

O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES: UM MODELO DE ANÁLISE

THE RIGH TO EDUCATION IN THE CONSTITUTIONAL LAW: A FRAMEWORK FOR SOCIOLOGICAL ANALYSIS

Décio Azevedo Marques de SAES¹

RESUMO

Este artigo propõe uma metodologia de análise da configuração do direito à educação nos textos constitucionais. As etapas sucessivas dessa metodologia são: 1) a caracterização, com base na pesquisa, da função política predominante no processo constituinte em questão (legitimação externa, compromisso político entre classes sociais ou frações de classe, reiteração estrita de uma mesma hegemonia de fração); 2) o exame do texto constitucional em dois níveis: a) exame da parte específica sobre educação; b) exame de todo o texto; 3) construção de um quadro geral dos interesses de classe ou fração que se confrontam durante o processo constituinte; 4) caracterização da posição assumida pelas diferentes classes sociais, no período subsequente, quanto ao cumprimento, ou não, dos dispositivos constitucionais gerais e educacionais. Essa metodologia permitirá a implementação de uma análise histórica e sociológica da evolução do direito à educação numa formação social determinada.

Palavras-chave: Constituição; Direito; Educação; Classe Social; Hegemonia.

Artigos

⁽¹⁾ Docente, Faculdade de Educação e Letras, Universidade Metodista de São Paulo. E-mail: mdsaes@uol.com.br

ABSTRACT

This article proposes a methodology for those who want to analyze the right to education in constitutional texts. The successive steps of this methodology are: a) the characterization, based on historical research, of the political function that prevails in the constitutional process (external legitimacy, political commitment between different social classes, consolidation of a new hegemony); b) the exploration of the constitutional text; c) the presentation of class interests that are put together by constitutional process. This methodology will allow us to understand the rhythm and the ways of fulfillment of constitutional rules.

Key words: *Constitutional Law, Education; Individual Rights; Social Classes; Hegemony.*

A análise de qualquer dimensão da vida social acaba sempre exigindo, em certa etapa da pesquisa, o exame da legislação referente às práticas sociais que integram tal dimensão. Tal exame é obrigatório, pois ele se configura como um passo necessário – embora não suficiente – para o conhecimento das limitações que o Estado impõe a esse tipo de prática social, bem como para a compreensão das condições materiais que o Estado efetivamente instaura com vistas a favorecer a implementação, dentro dos limites fixados pelo próprio aparelho estatal, dessa modalidade de prática social. A radiografia da intervenção negativa (limitações) e da intervenção afirmativa (estímulos) do Estado em qualquer domínio da vida social é um passo fundamental da investigação sobre tal dimensão da vida social. E, para que essa radiografia possa ser realizada, deve-se analisar previamente a legislação referente a tal domínio. Mas a análise das disposições jurídicas que regulam esse compartimento da prática social não representa o ponto final, e sim o ponto de partida da investigação. Os dispositivos legais nem sempre são cumpridos; e aqueles que o são não entregam facilmente ao observador o seu verdadeiro significado. A “letra da lei” corresponde tão somente a uma *forma institucional*; já o *valor estrutural* (isto é, o princípio que rege efetivamente a reprodução de um certo tipo de sociedade) permanece oculto na prática social. Quando os dispositivos legais não são cumpridos, o observador está colocado diante

de uma *ausência pertinente*, tal conceito foi usado regularmente por Althusser (1969), que aponta para a preponderância prática e social de interesses que se chocam com o conteúdo da lei, bem como para a frustração prática e social de interesses que se identificam com o conteúdo da lei. Quando os dispositivos legais são cumpridos, o observador está colocado diante da situação inversa: os interesses mais poderosos são aqueles que exercem pressões a favor do cumprimento da lei, enquanto os interesses subalternos se mostram incapazes de frustrar o cumprimento de um texto legal que lhes é desfavorável. A ausência da lei e a presença da lei, na prática social concreta, são, portanto, igualmente significativas: ambas indicam o papel central do conflito de interesses na vida social. Assim, a análise do significado social de determinado corpo de leis só se completa com a abordagem dos conflitos de interesses subjacentes à sua elaboração e à sua aplicação nas relações sociais concretas.

