

2. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA EDUCACIONAL

2.1 ASPECTOS FUNDAMENTAIS ATÉ A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO 20

Os analistas da educação brasileira afirmam que somente no final do Império e começo da República delinea-se uma política educacional estatal, fruto do fortalecimento do Estado. Até então, a política educacional era feita quase que exclusivamente no âmbito da sociedade civil, pela Igreja Católica. Durante a Colônia (1500-1822), a educação assegurava o domínio dos portugueses sobre os índios e os negros escravos. No final deste período e durante o Império (1822-1889), delinea-se uma estrutura de classes, e a educação, além de reproduzir a ideologia, passa a reproduzir também a estrutura de classes. A partir da Primeira República (1889-1930), ela passa a ser paulatinamente valorizada como instrumento de reprodução das relações de produção (Freitag, s.d.).

Até os anos 20, a educação brasileira comportou-se como um instrumento de mobilidade social. Os estratos que detinham o poder econômico e político utilizavam-na como distintivo de classe. As camadas médias procuravam-na como a principal via de ascensão social, prestígio e integração com os estratos dominantes. Nesta sociedade, ainda não havia uma função «educadora» para os níveis médio e primário, razão pela qual eles não mereceram atenção do Estado, senão formalmente. A oferta de escola média, por exemplo, era incipiente, restringindo-se, praticamente, a algumas iniciativas do setor privado (Romanelli, 1983).

Na transição de uma sociedade oligárquica para urbano-industrial, redefiniram-se as estruturas de poder, e o esforço para a industrialização resultou em mudanças substantivas na educação. Foi criado o Ministério da Educação e Saúde, em 1930; estruturou-se a universidade pela fusão de várias instituições isoladas de ensino superior; criou-se o sistema nacional de ensino, até então inexistente.

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação que coordenasse e supervisionasse as atividades de ensino em todos os níveis. Foram regulamentadas as formas de financiamento do ensino oficial em cotas fixas para a Federação, os Estados e os Municípios, fixando-se ainda as competências dos respectivos níveis administrativos. Implantou-se a gratuidade

e obrigatoriedade do ensino primário, e o ensino religioso tornou-se optativo. Parte dessa legislação foi absorvida pela Constituição de 1937, na qual estiveram presentes dois novos parâmetros: o ensino profissionalizante e a obrigação das indústrias e dos sindicatos de criarem escolas de aprendizagem, na sua área de especialidade, para os filhos de seus funcionários ou sindicalizados. Foi ainda em 1937 que se declarou obrigatória a introdução da educação moral e política nos currículos. Portanto, paulatinamente, a sociedade brasileira passou a tomar consciência da importância estratégica da educação para assegurar e consolidar as mudanças econômicas e políticas que estavam sendo empreendidas.

Assim, em 1933, as escolas primárias contavam com 21.726 estabelecimentos de ensino oficiais (estaduais e municipais) e 6.044 particulares (inclusive os confessionais). Em 1945, são 33.423 e 5.908, respectivamente. Quanto às matrículas, eram de 1.739.613 na rede oficial e 368.006 na rede particular, em 1933. Em 1945, esses números haviam se alterado, respectivamente, para 2.740.755 e 498.085 (Sinopse Retrospectiva do Ensino no Brasil, SEEC/MEC, s.d., citado por Freitag, s.d., p. 45).

Do início até meados do século 20, uma grande parte dos brasileiros ainda era analfabeta. Em 1900, a população brasileira era da ordem de 17.438.434, sendo que 65,3% daqueles que tinham quinze anos ou mais não sabiam ler e escrever. Em 1950, a população havia crescido para 51.944.397 habitantes, e a metade dos que tinham, no mínimo, quinze anos, era analfabeta. O que se verifica é que a intensificação do processo de urbanização e o crescimento demográfico, combinados com o crescimento da renda *per capita*, foram acompanhados pela diminuição da taxa de analfabetismo (tabela 15). Assim, a urbanização e a industrialização foram fatores que influenciaram a escolarização da população, pois, entre os anos de 1920 e 1940, a taxa de urbanização dobrou e o analfabetismo sofreu uma sensível queda. Ademais, levando-se em conta a evolução da população ao longo do período, verifica-se que a sociedade brasileira empreendeu um significativo esforço para diminuir o número de seus analfabetos – uma tarefa que será intensificada nos anos posteriores.

Tabela 15

**INDICADORES DEMOGRÁFICOS E ECONÔMICOS
E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO, 1900/1950**

Indicadores	1900	1920	1940	1950
População total	17.438.434	30.635.605	41.236.315	51.944.397
Densidade demográfica	2,06	3,62	4,88	6,14
Renda <i>per capita</i> em dólares	55	90	180	-
% população urbana	10	16	31	36
% de analfabetos (15 anos e mais)	65,3	69,9	56,2	50,0

Fontes: Lourenço Filho, M. B. Redução das taxas de analfabetismo no Brasil entre 1900 e 1960: descrição e análise.. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 100, p. 250-272, out./dez. 1965; Fundação IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, 1970.

