
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS TRAJETÓRIAS DE AFIRMAÇÃO DO DIREITO E UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL E URUGUAI

Fabiana Soares Mathias – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

Este estudo tem como base o processo histórico e político de afirmação do direito e universalização das etapas de ensino obrigatório, de Brasil e Uruguai, no decorrer dos séculos XX e XXI, utilizando a metodologia do estudo comparado, principalmente, e o materialismo histórico para compreender, no decorrer da história, os impactos na educação das dinâmicas sociais, políticas e econômicas e sua ação nos Estados. Os modelos de Estado ora democráticos, ora ditatoriais; as crises econômicas, resultantes dos mercados externos e da fragilidade das economias locais; as políticas econômicas influenciaram na história da educação de ambos os países no que se refere à criação de instrumentos para garantia do acesso à educação obrigatória, a formação dos sistemas de ensino e a normatização destes. No que se refere ao acesso, permanência e conclusão da educação obrigatória a defesa dos direitos à educação por ainda estarem no plano da reforma e manutenção do *status quo* não possuem a condição, sob o estado de coisas do capitalismo, do empoderamento dos direitos a uma educação plena, universal e de qualidade, como bem observaremos no decorrer do artigo.

PALAVRAS CHAVE

Educação obrigatória; Direito à educação; Democracia

BRIEF NOTES ABOUT THE TRAJECTORY OF AFFIRMING THE RIGHT AND UNIVERSALIZATION OF COMPULSORY EDUCATION IN BRAZIL AND URUGUAY**ABSTRACT**

This study is based on the historical process and political assertion of the right and universalization of compulsory education in Brazil and Uruguay during the XX and XXI, using the methodology of comparative study, mainly, and historical materialism to understand, throughout history, the impacts on the education caused by the social, political and economic dynamics, and its action in the state. The state models, sometimes democratic, sometimes dictatorial, the economic crises, resulting from foreign markets and the weakening of local economies, and the economic policies have influenced the history of the education in both countries regarding the creation of instruments for guaranteeing the access to compulsory education, the development of education systems and its norms. With regard to access, retention and completion of compulsory education the fight for education rights, by the reason of being in the reform and maintaining status quo plan, do not have the condition, under the affairs of capitalism, of the empowerment of rights to full education, universal and with quality, as well we could observe throughout the article.

KEYWORDS

Compulsory education; Education rights; Democracy

1. INTRODUÇÃO

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 extraídos do trabalho de dissertação de mestrado *Um estudo comparativo das trajetórias de afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória no Brasil e Uruguai*, apresentado em 2009, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a orientação da professora doutora Nalú Farenzena.

Construir um estudo comparativo com países essencialmente 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), constitui-se em um desafio tanto na dissertação quanto neste artigo; na dissertação devido a complexidade dos dados a serem analisados e no artigo devido a necessidade de acompanhar a história presente de cada um e analisá-la, nas diferenças e semelhanças, com o passado histórico de cada país.

Entre tantas diferenças encontradas no estudo original, um elemento tem sido constante, os esforços, mais ou menos intensos, pela ampliação da obrigatoriedade do ensino, como poderemos observar a partir deste artigo.

2. UMA DISCUSSÃO SOBRE O ESTADO E A DEMOCRACIA NO BRASIL E URUGUAI: COMO SE CONSTITUI UMA EDUCAÇÃO PLENA SEM DEMOCRACIA PLENA?

A democracia é 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 lócus sociais, políticos, econômicos, etc.

[...] a esse instrumento de análise para compreender algo essencial a seus estudos: as condições que tornam 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)

Segundo Almeida (1989) há uma “coexistência estável entre capitalismo”, ao que se pode negar, em um primeiro momento, por não compreender que por trás da estabilidade está a compreensão da convivência possível entre estes dois lócus tão essencialmente antagônicos. Possível, é claro se for o capitalismo adicionado a eventuais espaços democráticos, ou seria impossível a aceitação deste sistema pela sociedade; porém este não se constitui em uma democracia plena, forma de democracia que não pode existir em um sistema capitalista. E embora haja “coexistência” do capitalismo com a democracia esta é conflitiva, pois não é possível a existência de um espaço cujo os indivíduos são empoderados de seus direitos horizontalmente se isto ocorre em um sistema que prega o individualismo, a concorrência econômica e social, a exploração do homem pelo homem, a dominação de classe, 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, no empoderamento dos sujeitos, não como sinônimo de representação política, mas com a participação social efetiva. A democracia constrói e possibilita sujeitos políticos que tem seus direitos efetivados e reconhecidos no âmbito da saúde, educação, trabalho, moradia, alimentação, o no gozo do tempo livre, entre outros aspectos, que dão condições para a vida humana digna.