O objetivo deste texto é apresentar algumas sugestões, de caráter teórico-metodológico, sobre a análise das conexões existentes entre prática social e legislação educacional. Como o terreno da sociologia política da legislação educacional é bastante vasto, vamos nos concentrar aqui em um único aspecto desse ramo da ciência da educação: as conexões existentes especificamente entre prática social e legislação **constitucional** sobre educação. As Constituições adotadas pelos Estados burgueses modernos – e,

ocasionalmente, até mesmo Constituições proclamadas por Estados pré-burgueses, como veremos a seguir – tendem a declarar a educação como um direito individual de todo cidadão. O que varia de uma para outra Constituição burguesa concreta é o modo de presença do direito à educação no texto constitucional; ou seja, são variáveis a extensão, o alcance, a profundidade e a precisão da declaração desse direito. Ora, essa variação se explica fundamentalmente pelos conflitos de interesses que atravessam a vida social em geral e que não podem deixar de se manifestar no terreno da definição da postura estatal com relação à educação da maioria social. A análise do significado social da legislação constitucional sobre educação se inicia, portanto, com a abordagem do texto constitucional e se completa com a investigação sobre o modo pelo qual os conflitos de interesses em torno dos quais gira a vida social se manifestam especificamente no terreno educacional.

Deixaremos de analisar neste texto os tipos de conexão entre legislação constitucional educacional e legislação ordinária educacional, possíveis em sociedades capitalistas concretas. Esse tema é de importância crucial, e merece por isso ser abordado num texto específico. A conexão entre legislação constitucional e legislação ordinária estará, portanto, presente, neste artigo, de um modo apenas indireto e implícito.

Primeiro passo da análise: a investigação sobre a função política do processo constituinte

A análise do modo de presença do direito à educação num texto constitucional qualquer deve começar necessariamente por uma investigação acerca das condições históricas em que esse documento macro-político foi produzido. Tais condições correspondem ao estado geral de desenvolvimento da formação social em que foi elaborada a Constituição em questão. São aspectos desse estado geral: a

fase – de reprodução ampliada ou de crise revolucionária – em que se encontra o sistema sócio-econômico, a natureza e o nível de desenvolvimento das forças da produção, o estágio do conflito de classes, a configuração do bloco das classes dominantes (ou *bloco no poder*) e a modalidade de relação – dependência, dominação – que tal formação social mantém com outras formações sociais. Mas não se pode pedir ao estudioso da educação que faça um exame minucioso e exaustivo da história global de uma formação social antes de passar à análise do significado social da declaração constitucional do direito à educação nessa formação social, em determinado momento histórico. Talvez a estratégia de pesquisa mais adequada para o analista de processos educacionais consista em examinar as condições históricas da produção de uma Constituição, tais quais elas se exprimem, de modo compacto e concentrado, num processo sócio-político determinado: o processo constituinte. Tal processo abrange: a) as lutas em torno da convocação da Assembléia Constituinte; b) os debates entre correntes divergentes na Assembléia Constituinte; c) a negociação, dentro dos limites fixados pela correlação de forças entre as diversas tendências, do texto final da Constituição.

O exame cuidadoso do processo constituinte permitirá ao analista descobrir a real função política preenchida por esse processo sócio-político em determinado momento histórico. E o conhecimento da função política do processo constituinte viabilizará a avaliação das possibilidades de impacto real dos dispositivos constitucionais sobre a realidade social; ou, dito de outra forma, a avaliação da eficácia social real – ou o caráter “orgânico” – do texto constitucional. Todo estudioso da história das sociedades humanas sabe que muito freqüentemente, em qualquer tipo histórico de sociedade de classes, a lei, ordinária ou constitucional, deixa de ser aplicada pelo próprio Estado (situação qualitativamente diferente daquela em que a lei, apoiada pelo aparelho estatal, é desrespeitada por alguns ou vários indivíduos). Ocorre, entretanto, que nem todo

estudioso compreende que a aplicação, ou não, da lei pelo aparelho de Estado é um *fato político*, onde a dimensão *técnica* (isto é, a competência, ou não, dos quadros burocráticos para converter a lei em realidade) ocupa um lugar subordinado, e não, dominante. Por isso, ainda deparamos com análises que atribuem à falta de competência técnica ou de “racionalidade” do constituinte a emergência de dispositivos constitucionais que não parecem estar em sintonia com a realidade e que se mostram socialmente ineficazes.

