou aderissem à nova lógica para manter-se no poder.

A abertura política e a redemocratização no Brasil e Uruguai não foram rápidas, mas um processo ao longo de 4 ou 5 anos, dos anos 1980. Os presidentes que assumiram após esse período tinham a missão de reorientar a economia, no caso uruguaio, Sanguinetti e Lacalle optaram por reorientar a econômica constituindo reformas na previdência, educação e contendo despesas com políticas sociais, o que na verdade ia de encontro com as propostas do neoliberalismo. As reformas que focalizavam a economia e impunham amarras ao setor social levaram o país para uma de suas piores crises, o PIB caiu vertiginosamente e o desemprego aumentou. Ou seja, a desconexão ou a política de “beneficiar” o mercado econômico em prejuízo a política social não funcionou nem para um nem para o outro.

Em ambos os países, porém, ao findar os anos 1990, por mais que tenha se ampliado o abismo socioeconômico com a regulação fiscal, que tenham se mantido as relações externas de dependência com organismos internacionais, ou que tenha se privilegiado a economia de mercado, a população mostrou-se no mínimo disposta a dar uma resposta diferente ao conservadorismo político-partidário. Nas eleições dos anos 2002, no Brasil, e nas eleições de 2004, no Uruguai, sobem ao poder líderes políticos dos partidos mais a esquerda. No Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, que tentou quatro vezes a presidência até vencer na quarta vez, sindicalista a operário da metalurgia. No Uruguai, Tabaré Ramón Vázquez Rosas, que foi prefeito de Montevideu de 1990 até 1995, e tentou a presidência três vezes até vencer na última. O primeiro, do Partido dos Trabalhadores, o outro, da Frente Ampla (Frente Amplio). Para a população, estes eram candidatos que poderiam dar outro rumo à sociedade, invertendo a lógica de privilégios às camadas abastadas. No entanto, tanto o discurso quanto a prática de ambos foram muito mais moderados que o esperado.

Comparativamente, a educação no período entre 1990 e os anos 2000, obteve algumas mudanças significativas nos dois países. Nos governos Lula e Vázquez foram ampliados os anos de obrigatoriedade escolar em um ano; porém, vale lembrar que no Uruguai a obrigatoriedade cobria duas etapas de ensino, a primária e a secundária, o que representava seis anos de primária e três de secundária. Neste território, a ampliação da obrigatoriedade escolar se deu pela inclusão, na obrigatoriedade escolar, das crianças de cinco anos de idade, na educação inicial. No Brasil, numa diferença de cobertura de etapas, mas não tão grande de tempo, o ensino fundamental possuía oito anos de ensino. Sendo assim, o ensino obrigatório no Brasil passou de oito para nove anos de cobertura (incluindo as crianças de 6 anos de idade) e, no Uruguai, de 9 para 10 anos.

No Brasil, a taxa de escolarização do ensino fundamental aumentou com o passar dos anos: em 1991 a taxa líquida era de 83,3%, em 1998, de 95,3%, em 2000 ela representaria 94,3%, considerando que de 1999 até 2002 ela teve suas taxas de abandono diminuídas de 11,3% para 8,7%, respectivamente.

No Uruguai o ensino pré-primário aumentou bastante seu número de matrículas desde os anos 1990 até os 2000, no entanto em constância com o aumento da taxa de natalidade, o que significa que boa parte da parcela que estava à margem dessa etapa foi incorporada, o que significou 14% da população entre 3 e 5 anos fora de escola em 2000. No ensino primário o acesso chegou a 99% nos anos 2000. A evasão foi de 2,5% e 1% da população em idade escolar nunca ingressou nesta etapa.

No ensino secundário uruguaio, em 1991, por volta de 43.300 alunos matricularam-se no primeiro ano dessa etapa (digo por volta, pois, a partir de 1990, o INE considerou os dados de matrícula arredondados e por mil); mas em 1994, apenas 33.000 se matricularam no terceiro ano do secundário; ou seja, mais de 10.000 alunos se perderiam durante esse tempo, entre a evasão ou reprovação no secundário. Em 2004 aumentou o número de matrículas no primeiro ano do secundário, 47.600 matrículas, e diminuiria sensivelmente a evasão ou reprovação até 2006, pois 38.300 alunos se matriculariam no terceiro ano do secundário, sendo assim, haveria uma perda de 9.300 alunos entre 2004 e 2006 no ensino secundário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os homens fazem a sua história, mas não a fazem como querem, a tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos.

Karl Marx

O contexto econômico, social e político do Uruguai não foi mais favorável que o do Brasil no decorrer do século XX e nestes anos do século XXI. O país esteve exposto às mesmas crises cíclicas do capitalismo; à insuficiência de recursos internos; à dívida externa; uma população, menos expressiva, mas igualmente composta em sua maioria por pessoas de renda modesta e baixa que dependia muito de políticas sociais.

Há uma relação e influência entre os ciclos econômicos mundiais (crise – aceleração do crescimento econômico – crise), portanto, se os sistemas econômicos não determinam os contornos da democracia, da cidadania, do Estado, no Brasil e Uruguai, pelo menos interferem e, como conseqüências implicam, no decorrer da história, na formação de períodos democráticos, com o cumprimento dos direitos políticos, precedidos de períodos ditatoriais, com restrição aos direitos.

Uma das questões que permanecem neste estudo é: em que medida o sistema econômico capitalista é responsável tanto pelas oscilações dos modelos de Estado, democracia, cidadania como pelas mudanças nas políticas, reformas e afirmação dos direitos educacionais, no decorrer do século XX e XXI.

Os elementos comparativos que resultam deste estudo, no que se refere a diferenças e semelhanças nos processos de afirmação do direito e de universalização do ensino obrigatório, foram destacados considerando que trata-se de estados diferentes, tanto em suas formações como atuações políticas e rumos econômicos. O Brasil e o Uruguai são diferentes também nas estruturas geográficas, o primeiro possui 8.514.876.599 km² de extensão, enquanto o Uruguai possui 176.215km² de território; distribuídos pelo território brasileiro estão 189.985.135 habitantes (estimativa 2008 – IBGE), enquanto

3.399.237 habitantes (estimativa 2007 – INE) estão espalhados pelo território uruguaio, ou seja, a população Uruguaia é quase 55 vezes menor que a brasileira.

É inegável que, na dinâmica da afirmação de direitos e da universalização da educação obrigatória, houve um incremento crescente no que diz respeito à universalização do acesso à educação obrigatória no decorrer dos séculos XX e XXI. No entanto, é importante considerar, embora estejam sendo comparados, que estes dois territórios possuem modelos diferentes na política, sociedade e economia, os quais irão influenciar a dinâmica de afirmação e universalização de maneira diversa.

No caso do Brasil, entretanto, é preciso considerar um atraso na afirmação da obrigatoriedade em relação à gratuidade, ou seja, o ordenamento constitucional do país afirmou primeiro a gratuidade e depois a obrigatoriedade. O atraso brasileiro pode ser verificado na comparação com o Uruguai, pioneiro tanto em um quanto no outro aspecto. No que concerne à universalização do acesso, uma semelhança incorre quando se trata da verificação de um fluxo ascendente de taxa de escolarização do ensino fundamental brasileiro e incremento do número de matrículas no ensino pré-primário, primário e secundário uruguaios; com alguns períodos de quase estabilização no Uruguai em uma população de baixo crescimento.