Para a formação e o cumprimento do direito de cidadania¹ dependem um conjunto de direitos (social, civil e políticos) e mecanismos para cumpri-los; da interação entre os indivíduos na

¹ 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.; bem como a participação nos rumos da sociedade, organizando-se em prol de alguma

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, 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”, pergunta pertinente ao exame da afirmação ou da fragilização dos direitos educacionais, brasileiro e uruguaio, no decorrer da história republicana destes dois países. Portanto, na trajetória destas histórias houveram períodos em que, em maior ou menor intensidade, nem todos habitantes eram cidadãos de direito, ou seja, nem todos possuíam no conjunto dos direitos, por exemplo, a garantia e acesso à educação. Podemos, por isso, dizer que havia uma dicotomia entre democracia representativa e democracia social nas trajetórias de Brasil e Uruguai, como de outros tantos países.

Podemos conceber, dentro de uma análise mais restrita, ou seja, não considerando que não é possível existir democracia plena em uma sociedade capitalista, que 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 poliarquias², 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.

Uma sociedade democrática, entre outros aspectos, inclui a democratização da educação, no que se refere ao acesso e a universalização da educação, entre outros aspectos. 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

reivindicação, de votar, de ser votado; participação na vida coletiva, com acesso à educação, trabalho, remuneração, saúde, etc.

² 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)

educação, enunciado na legislação, normativamente, deve ser seguido da efetividade deste. Cabe, portanto, a nós questionarmos, sem uma resposta fácil, que se enquadre aos preceitos de uma sociedade democrática: se a educação é um direito social de todo cidadão e uma necessidade humana, porque Brasil e Uruguai, por exemplo, estão ainda presos a lógica de afirmar apenas algumas etapas da educação como obrigatórias enquanto a outras ainda não foram dadas condições legais, financeiras, políticas e estruturais de serem universalizadas pelos aparelhos do Estado?

Para Wood (2003), a democracia moderna “caminha” juntamente com o capitalismo, ou seja, é uma democracia liberal³. 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. Para Wood (2003) e Carnoy (1988), por exemplo, 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.

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 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, em minha concepção, a diferença entre a proposta conservadora capitalista e a democrática.

A educação constitui-se como um dos direitos sociais mais importantes, pois ela “permite às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles.”

³ Para Luckács (2008) a democracia liberal é “o resultado da indiscutível vitória das forças capitalistas.” (LUCKÁCS, 2008, p.94)

(CARVALHO, 2001, p.11), dando a possibilidade da formação de indivíduos mais capazes de participar de maneira crítica da história, dos acontecimentos políticos e das transformações individuais e coletivas. 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.

3. A TRAJETÓRIA DE AFIRMAÇÃO DO DIREITO E UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E URUGUAI

Este escrito objetiva expor alguns elementos do estudo já mencionado, cujo desafio principal era compreender, comparativamente, as trajetórias de afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória, nos séculos XX e XXI, relacionando esses panoramas com a assunção dos direitos e da cidadania, com os movimentos na busca pela democracia versus os modelos de Estado instituídos.

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, no Brasil o voto era direto, mas não um direito de todos, como no caso das mulheres. Um elemento importante a ser mencionado era a intervenção das classes dominantes sobre o processo decisório. No Uruguai ao mesmo tempo em que existiam avanços como o direito à educação da mulher e o direito ao divórcio, ainda havia elementos reacionários como exclusão de negros e indígenas de direitos primários da cidadania, os estrangeiros (17,38% da população em 1908), por exemplo, não possuíam direito a representação política através do voto. Sendo assim, afirmar que este período tenha sido democrático se constitui em um exagero, pois a própria idéia de democracia fica prejudicada. Os direitos civis, neste período, eram assegurados pela letra da lei, em geral nas próprias constituições, no entanto, apenas inscritos.