Como encarar tais análises? A favor dos analistas que assumem uma perspectiva **tecnicista** na análise da relação entre texto constitucional e realidade social, deve-se reconhecer que muitos constituintes têm enfrentado, em diferentes sociedades de classe e em diferentes períodos históricos, dificuldades técnicas na redação de projetos de lei constitucional. Porém, também se impõe esclarecer, a seguir, que a competência técnica é um aspecto secundário do processo de elaboração de um texto constitucional. Quando se leva em conta, por exemplo, que em certos processos constituintes muitos dispositivos legais podem estar sendo criados sem que os constituintes tenham em mente sua concretização no curto ou no médio prazos, torna-se visível que a questão fundamental a ser enfrentada pelo pesquisador é aquela referente à real função política preenchida pelo processo constituinte em certa formação social e num momento histórico bem determinado. Na verdade, a clareza e a precisão – ou, inversamente, a ambigüidade e a obscuridade – do texto constitucional dependem primordialmente da função política real preenchida pelo processo constituinte. Este pode preencher as seguintes funções políticas: a) imposição clara e incontestada de certos interesses; b) consagração de um “empate político”; c) conciliação mais ou menos precária ou transitória de interesses divergentes; d) construção de uma aparência constitucional para certa dominação de classe ou para certa hegemonia de fração. A

priorização do critério da competência técnica na análise do processo de elaboração de um texto constitucional pode portanto induzir o pesquisador em erro de avaliação histórica. Sob a influência desse enfoque, o pesquisador pode, por exemplo, atribuir à falta de “racionalidade” do constituinte alguma característica de um dispositivo constitucional que exprime essencialmente a motivação política de selar um compromisso, ainda que precário ou transitório, entre tendências divergentes. É o caso, por exemplo, da falta de “clareza” ou de “precisão” do texto.

Devemos agora reconhecer que, quando rejeitamos o procedimento teórico-metodológico consistente em avaliar se os constituintes tiveram, ou não, a competência técnica necessária para fazer com que o texto constitucional “espelhasse” a realidade social, estamos rejeitando, ao mesmo tempo, a visão da função política do processo constituinte que acompanha tal procedimento. Ou seja, estamos deixando de lado a concepção segundo a qual toda a sociedade converge, sem contradições, para o ideal do bem comum, ideal esse acessível a todo ser racional. Essa concepção só pode encarar o legislador como o indivíduo dotado da competência técnica necessária para a auscultação eficaz desse ideal; nessa ótica, a função política do processo constituinte coincide essencialmente com uma função técnica.

Se descartamos essa definição – frequentemente implícita – da função política do processo constituinte, não temos a intenção de cair numa outra visão bastante conhecida do significado social do processo constituinte: este seria apenas, nas sociedades de classe, uma “superestrutura”, destinada a registrar automaticamente e sem contrapartida a correlação de forças predominante na sociedade em questão, num momento histórico determinado. Nossa hipótese é a de que, sendo inicialmente condicionado pela estrutura econômica, pelo sistema de classes sociais, pelo tipo/nível de desenvolvimento das forças da produção e pela correlação de forças en-

volvendo as classes sociais antagônicas, o processo constituinte produz, no final, efeitos reais sobre todos esses elementos, ainda que tais efeitos se contenham dentro dos limites fixados pela articulação que se estabelece, no processo histórico concreto, entre todos esses fatores.

Os efeitos produzidos pelo processo constituinte sobre o desenvolvimento de uma sociedade de classe podem ser variados; ou seja, a função política do processo constituinte na sociedade de classes é variável. Tal variação é função da configuração da formação social em toda uma etapa de sua evolução (predominantemente feudal, escravista, capitalista, etc), mas também do momento histórico pelo qual tal formação social está passando (fase de redefinição da hegemonia política no seio do bloco no poder, fase onde apenas se reitera uma mesma hegemonia de fração ou fase de reorganização da hegemonia das classes dominantes sobre as classes dominadas). Nessa nova perspectiva, é possível caracterizar teoricamente diferentes funções políticas do processo constituinte: a função de buscar a legitimação externa para um Estado nacional; a função de selar através de concessões um compromisso político, ainda que precário e provisório, entre diferentes classes sociais, com vistas à reorganização de uma mesma hegemonia de fração ou à viabilização de uma nova hegemonia de fração; a função de reiterar, sem outras concessões que aquelas realizadas em período anterior, uma mesma hegemonia de fração. O exame da função política preenchida pelo processo constituinte é o primeiro passo para a avaliação das possibilidades de cumprimento, na prática, dos dispositivos componentes do texto constitucional. Se tal função assume um caráter mais ideológico/simbólico que propriamente político-prático (ou político *stricto sensu*), muitos dispositivos constitucionais tenderão a ser