Entretanto, se considerarmos a cobertura da educação obrigatória, os países são, atualmente, bastante diferentes. Essa diferença não diz respeito tanto ao tempo de duração da obrigatoriedade escolar, afinal, no Brasil são nove anos e no Uruguai dez anos. O diferencial mais marcante se refere às etapas abarcadas pela obrigatoriedade: no Brasil, apenas o ensino fundamental, no decorrer dos anos, com todas as suas nomenclaturas (primário, 1º grau), foi a única etapa da escolaridade declarada obrigatória; no Uruguai, a cobertura, a partir da segunda metade do século XX, passou a abarcar também o ensino secundário e, posteriormente, parte do pré-primário. Isso significa uma maior democratização também dos conhecimentos a que estas etapas se propõem a trabalhar, bem como a faixa etária de cidadãos que elas cobrem.

No entanto, um mesmo problema coincide nos dois países, com extensões diferentes, a evasão educacional. No Brasil, em sua etapa obrigatória, as proporções da evasão têm diminuído no decorrer do século XX e XXI e, no Uruguai, embora já estejam bastante baixas, são motivo para a preocupação dos órgãos, instituições e educadores responsáveis pela educação nacional.

Em resumo, Brasil e Uruguai não foram eficazes em constituir um Estado de Direito essencialmente democrático em todas as suas instâncias e, portanto, adequado em afirmar o direito e universalizar a educação obrigatória - devido à instabilidade de suas economias, à insuficiência na cobertura das políticas públicas, à oscilação entre períodos de direitos positivados e a sua negação na prática política. Mesmo assim, constituíram territórios que efetivaram direitos educacionais, como acesso à escolaridade obrigatória. Mas descuidaram de outros, como a permanência e conclusão do ensino obrigatório. Conseqüentemente, quase atingiram a universalização do acesso e ainda buscam cumprir com a concretização de uma educação comum e concluída para toda a sua população.

Em ambos os países, embora de maneiras diferentes, ocorreram discussões sobre a importância da ampliação da educação obrigatória, que resultaram na ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, no Brasil, e, no Uruguai, em um processo de discussão do Projeto de Lei que poderá ampliar a obrigatoriedade para o segundo ciclo do ensino secundário e todo o pré-primário.

O Brasil e o Uruguai, essencialmente, se constituem em países diferentes: nas suas histórias, na formação de suas repúblicas; na relação do povo com a democracia; nas culturas e etnias que os compõem; no envolvimento do povo com a política; na assunção da cidadania, que variou em ambos os países entre os três elementos que a constitui (direitos sociais, civis e políticos que nunca foram atingidos em sua plenitude ou concomitantemente). Porém, um elemento tem sido constante, como já mencionado, os esforços, mais intensos ou menos, pela ampliação da obrigatoriedade do ensino.

Com esta dissertação fica a expectativa do próximo passo na afirmação da educação obrigatória; da efetivação da universalização plena no acesso, permanência e conclusão das etapas de ensino obrigatório, mas também da ampliação da cobertura da obrigatoriedade.

Ambos os países têm rumado para a ampliação: o Brasil, após anos de reivindicação da extensão da obrigatoriedade a toda educação básica, incluiu um ano a mais na cobertura obrigatória, no ensino fundamental, e vem discutindo entre instâncias ligadas à educação, incluindo o próprio Ministério da Educação, a melhor forma de estender a obrigatoriedade. Entre as propostas, está a ampliação também da obrigatoriedade para crianças dos 4 aos 17 anos, o que cobre, portanto, parte do ensino pré-escolar e o ensino médio. Segundo, Ângela Pinho, da Folha de São Paulo (Folha online, 30/10/2008), o Ministro da Educação Fernando Haddad mencionou, ao tratar da proposta de obrigatoriedade do ensino médio, que “O Brasil foi convocado a se manifestar e apresentou uma emenda: a medida seria inefetiva se não fosse ampliada para o ensino infantil”. Segundo dados do IBGE, 30% das crianças de quatro e cinco anos estavam excluídas da escola, em 2007, dado que era, para a população entre 15 e 17 anos, de 18%. Há que observar, contudo que, no Brasil, uma parcela significativa dos adolescentes dessa faixa etária encontra-se no ensino fundamental, por não o terem completado em virtude de reprovações ou evasões, o que evidencia, mais uma vez, o problema de não-universalização da conclusão do ensino fundamental.

No Uruguai, o Projeto de Lei que propõem a ampliação da obrigatoriedade demonstra a vontade política do Estado em concretizar os debates estabelecidos a partir de instâncias diretamente ligadas à educação. Instâncias essas que formaram o CODE – Comisión Organizadora del Debate Educativo –, responsável por chamar assembléias abertas para discutir as reformas necessárias na educação, organizando-se em quinze Comissões Temáticas: educación inicial y primaria; educación secundaria; educación técnico profesional; educación terciaria y universitaria; formación y perfeccionamiento docente; educación rural; educación de jóvenes y adultos; educación no formal; inclusión educativa y educación especial; educación, democracia y derechos humanos, educación, trabajo, ciencia y tecnología;

educación y salud; educación, cultura, medios de comunicación y nuevas tecnologías; principios y fines de la educación e sistema nacional de educación.

Com o fim deste estudo, fica, tanto para o Brasil quanto para o Uruguai, a esperança que os debates se tornem lei escrita e política efetivada, para que possa ser construído mais um espaço na ampliação e afirmação do direito e, assim, a formação de um cenário mais democrático na educação brasileira e uruguaia.

REFERÊNCIAS

Legislação brasileira

BRASIL. (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891.

BRASIL. **Decreto nº 16.728 - A**, de 13 de janeiro de 1925 - Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências

BRASIL. (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: 1934.

BRASIL. (1937) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: 1937.

BRASIL. (1946) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ: 1946.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961 - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Decreto nº 51.736**, de 21 de fevereiro de 1963 - Fixa normas para a concessão de bolsas de estudos e dá outras providências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967 - Constituição da República Federativa do Brasil. DF: 1967.

BRASIL. **Decreto nº 66.588**, de 19 de maio de 1970 - Provê sobre a Concessão de Bolsas nos Estabelecimentos Particulares.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971 – Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 5.855**, de 07 de dezembro de 1972 - Dá nova redação ao artigo 10, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Decreto nº 95.475**, de 11 de dezembro de 1987 - Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 91.796, de 17 de outubro de 1985, que garante posição de bolsistas até 31.12.1986, aos alunos regularmente beneficiados no ano de 1985, pelo Programa de Bolsas do Sistema de Manutenção do Ensino.

BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990** . Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995 - Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal, nº 9.394**, 20 de dezembro de 1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, v. 134, n. 248, seção 1, p. 27834-27841, 23 dez. 1996b.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.475**, de 22 de julho de 1997 - Apresenta a nova redação do art. 33 da Lei 9.394, de 23 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e trata do ensino religioso.

BRASIL. **Lei nº 10.287**, de 20 de setembro de 2001 - Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei nº 10.709**, de 31 de julho de 2003 - Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto s/nº**, de 21 de outubro de 2003 - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

BRASIL. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Legislação uruguaia

URUGUAY. Departamento de Gobierno. **Primera Ley Nacional de Educación**. San José, 9 de febrero de 1825.