Entretanto, existia um direito que claramente demonstrava um maior avanço no processo de assunção da democracia no Uruguai: a educação. Neste período, no Uruguai, havia uma preocupação intensa, por parte do governo, em fortalecer o

país e tornar-se Estado independente efetivamente na economia, política, etc, solucionado pela estatização de várias empresas e serviços no país. No Brasil, havia oscilação entre a submissão aos planos de resgate da economia cafeeira e a introdução do país no rumo da industrialização. Ambos os países foram fragilizados, em suas economias, inicialmente, pela crise após a Primeira Guerra, que desestabilizou a produção e o consumo e deixou como herança uma alta inflação.

Na educação, o Uruguai, no que se refere tanto ao debate político quanto à elaboração de leis que normatizavam a educação havia fortalecido o debate ocorrido no século XIX, alimentado, principalmente, de José Pedro Varela. O país iniciou, portanto, 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 frequência 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. A educação primária e secundária eram 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, e por conseguinte, a divulgação de suas ideologias. Entre os segmentos sociais estava a igreja católica. No Uruguai, a igreja católica, a despeito de todas as posições contrárias durante a Reforma Vareliana, também interferiu na educação, forçando a permanência do ensino religioso no currículo escolar. Em ambos os países 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, neste período a cidade Rio de Janeiro. No Uruguai, os dados de matrículas do primário demonstram o incremento do número de matrículas: de 95.160 em 1910, para 178.264 matrículas em 1930.

O Brasil iniciou a formação de um sistema comum da educação impulsionado, principalmente, pelo movimento que envolveu o Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, foi construído pela elite intelectual brasileira como Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho,

Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles, entre outros, e foi um dos primeiros movimentos mais concretos para a organização da educação, propondo que o Estado se responsabilizasse pela escolarização pública, laica, obrigatória e gratuita.

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 foi 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 frequência obrigatória extensivo aos adultos [...]”.

Nos anos 1930, no Brasil e Uruguai, instalaram-se regimes ditatoriais. No Brasil, após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas, tornando-se presidente, tomou o poder e instituiu um governo que retirava alguns direitos civis e instituiu outros de cunho social, numa lógica compensatória que mais tarde 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, perdeu apenas para o período da ditadura civil militar. No Uruguai, subiu ao poder Gabriel Terra, que rompeu com os aspectos reformistas do governo anterior e instituiu um Estado repressivo e conservador, este não foi apoiado nem mesmo por seu partido, o Partido Colorado, de maneira unânime, e mesmo as classes dominantes, inicialmente privilegiadas por ele, criaram ressalvas às suas ações. Os maiores prejudicados, neste período, foram os trabalhadores, pois Terra preferia privilegiar as camadas dominantes da sociedade e os setores “produtivos” burgueses, 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 de um Estado de direito ou democrático, como tampouco de uma cidadania plena, ou um Estado de bem estar social, 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, e deixou que a produção agroexportadora entrasse em decadência.

No ensino primário, no Uruguai, em 1958, de todos os alunos que ingressaram (310.226 matrículas) apenas 62% chegaram ao quarto ano da etapa que era formada por seis anos de educação; e só 40% destes concluíram o primário, ou seja, 124.090 alunos não concluíram 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. É uma incógnita que um país que possuía um sistema educacional planejado e políticas que favoreciam a ampla escolarização, assim como um acesso e uma estrutura escolar o fator que levava ao abandono ou reprovação no primário. 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 a 80,1%, na mesma faixa etária, e em 2000 alcançou 94,3%. Neste período as histórias de ambos os países seguiam um ritmo muito semelhante ao que acontecia no restante do mundo: regime ditatorial, diminuição dos investimentos no primeiro setor produtivo e maior no segundo e processo de urbanização gradual.

Nos anos 1950 a situação econômica estava diferente no Brasil e no Uruguai. No Brasil, a economia viveu 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 sofreu com o impacto das políticas econômicas do governo Terra, como a queda do modelo agroexportador, a ampliação do processo de industrialização; a 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 Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases – 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.