ignorados pelo próprio aparelho de Estado. Se, inversamente, a função político-prática predomina no processo constituinte, os dispositivos constitucionais tendem no mínimo a se converter em objeto da disputa travada entre diferentes tendências políticas, umas lutando pela sua concretização e outras procurando bloqueá-la. Nesse caso, o aparelho de Estado se transforma liminarmente em alvo de pressões a favor e contra o cumprimento dos dispositivos constitucionais.

Em certas conjunturas, emerge um processo constituinte cuja função predominante é a promoção da legitimação externa do Estado; em tais situações, a função ideológica predomina sobre a função político – prática dentro do processo constituinte. Um bom exemplo histórico desse tipo de situação é o processo constituinte ocorrido no Brasil recém-independente (1823 – 1824). O Estado nacional em formação a partir de 1822 não é um Estado burguês moderno, e sim um Estado escravista moderno, conduzido por traficantes de escravos e latifundiários escravistas². A construção desse Estado pós-colonial não resultou de uma mobilização das massas para a conquista, sob a direção da burguesia, da liberdade individual e da cidadania. O novo Estado foi antes o resultado histórico de um acordo selado entre as classes dominantes escravistas das diferentes regiões, com vistas a promover a ruptura da dominação colonial e, ao mesmo tempo, a conservar a unidade político-administrativa do antigo território colonial. A mobilização de massas só poderia ter um papel reduzido nesse processo, já que não se poderia mobilizar escravos para a luta pela independência nacional sem lhes prometer a liberdade individual e a cidadania. Além disso, o pacto político entre as classes dominantes escravistas das diferentes regiões pôde assumir um caráter pré-constitucional, por estar sendo garantido basicamente pela preservação da forma política metropolitana

⁽²⁾ Propusemos a caracterização sociológica do Estado imperial como um Estado escravista moderno, diferente tanto do Estado escravista antigo quanto do Estado burguês, em nosso livro *A formação do Estado burguês (1888 – 1891)*, Ed. Paz e Terra, SP/RJ, 1985.

(monarquia) e pela incorporação da dinastia ocupante do Estado metropolitano (casa de Bragança) ao novo Estado nacional. Essas características do processo de formação do Estado nacional no Brasil explicam de resto que o processo constituinte tenha rapidamente passado de uma fase parlamentar para uma fase autocrática; e que a Constituição imperial tenha sido, no final das contas, o produto da ação política de um pequeno grupo (o Príncipe e seus assessores) que não fora diretamente designado pelas classes dominantes para essa função específica.

Que função política poderia preencher esse processo constituinte? Se a manutenção da forma monárquica e a permanência da velha dinastia portuguesa constituíam as garantias do acordo político entre as classes dominantes regionais, e se a formação do Estado nacional dispensava - pelo fato de tal Estado ser ainda um Estado escravista, e não um Estado burguês - a mobilização das massas em prol da conquista de direitos individuais, a função política *stricto sensu* de tal processo só poderia estar esvaziada. Restava entretanto ao Estado nacional emergente, desembaraçado da velha potência mercantilista e pré-industrial (Portugal), definir as suas relações políticas com a potência capitalista ascendente (Inglaterra). Submetendo-se rapidamente à dominação financeira e política exercida pela Inglaterra no plano internacional, as classes dominantes brasileiras tinham de se mostrar confiáveis; isto é, tinham de se mostrar capazes de garantir o respeito aos interesses de cidadãos estrangeiros no território nacional, de afiançar o pagamento de dívidas com agentes financeiros externos, de assegurar o respeito aos contratos etc. Para se legitimar externamente, as classes dominantes brasileiras precisavam conferir ao Estado (escravista) nacional em formação uma aparência liberal-burguesa; o que implicava a criação de uma Constituição "moderna" onde estariam consagrados os direitos da cidadania e os mecanismos institucionais promotores do equilíbrio entre os poderes do Estado (executivo, judiciário, legislativo). Só

assim tal Estado poderia cumprir sua função mediadora, vale dizer a função de articular eficazmente a economia escravista mercantil exportadora brasileira, agora desembaraçada do estatuto colonial ao mercado mundial. Num registro teórico um pouco diferente, Marini (1975) afirma que a articulação da economia escravista imperial ao mercado mundial exigiu a construção de "formas políticas burguesas" no Brasil. De nossa parte, cremos que as formas políticas imperiais (configuração do sistema jurídico e do aparelho de Estado) eram efetivamente escravistas; mas reconhecemos, ao mesmo tempo, que foi dado a elas um revestimento constitucionalista liberal-burguês para fins externos.