Outro aspecto importante do período refere-se à expansão do ensino depois de 1920. Neste momento, a taxa de escolarização da população entre cinco e 19 anos era de apenas 9%. Já em 1940, ela passou para 21,43% e atingiu 26,15% em 1950 (tabela 16). Apesar de ser ainda insuficiente, verifica-se que o país despertou para o problema da extensão da escolarização, empenhando-se por incorporar cada vez mais um contingente maior de pessoas na escola. Tal processo se completará muito recentemente, quando o país passou a enfocar, prioritariamente, a permanência da criança da escola.

Tabela 16

EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL E DA ESCOLARIZAÇÃO; POPULAÇÃO DE 5 A 19 ANOS, 1920/1950

Ano	População de 5 a 19 anos	Matrícula no ensino primário	Matrícula no ens. Médio	Total de matrícula	Taxa de escolarização	Cresc. Populacional	Crescimento da matrícula
1920	12.703.077	1.033.421 ^(*)	109.281 ^(*)	1.142.281 ^(*)	8,99	100	100
1940	15.530.819	3.068.269	260.202	3.328.471	21,43	122,26	291,28
1950	18.826.409	4.366.792	477.434	4.924.226	26,15	148,20	430,92

Fontes: Fundação IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, 1970; INEP/MEC; *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 101.

Nota: (*) Dados estimados.

2.2 DESCRIÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL A PARTIR DOS ANOS 50

A economia de substituição de importações, iniciada em 1930, acelera-se e diversifica-se entre 1945 e o início da década de 1960. A Constituição de 1946 já havia fixado a necessidade de novas leis educacionais que substituíssem as anteriores, consideradas ultrapassadas para o novo momento econômico e político que o país passava a viver. O final da Segunda Guerra também imprime ao país novas necessidades que a educação não podia ignorar. Era um período de transitoriedade em que havia intensa manifestação a respeito dos rumos do sistema educacional.

Dos muitos debates travados, foi aprovada em 1961, finalmente, a Lei n.º 4.024, que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional. Seus dispositivos mais significativos eram:

- Tanto o setor público como o setor privado têm o direito de ministrar o ensino em todos os níveis.
- O Estado pode subvencionar a iniciativa particular no oferecimento de serviços educacionais.
- A estrutura do ensino manteve a mesma organização anterior, ou seja:

Γ *Ensino pré-primário*, composto de escolas maternas e jardins de infância.

- Γ *Ensino primário* de quatro anos, com possibilidade de acréscimo de mais dois anos para programa de artes aplicadas.
 - Γ *Ensino médio*, subdividido em dois ciclos: o ginásial, de quatro anos, e o colegial, de três anos. Ambos compreendiam o ensino secundário e o ensino técnico (industrial, agrícola, comercial e de formação de professores).
 - Γ *Ensino superior*.
- Flexibilidade de organização curricular, o que não pressupõe um currículo fixo e único em todo o território nacional.

Entre 1950 e 1960, o país conheceu as maiores taxas de expansão da alfabetização. Isto se deve ao fato de que, a partir de 1947, foram instaladas classes de ensino supletivo na maior parte dos municípios. De certa forma, tal ensino incentivou a matrícula em cursos profissionais ou pré-profissionais de nível primário. As classes de supletivo e as de ensino complementar (pré-profissional e profissional) em conjunto foram freqüentadas por mais de 400 mil alunos cada ano, por treze anos consecutivos. Assim, o supletivo composto por duas séries escolares, entre 1947 e 1959, alfabetizou cerca de 5,2 milhões de alunos (tabela 17). A taxa de analfabetos que, em 1950, era de 50%, atingiu 33,1% em 1970. Assim, as mudanças foram sensíveis: a população total quase atingiu a casa dos 100 milhões, a população urbana cresceu e o índice de alfabetização acompanhou a modificação do perfil populacional.

Tabela 17

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E ECONÔMICOS E TAXA DE ALFABETIZAÇÃO, 1950/1970

Indicadores	1950	1960	1970
População total	51.944.397	70.119.071	94.501.554
Densidade demográfica	6,14	8,39	11,18
Renda <i>per capita</i> em dólares	-	236	-
% população urbana	36	46	56
% de analfabetos (15 anos e mais)	50,0	39,5	33,1

Fontes: Lourenço Filho M. B. Redução das taxas de analfabetismo no Brasil entre 1900 e 1960: descrição e análise., *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 100, p. 250-272, out./dez. 1965; Fundação IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, 1970.

Um dos aspectos que mais marcaram o sistema educacional a partir de 1950 foi a expansão geral do ensino. No Brasil, as matrículas de ensino primário e de ensino médio, entre 1920 e 1970, ultrapassaram os índices de crescimento populacional (tabela 18). Em outros termos, boa parcela da população que estava à margem do sistema foi incorporada.

Observa-se que, entre aqueles que freqüentavam a escola primária em meados do século 20, encontravam-se crianças com mais de 12 anos. Isto ocorria devido a dois fatores: atraso na procura de escolas por parte da

população – o que determinava que o primário fosse iniciado com mais de sete anos – e o alto índice de reprovação, que retinha na escola boa parte da população além da idade própria.