URUGUAY. Departamento de Gobierno. **Decreto Creando Escuelas de Primeras Letras**. 16 de mayo de 1827.

URUGUAY. Departamento de Gobierno. **Ley de Creación del Instituto de Instrucción Pública**. 13 de septiembre de 1847.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Dirección General de Instrucción Pública. **Ley de Educación Común. Reforma Vareliana.** 1877.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. **Constitución de La República Oriental del Uruguay.** Plebiscitada el 25 de noviembre de 1917. Montevideo: 1918

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.** 1918

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. **Constitución de La República Oriental del Uruguay.** Plebiscitada el 19 de abril de 1934. Montevideo: 1934.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria,** de 9 de diciembre de 1935. Montevideo: 1934

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Constitución de La República Oriental del Uruguay.** Plebiscitada el 29 de noviembre de 1942. Montevideo: 1942.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Ley 11.232, de enero de 1949.** Montevideo: 1949.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. **Constitución de La República Oriental del Uruguay.** Plebiscitada el 16 de diciembre de 1951. Montevideo: 1952.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. **Constitución de La República Oriental del Uruguay.** Montevideo: 1967.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Ley de Educación General,** de 3 de enero de 1973.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Emergencia para la Enseñanza. **Lei n° 15.739,** 28 de marzo de 1985.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Ley de educación primária.** [Lei que determina normas referentes à educação inicial que se dispensam as crianças menores de 6 anos]. 1998.

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. **Constitución de La República Oriental del Uruguay.** [Constituição de 1967 com as modificações votadas de 26 de novembro de 1989, de 26 de novembro de 1994, de 8 de dezembro de 1996 e de 21 de outubro de 2004].

URUGUAY. República Oriental del Uruguay. **Ley. n° 17.823, Código de La niñez y adolescencia,** 7 de setiembre de 2004.

Livros, artigos, dissertações e teses

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Prefácio. In: PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. Apresentação. In: MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

AQUINO, Rubim Santos Leão de. **História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais**. Rio de Janeiro: Ao livro técnico, 1993.

ARAÚJO, Emílio Luiz Pedroso. **Descentralização da oferta e financiamento educacional no Brasil e no Chile: implicações das reformas dos anos 1980 e 1990**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAQUERO, Marcello. **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BOBBIO, Norberto. Que alternativas a La democracia representativa? In: **El marxismo y El Estado**. Barcelona: Avance, 1977.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

BOBES, Velia Cecília. Ciudadanía. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003, p.50-53.

BRALICH, Jorge. **Breve historia de la educación en el Uruguay**. Montevideo: CIEP, 1987.

CAETANO, Gerardo. Uruguai. In: Emir Sader (Org.) **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006, p.1223-1240.

CAETANO, Gerardo; RILLA, José. **Historia contemporanea del Uruguay: de la colonia al Mercosur**. Uruguai: Fin de Siglo, 1998.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIN, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Org.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p.307-347.

CANSINO, César. Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003, p.222-227.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.23, n.3, p.483-495, set./dez.2007.

_____. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&P, 2001.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 2006.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: **São Paulo em Perspectiva**. 18(2), p. 113-118, 2004.

DURKHEIM, Emile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo, Ed. Nacional, 1984.

FARAONE, Roque. Varela: la conciencia cultural. In: **Enciclopedia Uruguay** Montevideo: Arca, 1968. p. 42-59.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: USP, 2008.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.

FELDE, Alberto Zum. **Proceso histórico del Uruguay**. Canelones: Arca, 1967.

FILGUEIRA, C.; MARTÍNEZ, E. La Reforma educativa en Uruguay: desafíos y tendencias. In: CARNOY, M. [et al.] **Las Lecciones de la reforma educativa en el cono sur: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay en los noventa**. Proyecto Alcance y resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Universidad de Stanford/ BID. No prelo.

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, ano XXI, no. 72, p. 197-230, agos. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A década perdida da educação brasileira. In: BENJAMIN, César; ELIAS, Luiz Antonio. (Org.) **Brasil: crise e destino – entrevistas com pensadores contemporâneos**. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; FRANCO, Maria Ciavatta. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: **Educação e Sociedade**, v. 24, n.82, p. 93-120, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOLÇALVES, Reinaldo. O neoliberalismo na América Latina. In: **Políticas alternativas para o Cone Sul**. Rio de Janeiro: PACS, 1992.

GOLIN, Tau. Breve informação sobre Sendic. In: SENDIC, Raúl. **Raúl Sendic: as idéias de um líder Tupamaro**. Porto Alegre: Tchê, 1986.

- GUIRALDELLI, JR., Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.
- HOBBSAWM, Eric J. **Sobre história: ensaios**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. LAFER, Celso. O significado de República. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro : Associação de Pesquisa e Documentação Histórica, p. 214-224, 1989.
- _____. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social**. Rev. Sociol. USP, São Paulo, 11 (2), p.63-81, fev. 2000.
- LAFER, Celso. O significado de República. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: Associação de Pesquisa e Documentação Histórica, 1989, p. 214-224
- LESSA FILHO, Sergio Franco. **Lukács – ética e política: observação acerca dos fundamentos ontológicos da ética e política**. Chapecó: Argos, 2007.
- LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- MELENDRES, Lidia; DAMONE, Maria. **Variables del siglo XX: educación y capacitación**. Montevideo: INEP, 2008.
- MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.
- _____. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- NAHUM, Benjamin. **Manual de Historia del Uruguay: 1903-1990**. Tomo II. Montevideo: Banda Oriental, 1995.
- NAHUM, Benjamin; COCCHI, Angel; FREGA, Ana; MARONNA, Mónica; TROCHO, Ivete. El fin Del Uruguay liberal. In: **El fin del Uruguay liberal**. Tomo 8. Montevideo: Banda Oriental, 1998. p. 59-63.
- NOVAES, Henrique T. **O fetiche da tecnologia: a experiência das fábricas recuperadas**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. In: MENDEZ, Juan, O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.) **The rule of law and the unprivileged in Latin América**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998, p.37-61.
- OLESKER, Daniel. Los impactos de la globalización en la economía y la sociedad uruguaya. In: GAMBIA, Julio. (Org.) **La globalización econômico-financera: su impacto em America Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 229-243.
- OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.661-690, out.2007.

OTERO, Mario H. El sistema educativo y la situación nacional. In: **Nuestra Tierra**. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.

PERELLI, Carina; RIAL, Juan. **De mitos y memorias políticas. Le represión, el medo y después...** Montevideo: Banda Oriental, 1986.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A campanha que erradicou o analfabetismo em Cuba**. Campo Grande: UFMS, 2000.

_____. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

RAMA, Germán. **La democracia en Uruguay**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

RETAMOSO, Alejandro. **¿Cuán lejos se está de la universalización de la educación inicial?** Montevideu: ANEP-CODICEN, 2007.

REZENDE, Fernando. O Estado e a Federação. In: **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2005, p.253-283.

RIBEIRO, Darcy. **Utopia Brasil**. São Paulo: Hedra, 2008.

RIBEIRO, Maria Luísa S. **História da educação brasileira: a organização escolar**. São Paulo: Moraes, 1981.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **Educação conformada: a política pública de educação no Brasil – 1930/1945**. Juiz de Fora: UFJF, 2000.