Pode-se, portanto, deduzir que uma Carta Constitucional como a Constituição imperial de 1824, resultante de um processo constituinte em duas fases (a parlamentar e a autocrática), voltado predominantemente para a busca da legitimação externa, deveria conter um grande número de dispositivos de inspiração liberal-burguesa, rigorosamente inaplicáveis a uma sociedade escravista como a sociedade brasileira do Império. O texto constitucional de 1824 proclamava que todos os indivíduos nascidos no território brasileiro eram cidadãos (art. 6, 1); mas não anulava a distinção, contida no direito privado vigente - primeiro, as Ordenações Filipinas; depois (a partir de 1855) a Consolidação das Leis Civis -, entre pessoa (homem livre) e coisa (escravo). Essa submissão tácita do texto constitucional ao direito privado inviabilizava qualquer modalidade de leitura liberal -burguesa do item da declaração de direitos do cidadão (art. 179, 16º) que proclamava a "abolição de todos os privilégios"; afinal de contas, a liberdade individual (de ir e vir, de praticar atos de vontade, de celebrar todo tipo de contrato, inclusive o de trabalho) continuava sendo privilégio de uma categoria particular de indivíduos, os homens livres.

Sabe-se que esse mesmo artigo da declaração dos direitos do cidadão proclamava mais adiante (32º): "A instrução primária é

gratuita a todos os cidadãos". À luz de tudo o que expusemos acima, só podemos atribuir essa proclamação ao propósito das classes dominantes brasileiras, pressionadas pela Inglaterra, de conferir uma aparência civilizada e liberal à dominação de classe escravista. Essa impressão se reforça quando examinamos, ainda que sumariamente, o aparelho de Estado que emerge do processo de conquista da independência nacional. Nesse aparelho, de características claramente pré-burguesas, inexistia a separação entre os recursos materiais/financeiros estatais e os recursos materiais/financeiros privados dos funcionários públicos. Os agentes do Estado utilizavam os seus próprios recursos materiais/financeiros na gestão dos negócios do Estado: generais forneciam os seus próprios cavalos para a cavalaria; delegados de polícia utilizavam as dependências de sua própria residência como cadeia pública; juízes realizavam julgamentos em sua própria sala de visitas, etc. E, se levamos em conta o caráter escravista da economia imperial, devemos concluir que era inviável, no Brasil imperial, uma tributação de caráter moderno, já que, não sendo pagos salários no setor produtivo, não seria possível cobrar impostos indiretos. Não é de estranhar portanto que o orçamento imperial fosse cronicamente insuficiente para cobrir as necessidades mínimas do Estado e, mais ainda, para viabilizar a ação estatal na área da prestação de serviços sociais, como a extensão da instrução primária gratuita a todos os cidadãos (isto é, os homens livres). Diante de um quadro-político institucional como esse – ausência de um fundo público claramente separado dos recursos privados dos funcionários do Estado, inexpressividade crônica do orçamento imperial –, como supor que as classes dominantes estariam efetivamente empenhadas em promover a alfabetização em massa (mesmo que com exclusão dos escravos) e em concretizar o direito universal à educação de base?