Tabela 18

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E DA ESCOLARIZAÇÃO; POPULAÇÃO DE 5 A 19 ANOS, 1950/1970

Ano	População de 5 a 19 anos	Matrícula no ensino primário	Matrícula no ensino médio	Total de matrícula	Taxa de escolarização	Cresc. Populacional*	Cresc. Da matrícula ^(*)
1950	18.826.409	4.366.792	477.434	4.924.226	26,15	148,20	430,92
1960	25.877.611	7.458.002	1.177.427	8.635.429	33,37	203,71	755,70
1970	35.170.643	13.906.484	4.989.776	18.896.260	53,72	276,86	1.653,64

Fontes: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, 1970; IBGE, *Estatísticas da Educação Nacional, 1960-1971*; INEP/MEC, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 101.

Nota: (*) Tomando-se como base 100 o ano de 1920.

Outro importante aspecto caracterizava a expansão do ensino no Brasil: o seu baixo rendimento interno. Em que pese os altos índices de expansão das matrículas, o sistema era incapaz de assegurar o acesso da população escolar do nível elementar de ensino aos níveis médio e superior. Assim, o sistema era marcado por um alto grau de seletividade, que se traduzia no fato de que a cada 1.000 alunos admitidos na primeira série da escola primária em 1960 apenas 56 conseguiam ingresso no ensino superior em 1971 (tabela 19).

Tabela 19

RENDIMENTO DO SISTEMA EDUCACIONAL, 1961-1972

Ano	Nível de ensino	Série	Número de alunos
1961	Ensino primário	1ª série	1.000
1962		2ª série	446
1963		3ª série	328
1964		4ª série	239
1965	Ensino médio: 1º ciclo - Ginásial	1ª série	152
1966		2ª série	124
1967		3ª série	106
1968		4ª série	91
1989	Ensino médio:	1ª série	96

1970	2º ciclo - Colegial	2ª série	74
1971		3ª série	64
1972	Ingresso no superior	1ª série	56

Fonte: MEC, *Estatísticas da Educação Nacional, 1960-1971*.

Do ponto de vista de sua organização interna, o atual sistema brasileiro de ensino é resultado de modificações importantes, introduzidas em 1971, 1988 e 1996.

Até a década de 70, o sistema compreendia quatro níveis básicos, que atendiam a diferentes faixas etárias, enquanto o ensino obrigatório restringia-se à escola primária de quatro anos (quadro 1).

Quadro 1

ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO ANTERIOR À REFORMA DE 1971

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	de 4 a 6 anos
Escola primária	4 anos	de 7 a 10 anos
Ginásio (<i>Lower High School</i>)	4 anos	de 11 a 14 anos
Colégio (<i>High School</i>)	3 anos	de 15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Após 18 anos

Fontes: Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Com a Lei n.º 5.692/71, a escola primária e o ginásio foram fundidos e denominados de ensino de 1º grau. O antigo colégio passou a se chamar ensino de 2º grau. O ensino obrigatório estendeu-se, assim, para oito anos, embora a terminologia unificada não correspondesse a uma organização integrada das oito séries. As quatro primeiras séries continuaram a ser atendidas por um único professor, do qual não era exigido nível superior, mas apenas formação para magistério em nível médio. As quatro séries finais do 1º grau e o 2º grau permaneceram divididas em disciplinas ministradas por diferentes docentes, dos quais se exigia, ao menos formalmente, educação superior. A organização passou a ser, então, conforme especifica o quadro 2.

Quadro 2

ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO APÓS A REFORMA DE 1971

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
1º grau obrigatório	8 anos	De 7 a 14 anos
2º grau	3 anos	De 15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Após 17 anos

Esta modificação tornou difícil a comparação entre os indicadores brasileiros e os dos demais países. As principais diferenças são a longa duração do ensino fundamental obrigatório (oito anos) e seu início aos 7 anos de idade (e não aos 6, como é o mais comum).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema educacional brasileiro passou por um processo de modificação, culminando com a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96), que alterou a organização do sistema escolar, bem como a sua denominação (quadro 3).

Quadro 3

ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCACIONAL APÓS A LEI N.º 9.394/96

Níveis e subdivisões		Duração	Faixa etária	
Educação básica	Educação infantil	Creche	4 anos	De 0 a 3 anos
		Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
	Ensino fundamental (obrigatório)		8 anos	De 7 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos	De 15 a 17 anos
Educação superior	Cursos por área		Variável	Acima de 17 anos

O atendimento de 0 a 3 anos (creches) e de 4 a 6 anos (pré-escola) passou a ser denominado Educação Infantil. Os antigos 1º e 2º graus passaram à denominação Ensino Fundamental e Ensino Médio, respectivamente. A LDB reduz a dois os níveis de educação escolar: o da educação básica (composta por educação infantil, ensino fundamental e médio), e a educação superior. Apresenta a educação profissional como modalidade de ensino articulada com esses níveis, embora a admita, como habilitação profissional, nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. Outras modalidades de ensino; como a educação especial e a educação indígena, ganharam especificidade dentro da nova forma de organização.