Após o período democrático, tomou o 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, de maneira progressiva; no caso brasileiro, o AI5 seria o ponto alto do autoritarismo e ficou em vigor de 1968 até 1978. Nos termos deste Ato, editado durante o governo Costa e Silva, o governo central pode intervir em estados e municípios sem impedimentos previstos na Constituição, assim como cassar direitos políticos dos cidadãos por 10 anos e cassar mandatos eletivos, entre outras ações que derivaram desta lei. No Uruguai os Atos Institucionais 1 e 2 prejudicaram 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 perdeu 16.314 matrículas; dos 71.287 alunos que ingressaram no primeiro ano do primário em 1970, apenas 45.948 se matricularam no sexto ano do primário em 1975, possivelmente por motivos de reprovação ou evasão; e apenas 32.098 se matriculou no primeiro ano do ensino secundário, já etapa obrigatória da educação em 1976. Considerando a obrigatoriedade de ambas as etapas neste período, houve uma perda de 39.189 matrículas (alunos que evadiram ou se atrasaram nos estudos) entre 1970 e 1976. O ensino pré-primário (que atendia 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, eram, respectivamente, 31.784 e 55.092 matrículas nesta etapa, ou seja, 42,32% a mais de matrículas.

A Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, de 1971, no Brasil, 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.

No Brasil a matrícula primária obteve um crescimento relativamente expressivo. A população, de 1960 até 1970, cresceu cerca de 24,77%, e foi mantida uma alta taxa de natalidade, entre 38 a 43%. 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%⁴. 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, em tempo hábil, ou seja, 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.

As economias do Brasil e do Uruguai sofreram um processo de falência endêmica, neste período, 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 representaram uma mudança no quadro de desigualdade presente no Brasil.

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

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

⁴ 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.

A abertura política e a redemocratização no Brasil e Uruguai não foram rápidas, mas um processo ao longo de 4 a 5 anos, dos anos 1980. Os presidentes que assumiram após esse período tinham a missão de reorientar a economia, no caso uruguaio, Julio Maria Sanguinetti e Luis Alberto Lacalle Herrera optaram por constituir reformas na previdência, educação e conter despesas com políticas sociais, o que na verdade ia ao encontro das 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.

Comparativamente, a educação no período entre 1990 e os anos 2000, obteve algumas mudanças significativas nos dois países. Nos governos Luis Inácio Lula da Silva e Tabaré 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 que 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, significando 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 Instituto Nacional de Estatística

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.

No Brasil em 2009, a partir da Emenda Constitucional n^o 59, foi ampliada a obrigatoriedade da escolarização básica, contemplando não especificamente etapas da educação básica, como antes, mas determinando a cobertura da obrigatoriedade, a partir do ano de 2010, cobriria dos 4 aos 17 anos, assegurando, também, sua oferta gratuita para todos que não tiveram acesso na idade própria. A partir de 2010 o estudante de ensino médio, por exemplo, poderia decidir se completa ou não a etapa, entretanto, de 2016 em diante o poder público e os responsáveis legais serão responsabilizados civil e criminalmente pela permanência destas crianças e destes jovens na escola, como já acontecia às crianças de 6 a 14 anos. É inegável o avanço para o direito à educação em cobrir uma faixa etária tão ampla e um movimento há muito necessário e importante, entretanto, é fundamental que seja resolvido tão logo um dos grandes problemas da educação brasileira que impede que haja uma efetivação plena do direito: a evasão e repetência.

No Uruguai, com a Lei de Educação de 2009, ficou determinada a obrigatoriedade da educação a partir dos quatro anos de idade, ou seja, em parte da educação infantil, também da educação primária, da etapa de educação média básica e superior, e ficaram responsáveis pela matrícula e acompanhamento dos estudos os responsáveis legais pelos estudantes.

CONSIDERAÇÕES

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 Brasil e Uruguai, 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, houve 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. 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 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.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Prefácio. In: PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

BOBES, Velia Cecília. Ciudadanía. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003, p.50-53.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

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.

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.

LUKÁCS, György. **Socialismo e democratização**: escritos políticos 1956-1971. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

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.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. In: **Caderno Cedes**, ano XXI, n. 55, p.9-29, nov. 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

FABIANA SOARES MATHIAS

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, sob orientação da Professora Doutora Nalú Farenzena, em 2009, com a dissertação Um estudo comparativo das trajetórias de afirmação do direito e universalização da educação obrigatória no Brasil e Uruguai.

Graduada em Pedagogia, pela mesma instituição. Professora da rede municipal de ensino da Prefeitura da Porto Alegre/RS/Brasil.

E-mail: fabianamathias@yahoo.com.br