RODRIGUEZ, Romero J. **El racismo y los derechos humanos en Uruguay**. Montevideu: Ediciones etnicas, 2005.

ROJAS, Rafael. Anatomia do entusiasmo: cultura e revolução em Cuba (1959-1971). **Tempo social**. v.19, n.1, p.71-88, jun. 2007.

ROSENMANN, Marcos Roitman. Neoliberalismo. In: **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 848-855.

SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SHAW, William H. Materialismo histórico. In: BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p.259-263.

SIERRA, Gerónimo de. Uruguay: cambios políticos recientes y su contexto socioeconómico. In: **Espiral – Estudios sobre Estado y Sociedad**. v. VIII, n. 22, p. 133-159, set.-dez. 2001.

STOPPINO, Márcio. Autoritário. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

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

UNESCO. **Uruguay Hoy**: Informe presentado por la OIP la FISE a la Conferencia General de UNESCO. París: UNESCO, 1978.

VARELA, Jose Pedro. La democracia y la escuela. Montevideo: ARCA, 1968.

VENTURA, Zuenir. **1968 – o ano que não terminou**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2008.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. In: **Caderno Cedes**, ano XXI, n. 55, p.9-29, nov. 2001.

_____. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007.

VILLEY, Michel. **Filosofia do direito: definições e fins do direito: os meios do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZAFFARONI, Ema; DECIA, Alfredo. El fortalecimiento creciente del estado uruguayo. In: **Bases de la historia uruguayana**. Montevidéo: Las bases, [ca.1985].

Sites

BRALICH, Jorge. Disponível em:
<<http://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/histoweb1.htm>>. Acesso em: 10 de julho de 2007.

Chico Buarque de Hollanda. Disponível em:
<<http://www.chicobuarque.com.br/index.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2008.

Fernando “Pino” Solas. Disponível em:
<http://www.pinosolanas.com/memoria_info.htm>. Acesso em: 12 de março de 2008.

Informação Alternativa. Disponível em:
<<http://www.infoalternativa.org/mundo/mundo176.htm>> Acesso em: 15 de julho de 2008

Mario Benedetti Disponível em:
<<http://www.librosgratisweb.com/pdf/benedetti-mario/cotidianas.pdf>>;
<<http://www.literatura.us/benedetti/letras.html>>;
<<http://www.literatura.us/benedetti/otros.html>> Acesso em: 16 de novembro de 2008.

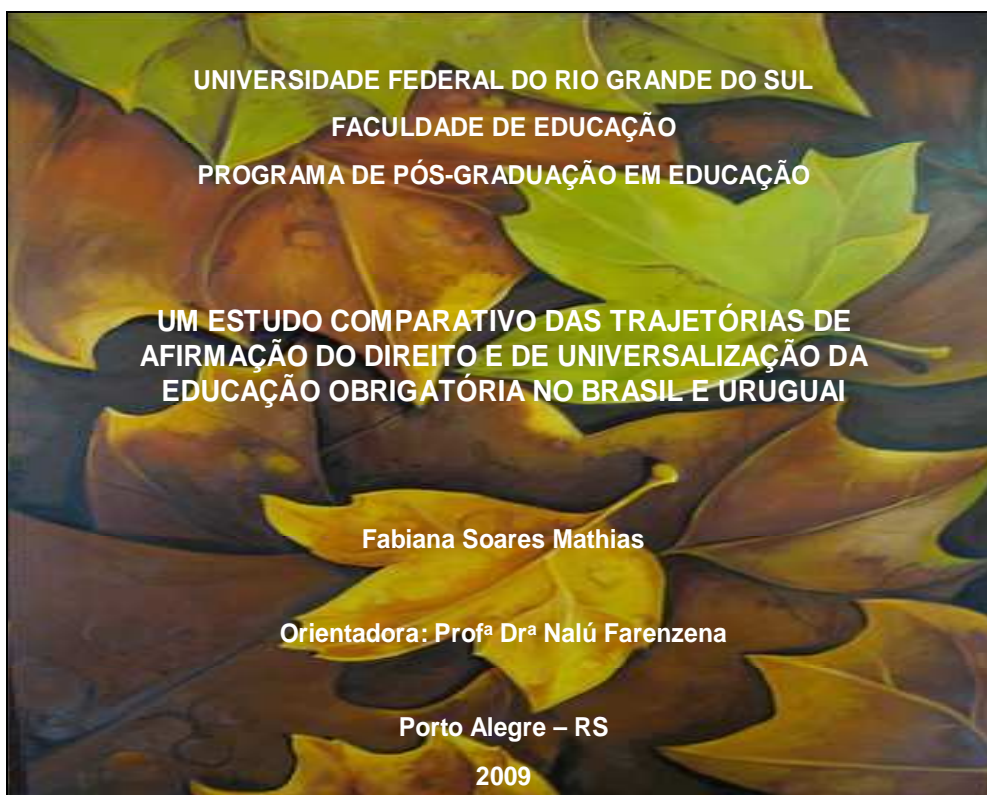
Movimento 26 de marzo. Disponível em: <<http://www.26demarzo.org.uy>>. Acesso em: 7 de outubro de 2008.


PINHO, Angela. Folha de São Paulo online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u462109.shtml>> Acesso em: 15 de Janeiro de 2009.

URUGUAY. Ley de Educación de la República del Uruguay. Disponível em: <http://www.leyeducacion.mec.gub.uy./doc/informe_final%20debate_educativo.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2009.

ANEXOS

Slides da defesa da dissertação de mestrado, apresentados em 12 de fevereiro de 2009.