Agora vamos dar um salto no tempo e passar à análise do processo constituinte de 1933-1934³. Aqui, vemo-nos diante de um processo dotado de outra função política. O processo constituinte de 1933-1934 sucede à Revolução de 1930 e à contra-revolução conservadora de 1932. A Constituição de 1934 sela o compromisso político entre as forças conservadoras e as forças progressistas, as duas representando respectivamente as classes dominantes e a classe média. A configuração assumida pelo direito à educação no texto constitucional de 1934 é uma expressão adequada desse compromisso político, bem como da realidade social pós-revolucionária; e o conjunto das fórmulas constitucionais que, na sua articulação, compõem o direito à educação abre um campo particular para a disputa futura entre as forças contendoras, cada uma delas procurando doravante se apoiar nos dispositivos legais que pareçam lhe ser mais favoráveis. As classes dominantes promovem a liquidação do ensino laico, tal qual ele era concebido, em registro claramente positivista, pela Constituição de 1891; isto é, como proibição do ensino da religião, identificada com a superstição e com a negação da ciência, na escola pública. E, no seu lugar, instauram (art. 153) o ensino laico em versão agnóstica; isto é, transformam o ensino da religião em disciplina facultativa ministrada no horário das disciplinas dentro da escola pública, o que equivale a equiparar o valor da religião e o da ciência como formas diferenciadas de acesso ao conhecimento (a fé como conhecimento revelado por Deus; e a ciência como conhecimento construído pelo homem). A favor do ensino privado – e portanto, também a favor do ensino confessional – as classes dominantes obtêm a declaração constitucional (cf. o art. 150, e) de que a ação educativa do Estado terá caráter sobretudo supletivo, implementando-se ali onde forem insuficientes a iniciativa e/ou os recursos dos particulares. Já a classe média logra

⁽³⁾ Lembre-se que, neste artigo, estamos apenas querendo conceituar diferentes tipos de processo constituinte e fornecer exemplos históricos que ilustrem cada um desses tipos. Nosso objetivo, aqui, não é o de analisar todos os processos constituintes ocorridos na história do Brasil.

fazer prevalecer, no processo constituinte, o princípio da legitimidade do ensino público, que é o verdadeiro alvo dos ataques partidos das classes dominantes, embora estas, taticamente, possam se limitar à crítica de um iminente monopólio estatal da educação. Essa vitória parcial é obtida através da introdução, no texto constitucional, da declaração de que a educação é também dever do Estado (além de ser um dever da família), bem como do princípio da instrução primária integral gratuita e obrigatória (arts. 149 e 150, a). Além do mais, a classe média logra introduzir no texto constitucional de 1934, pela primeira vez na história da legislação constitucional sobre educação no Brasil, o tema das condições materiais essenciais à concretização do direito à educação: o artigo 156 fixa a porcentagem da receita tributária da União, dos Estados e dos municípios a ser aplicada em educação. Contudo, até mesmo num dispositivo como esse, que parece exprimir inteiramente o ponto de vista dos defensores da escola pública, evidencia-se o peso do compromisso político entre forças conservadoras e forças progressistas no processo constituinte de 1933-1934. E isto porque o artigo em questão, ainda que prescreva a aplicação de um percentual da receita tributária em educação, não menciona a escola pública; a fórmula encontrada se refere à obrigação estatal de financiar a “manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos”, o que pode ser interpretado pelos setores privatistas como a possibilidade de o Estado financiar indistintamente o ensino público e o ensino privado, conforme as necessidades do momento. A análise do processo constituinte de 1933-34 nos revela portanto que ele preencheu uma função política diferente daquela preenchida pelo processo constituinte de 1823-1824 (legitimação externa): vale dizer, a função dinâmica de selar o compromisso político provisório e instável entre as classes dominantes e a

classe média, representadas respectivamente pelas correntes conservadoras e progressistas. O caráter heteróclito dos dispositivos que compõem o direito à educação no texto constitucional de 1934 evidencia o enraizamento efetivo dessas fórmulas jurídicas na realidade social pós-revolucionária; por isso mesmo, elas se revelarão socialmente eficazes, ao se converterem em pontos de apoio ideológico e político para as lutas futuras das tendências divergentes⁴.

Falta apresentar algum exemplo histórico da situação em que o processo constituinte preenche predominantemente a função política de reiterar a hegemonia de uma mesma fração da classe dominante, sem se abrir para a realização de concessões importantes às demais classes sociais (sobretudo as classes dominadas). Um bom exemplo desse tipo de situação é o processo constituinte brasileiro de 1966 – 1967, ao qual o regime político vigente procurou conferir uma aparência parlamentar, mas que se configurou essencialmente como um processo constituinte autocrático (Fávero, 2001). Tal processo foi conduzido de modo razoavelmente inflexível pelo grupo militar, coadjuvado pela sua assessoria técnica e jurídica; só de um ponto de vista estritamente formal se pode dizer que o mesmo se desenrolou no Congresso, pois este havia sido previamente mutilado e estava globalmente controlado pelo Executivo militarizado. Mas que objetivo o grupo dirigente perseguia ao deflagrar tal processo? É pouco provável que as Forças Armadas brasileiras o tenham feito com vistas a legitimar externamente o regime político instaurado a partir do golpe de 1964; desde a Revolução cubana (1959) e antes que os regimes militares do Peru (1968) e da Bolívia (1971) enveredassem pelo nacionalismo radical, os governos norte-americanos se inclinavam a encarar com benevolência a instauração de regimes militares, de orientação anti-popular, em sua esfera de influência