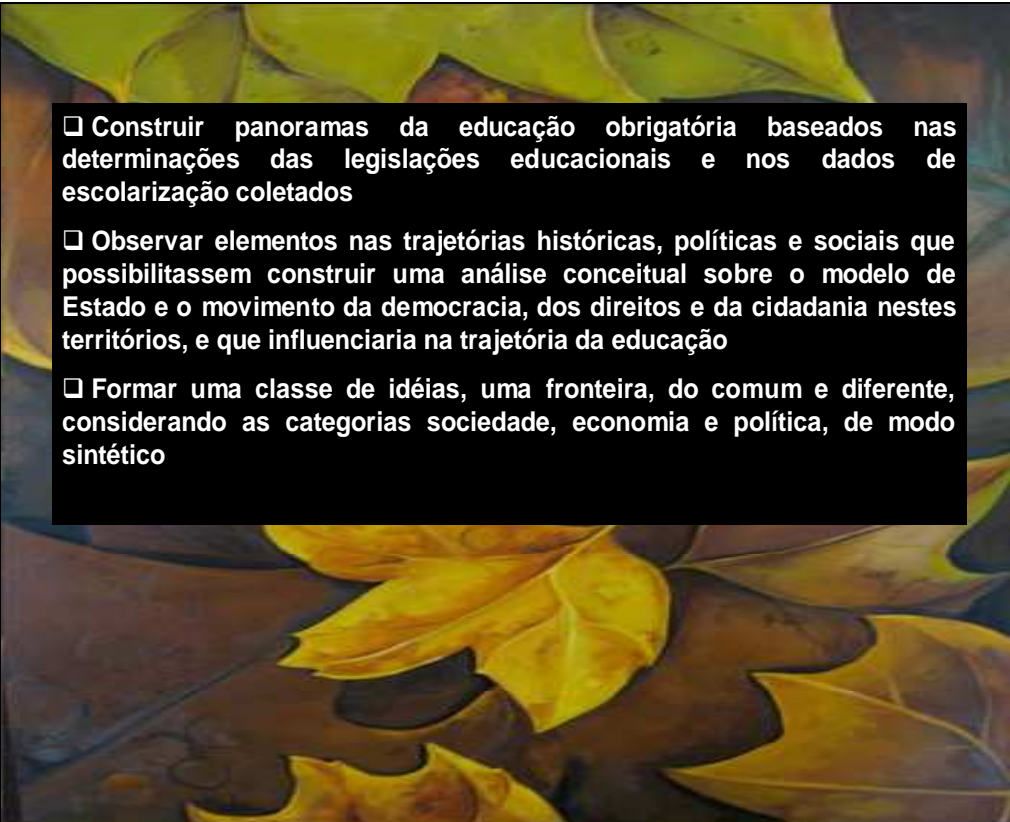




As leis não bastam.

Os lírios não nascem da lei.

Carlos Drummond de Andrade



Construir panoramas da educação obrigatória baseados nas determinações das legislações educacionais e nos dados de escolarização coletados

Observar elementos nas trajetórias históricas, políticas e sociais que possibilitassem construir uma análise conceitual sobre o modelo de Estado e o movimento da democracia, dos direitos e da cidadania nestes territórios, e que influenciaria na trajetória da educação

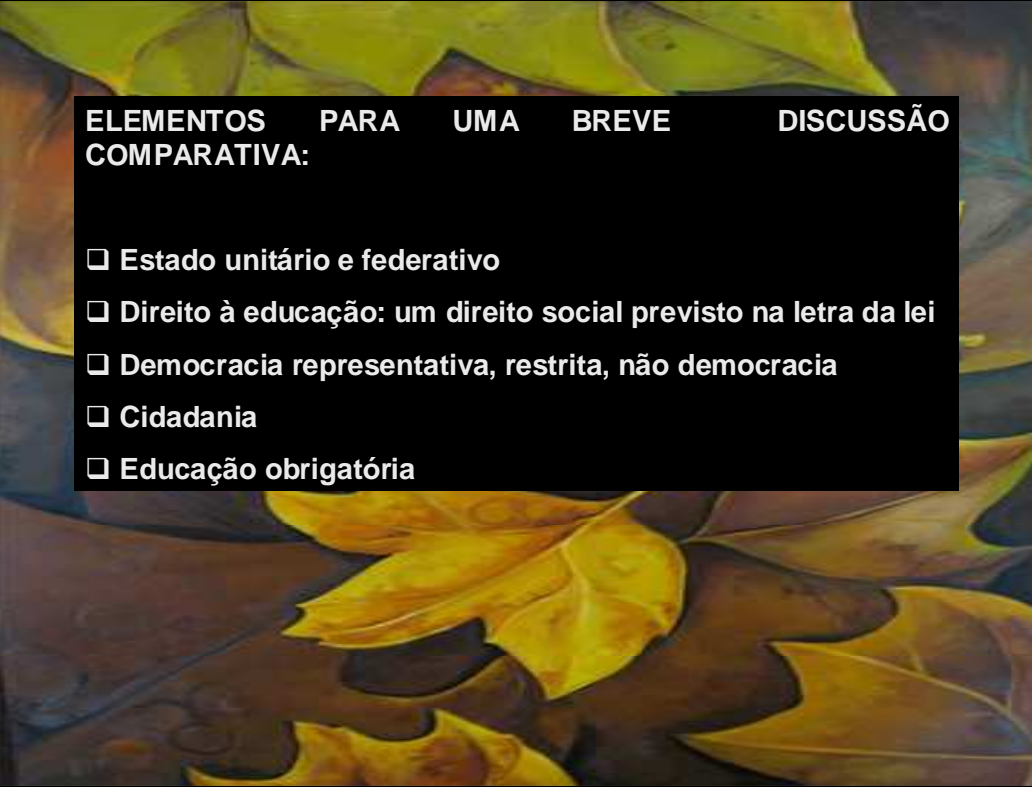
Formar uma classe de idéias, uma fronteira, do comum e diferente, considerando as categorias sociedade, economia e política, de modo sintético



ESTUDO COMPARADO – METODOLOGIA ESCOLHIDA

Fronteira de Inter-relações

Por que fronteira?



ELEMENTOS PARA UMA BREVE DISCUSSÃO COMPARATIVA:

- Estado unitário e federativo
- Direito à educação: um direito social previsto na letra da lei
- Democracia representativa, restrita, não democracia
- Cidadania
- Educação obrigatória

República velha, velhos costumes: da oligarquia monárquica à oligarquia republicana

- ❑ O ensino superior e secundário eram privilegiados em detrimento do primário e do profissional
- ❑ Não havia uma organização única que articulasse a educação de maneira comum, nem legislação que orientasse, unificasse e organizasse as escolas
- ❑ Dependência de modelos estrangeiros de educação para formar propostas pedagógicas nacionais
- ❑ As reformas estaduais da educação, a formação da Associação Brasileira de Educação, a atuação das Ligas, as propostas da Coluna Prestes para a educação nacional, foram alguns dos movimentos mais importantes deste período para as reais transformações que ocorreriam no anos seguintes

Uruguai: Estado de quem?


- ❑ A educação uruguaia foi estruturada sobre as diretrizes da obrigatoriedade, gratuidade e *laicidade*, por José Pedro Varela
- ❑ A educação teve como base, no início do século XX, a Ley de Educación Común, de 1877
- ❑ A reforma escolar, ou Vareliana, teve 4 etapas: a formação da Sociedade de *Amigos de la Educación Popular*; a *Ley Agustín de Vedia*, a redação do *La educación del pueblo*, e, por último, a própria lei de 1877
- ❑ A etapa de educação obrigatória era a primária; havia punições aos responsáveis pelas crianças que não as enviassem à escola; foi imposta a obrigatoriedade do ensino religioso

Brasil: do Crack à ditadura

- ❑ A Constituição de 1934 determina que a “educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos” (Art. 149); o direito era estendido a brasileiros e estrangeiros; determinava também, pela primeira vez na história, a obrigatoriedade de uma etapa de ensino, o primário, atrelado à frequência; uma tendência à gratuidade do secundário.
- ❑ A Constituição de 1937 não mais condicionava a obrigatoriedade à frequência, mas fragilizava o direito ao determinar que a “gratuidade não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim por ocasião de matrícula, será exigida aos que não

Uruguai: democracia por Terra abaixo

- ❑ Para Otero (1969), a crise econômica no período não afetou a educação diretamente. O secundário recebe significativos investimentos entre 1930 e 1960, as matrículas passam de 19.309 para 79.510. Entretanto, quanto à etapa de ensino obrigatória dos alunos que ingressam no primário, apenas 62% chegam ao quarto ano. Apenas 47% da população uruguaia deste período possui o ensino primário completo.
- ❑ Embora não fosse etapa de ensino obrigatória, em 1965 o ensino secundário possuía uma taxa de escolarização de 45%, nas idades entre 13 e 18 anos. Sendo que 65% dos jovens de 14 anos estavam na escola, idade de conclusão do secundário.



alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica mensal para a caixa escolar.” (BRASIL, 1937, Art. 130)

□ Na Constituição de 1946, o primário se manteve como etapa obrigatória, e a gratuidade do secundário poderia ser afirmada desde que provada a “falta ou insuficiência de recursos”. (BRASIL, Art.168, II).

□ Para Melendres e Damone (2008), as matrículas da escola primária cresceram amplamente na primeira metade do século XX. Foram de 52.474 em 1900 a 249.400 em 1950, ou seja, as matrículas quase quintuplicaram enquanto o número de crianças em idade escolar quase duplicou.

Brasil: ame-o ou deixe-o

□ A Lei nº 4.024, de 1961, LDB, estabelecia que o ensino obrigatório deveria ter uma cobertura de 4 a 6 anos.

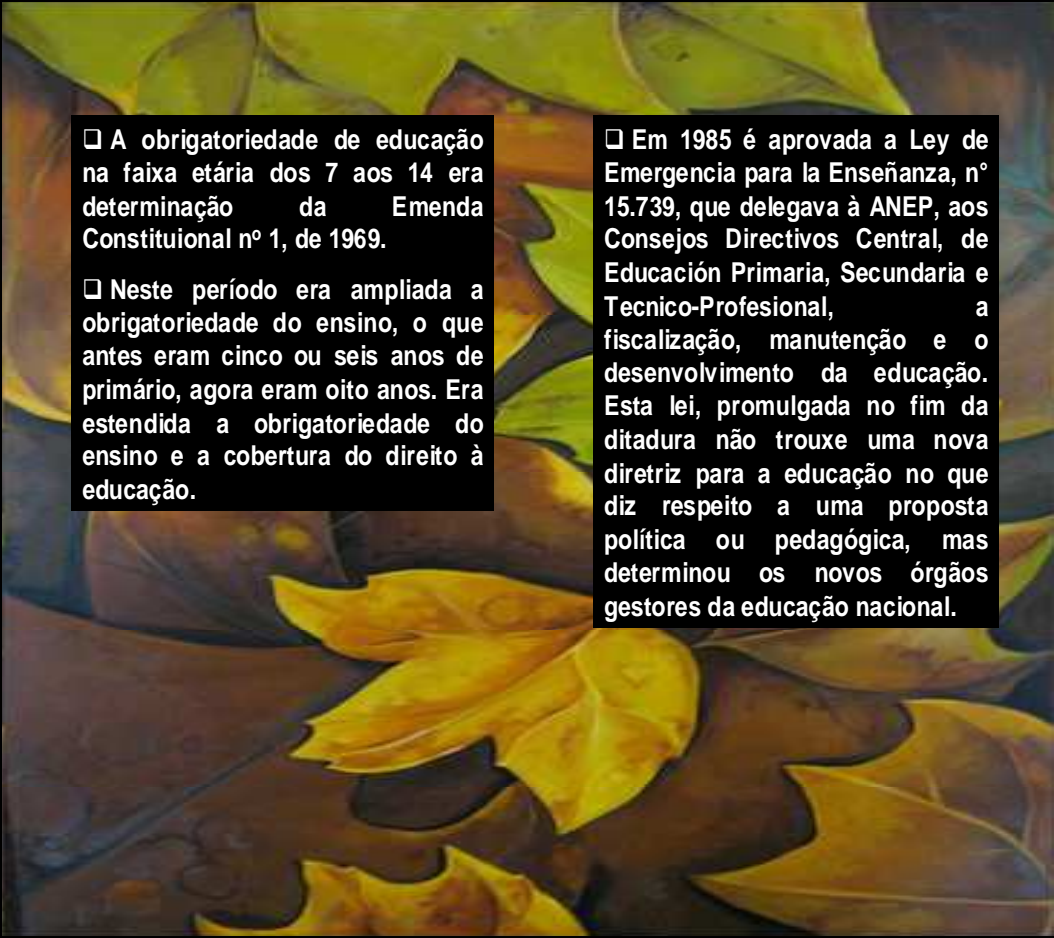
□ Para Frigotto (2000), a reforma de 1971 foi especialmente danosa, pois “subordinava explicitamente a educação às necessidades do desenvolvimento econômico” (FRIGOTTO, 2000, p.119-120).

□ A reforma de 1971, instituída pela Lei nº 5.692, propunha ainda que a educação obrigatória, antes primário, se tornasse 1º grau, que teria a duração de 8 anos. Havia uma brecha na lei que determinava que cada sistema de ensino podia dispor sobre o ingresso de menores de sete anos ao 1º grau.

Como el Uruguay no hay

□ A educação no período militar foi alvo de parte dos ataques e ações de supressão dos direitos políticos. A Circular de 16 de maio de 1975 é um exemplo dessa ação.

□ A Lei nº 14.101, de 1973, viria para acabar com a autonomia educacional, atrelando a gestão da educação ao *Consejo Nacional*, dependente do governo central. Seu único real valor para a afirmação dos direitos sociais seria a ampliação da obrigatoriedade do ensino para o secundário.



□ A obrigatoriedade de educação na faixa etária dos 7 aos 14 era determinação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

□ Neste período era ampliada a obrigatoriedade do ensino, o que antes eram cinco ou seis anos de primário, agora eram oito anos. Era estendida a obrigatoriedade do ensino e a cobertura do direito à educação.

□ Em 1985 é aprovada a Ley de Emergencia para la Enseñanza, nº 15.739, que delegava à ANEP, aos Consejos Directivos Central, de Educación Primaria, Secundaria e Tecnico-Profesional, a fiscalização, manutenção e o desenvolvimento da educação. Esta lei, promulgada no fim da ditadura não trouxe uma nova diretriz para a educação no que diz respeito a uma proposta política ou pedagógica, mas determinou os novos órgãos gestores da educação nacional.

Brasil: a chegada do século XXI – a era das incertezas

□ Entre 1985 e 2006, as mudanças ocorridas na política, sociedade, economia se refletiram também nas determinações legais da educação. Entre as novas determinações legais estão: Lei nº 9.394, de 1996 – LDB; Lei nº 8.069, 1990 – ECA; Constituição Federal de 1988; Emenda Constitucional 14/96; Lei nº 11.274, de 2006.

□ A CF/88, determina que a educação é “um direito de todos”, mas também “dever do Estado e da família”; estabelece em definitivo a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; o ensino fundamental como obrigatório e gratuito; reitera o direito a gratuidade àqueles que não tiveram acesso ao ensino na idade própria; estabelece

Uruguai: a chegada do século XXI – a era das incertezas

□ No Uruguai, diferentes do Brasil as mudanças na legislação educacional são mais recentes. Em 2004 foi criada a Lei nº 17.823 – Código de la niñez y adolescencia – que reestruturava as propostas do antigo Código.

□ A Lei nº 17.015, de 1998, estabelece que: “Alcanzada la cobertura en el nivel cinco años, la Administración Nacional de Educación Pública deberá adoptar las medidas necesarias para la extensión de la oferta estatal de educación inicial en el nivel cuatro años de edad hasta su universalización”.

□ Entre os anos de 1995 e 1999, houve um expressivo incremento

que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

□ Na nova redação da LDB, em acordo com as leis de 2005 e 2006, as crianças passam a ingressar no ensino fundamental aos seis anos de idade e não mais aos sete anos, sendo assim, amplia-se também a cobertura da obrigatoriedade; o que antes eram 8 anos de ensino fundamental agora são 9 anos.

nas matrículas na etapa de educação inicial, o que pode ser considerado resultado da própria determinação legal. Segundo Retamoso (2007):

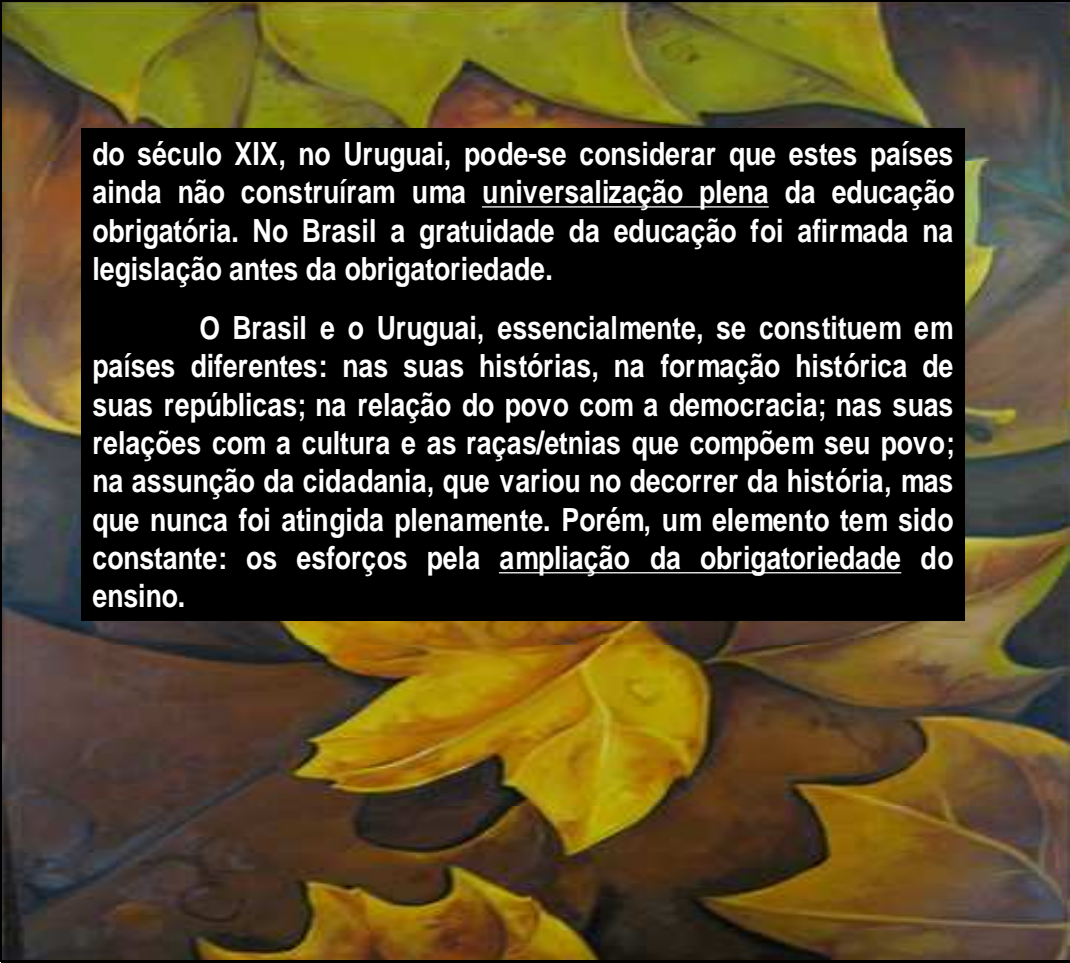
“Somente 20% se encontra escolarizado aos 3 anos, 60% aos 4 anos e 90% aos cinco anos. Nas maiores localidades urbanas, estes níveis chegam, respectivamente, a 50%, 80% e 100%.” (RETAMOSO, 2007, p.10)

□ No que se refere a universalização da educação primária, na população em idade de 6 a 11 anos, 99% está incorporada ao sistema. A porcentagem de evasão em 1996, no primário, era de 0,81%, ou seja, 2.437 crianças de um total de 299.129 matriculadas. Em 2005 essa porcentagem era de 0,38%, ou seja, 937 evadidos, num contingente de 312.912 alunos.

ESTABELECENDO COMPARAÇÕES FINAIS:

O contexto econômico, social e político do Uruguai não foi mais favorável que o do Brasil, no decorrer do século XX e início do século XXI. Ambos os países estiveram expostos às mesmas crises cíclicas do capitalismo, ao pagamento de dívidas externas, e possuíam uma população essencialmente dependente das políticas sociais. No Uruguai, tanto quanto a oferta de educação pública, se solidificou e naturalizou uma cultura de compreensão da importância ou necessidade da garantia e acesso aos direitos sociais; assim, o empoderamento foi rompido apenas pela adversa realidade sócio-econômica.

Ambos os países construíram, no decorrer do século XX e XXI, a universalização do acesso à educação obrigatória, sendo que no Uruguai esta cobre uma extensão maior de etapas da educação do que no Brasil. Também os dois possuem o mesmo problema na universalização da conclusão, acentuado pela evasão/deserción nas séries do ensino fundamental ou primário. Ou seja, sendo estas etapas de ensino que já são obrigatórias, respectivamente, desde a primeira parte do século XX, no Brasil, e



do século XIX, no Uruguai, pode-se considerar que estes países ainda não construíram uma universalização plena da educação obrigatória. No Brasil a gratuidade da educação foi afirmada na legislação antes da obrigatoriedade.

O Brasil e o Uruguai, essencialmente, se constituem em países diferentes: nas suas histórias, na formação histórica de suas repúblicas; na relação do povo com a democracia; nas suas relações com a cultura e as raças/etnias que compõem seu povo; na assunção da cidadania, que variou no decorrer da história, mas que nunca foi atingida plenamente. Porém, um elemento tem sido constante: os esforços pela ampliação da obrigatoriedade do ensino.

EXPECTATIVAS E DÚVIDAS:

Com o fim dessa dissertação fica a expectativa dos próximos movimentos de afirmação do direito, de ampliação da cobertura e de universalização da educação obrigatória.

O ano de 2009 começa com a sinalização de novos movimentos em ambos os países. No Brasil, entre as propostas está a ampliação da obrigatoriedade para as crianças de 4 a 17 anos, por Emenda Constitucional, esta já em discussão. A outra é a ampliação da obrigatoriedade para as etapas de educação infantil e ensino médio.

No Uruguai, o Projeto de Ley General de Educación, propõem ampliar a obrigatoriedade da educação para crianças com 4 anos de idade da educação inicial, mantém as crianças de 5 anos da pré-escola, o ensino primário e médio, e inclui o segundo ciclo da etapa de ensino médio na obrigatoriedade (educação técnico-profissional e formação e aperfeiçoamento técnico docente).

REFERENCIAL NORMATIVO DA EDUCAÇÃO DO URUGUAI

ANO	Leis, Decretos, Constituições, etc., de parte do século XIX, todo o século XX e parte do XXI, relacionados à educação obrigatória.
1825	URUGUAY. Departamento de Gobierno. Primera Ley Nacional de Educación.
1827	URUGUAY. Departamento de Gobierno. Decreto Creando Escuelas de Primeras Letras. 16 de mayo de 1827.
1847	URUGUAY. Departamento de Gobierno. Ley de Creación del Instituto de Instrucción Pública. 13 de septiembre de 1847.
1877	URUGUAY. República Oriental Del Uruguay. Dirección General de Instrucción Pública. Ley de Educación Común. Reforma Vareliana.
1918	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 25 de noviembre de 1917. Montevideo: 1918
1918	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
1934	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 19 de abril de 1934. Montevideo: 1934.
1934	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria, de 9 de diciembre de 1935. Montevideo: 1934
1942	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Constitución de La República Oriental del Uruguay, Plebiscitada el 29 de noviembre de 1942. Montevideo: 1942.
1949	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley 11.232, de enero de 1949. Montevideo: 1949.
1952	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. Plebiscitada el 16 de diciembre de 1951. Montevideo: 1952.
1967	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: 1967.

1973	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Educación General, de 3 de enero de 1973.
1985	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de Emergencia para la Enseñanza. Lei n° 15.739, 28 de marzo de 1985.
1998	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Ley de educación primaria. [Lei que determina normas referentes à educação inicial que se dispensam as crianças menores de 6 anos].
2004	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. Código de la niñez e adolescencia. Ley n° 17.823, de 7 de setembro de 2004.
2004	URUGUAY. República Oriental del Uruguay. URUGUAY. Constitución de La República Oriental del Uruguay. [Constituição de 1967 com as modificações votadas de 26 de novembro de 1989, de 26 de novembro de 1994, de 8 de dezembro de 1996 e de 21 de outubro de 2004].

REFERENCIAL NORMATIVO DA EDUCAÇÃO DO BRASIL

ANO	Leis, Decretos, Constituições, etc., de parte do século XIX, todo o século XX e parte do XXI, relacionados à educação obrigatória.
1891	BRASIL. (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891.
1925	BRASIL. Decreto nº 16.728 A , de 13 de janeiro de 1925 - Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.
1934	BRASIL. (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: 1934.
1937	BRASIL. (1937) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: 1937.
1946	BRASIL. (1946) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil , de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ: 1946.
1961	BRASIL. Lei nº 4.024 , de 20 de dezembro de 1961 - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
1963	BRASIL. Decreto nº 51.736 , de 21 de fevereiro de 1963 - Fixa normas para a concessão de bolsas de estudos e dá outras providências.
1967	BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil , de 24 de janeiro de 1967 - Constituição da República Federativa do Brasil. DF: 1967.
1970	BRASIL. Decreto nº 66.588 , de 19 de maio de 1970 - Provê sobre a Concessão de Bolsas nos Estabelecimentos Particulares.
1971	BRASIL. Lei nº 5.692 , de 11 de agosto de 1971 - Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.
1972	BRASIL. Lei nº 5.855 , de 07 de dezembro de 1972 - Dá nova redação ao artigo 10, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

1987	BRASIL. Decreto nº 95.475 , de 11 de dezembro de 1987 - Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 91.796, de 17 de outubro de 1985, que garante posição de bolsistas até 31.12.1986, aos alunos regularmente beneficiados no ano de 1985, pelo Programa de Bolsas do Sistema de Manutenção do Ensino.
1988	BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil , de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
1990	BRASIL. Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990 . Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
1995	BRASIL. Lei nº 9.131 , de 24 de novembro de 1995 - Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências.
1996	BRASIL. Lei Federal, nº 9.394 , 20 de dezembro de 1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, v. 134, n. 248, seção 1, p. 27834-27841, 23 dez. 1996b.
1996	BRASIL. Lei nº 9.424 , de 24 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
1997	BRASIL. Lei nº 9.475 , de 22 de julho de 1997 - Apresenta a nova redação do art. 33 da Lei 9.394, de 23 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e trata do ensino religioso.
2001	BRASIL. Lei nº 10.287 , de 20 de setembro de 2001 - Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
2003	BRASIL. Lei nº 10.709 , de 31 de julho de 2003 - Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.



2003

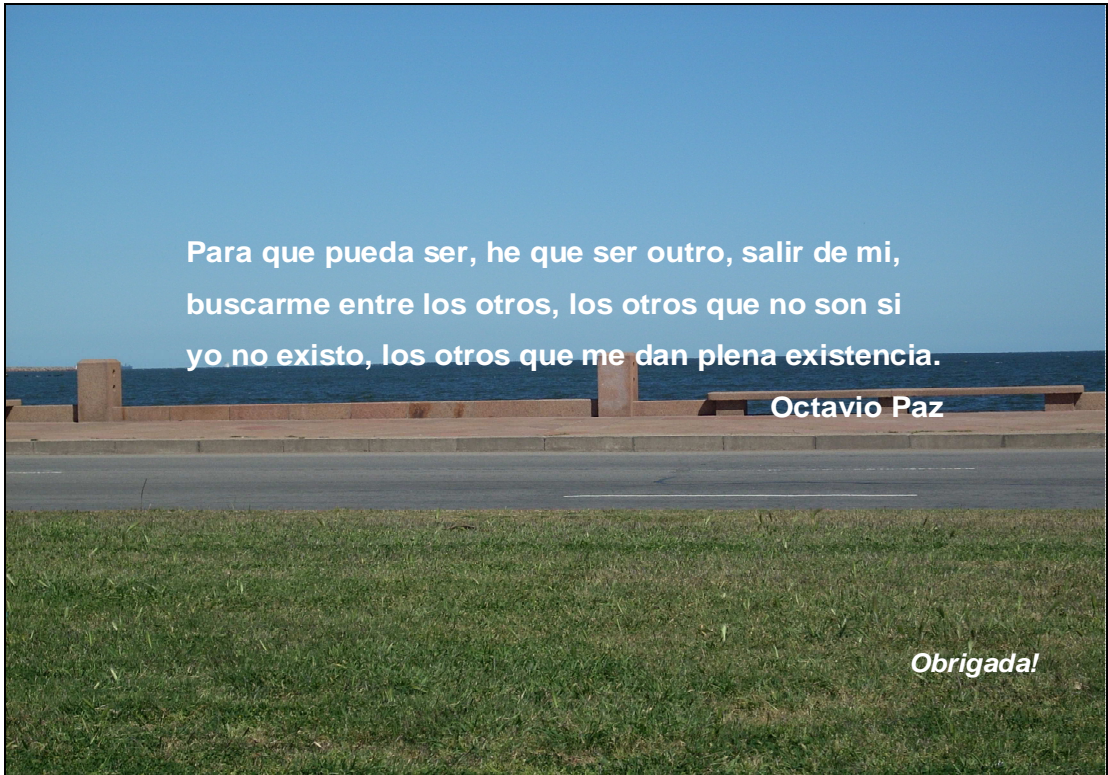
BRASIL. **Decreto s/nº**, de 21 de outubro de 2003 - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

2005

BRASIL. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

2006

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.



Para que pueda ser, he que ser outro, salir de mi,
buscarme entre los otros, los otros que no son si
yo no existo, los otros que me dan plena existencia.

Octavio Paz

Obrigada!