⁽⁴⁾ O fato de a Constituição Federal de 1934 ter vigorado apenas até o advento do Estado Novo (1937) não é suficiente para descaracterizar o grande impacto ideológico do processo constituinte de 1933–1934. No início da década de 1960, conservadores e progressistas ainda debatiam a educação nacional nos termos políticos fixados por aquele processo.

(América Latina). O objetivo da deflagração do processo constituinte tampouco parecia ser a celebração de um compromisso político entre os setores vitoriosos e os setores derrotados no golpe de 1964; a orientação fortemente tecnocrática do governo militar e a sua reduzida disposição à negociação dos rumos da política econômica e social evidenciavam que tal processo não seria o veículo para a realização de concessões de monta aos adversários. Na verdade, o objetivo predominante na deflagração do processo constituinte foi a “institucionalização da Revolução de 1964”; através da elaboração de uma nova Constituição, o grupo dirigente queria anunciar ao conjunto das classes sociais que o novo regime político e a orientação geral da política estatal, através dos quais se concretizava a hegemonia política do capital monopolista, estavam consolidados e deveriam guiar todos os agentes sociais (não só a fração hegemônica como também os setores sociais subjugados) na tomada de decisões, na formulação de expectativas e no equacionamento de estratégias, por todo um período histórico. A eficácia social da nova Constituição estava portanto destinada a ser uma eficácia real, porém limitada: uma eficácia conservadora. Nesse terreno, ela deveria cumprir três papéis. O primeiro deles seria o de afiançar aos agentes (externos e internos) do capital monopolista de que a orientação pró-monopolista da política econômica e social, assegurada pelas novas instituições políticas, seria duradoura; escudados nessa carta de intenções subscrita pelo grupo dirigente, tais agentes poderiam planejar a expansão das empresas, a realização de novos investimentos, a conquista de novos mercados etc. Seu segundo papel seria o de convencer os segmentos sociais suscetíveis de serem integrados de modo subordinado à hegemonia política do capital monopolista a celebrarem

uma aliança política com essa fração, colaborando desse modo para a consolidação dessa hegemonia de fração. O seu terceiro papel seria o de induzir as classes dominadas a se submeterem resignadamente a um regime político e a uma política econômico-social agora declarados necessários e permanentes (mais especificamente: permanentes, do ponto de vista histórico, porque necessários, do ponto de vista racional).

A predominância, no processo constituinte autocrático de 1966-1967, da função de reiteração da hegemonia de fração instaurada pelo golpe de 1964 se refletiu no tratamento dado pelo texto constitucional ao direito à educação. O interesse do capital monopolista em concentrar recursos orçamentários nas mãos dos condutores da política econômica concentradora e centralizadora do capital explica a desapareção, nesse texto, de uma importante garantia material da concretização do direito à educação: a vinculação obrigatória e regular de parte da receita tributária, nos três níveis (União, estados e municípios), com gastos em educação⁵. Apoiando-se no regime autoritário, os gestores da política econômica e social pró-monopolista promoviam um considerável recuo na definição institucional das condições materiais necessárias à concretização do direito à educação; e faziam-no basicamente para dispor de maior margem de manobra na realização de gastos por eles considerados como verdadeiramente produtivos.

A orientação privatista e anti-estatista do capital monopolista – para o qual seria normal e natural que a atividade educativa propiciasse lucro aos seus agentes – também se exprimiu na defesa da concessão de subsídio estatal ao ensino privado através do sistema de bolsas de estudo (art. 176, parágrafo 2º) e na proposição sub-reptícia do ensino oficial pago, a ser implantado através da instauração

⁵ Esse ataque conservador ao princípio de distribuição dos recursos orçamentários firmado pela Constituição de 1934 e reiterado pela Constituição de 1946 só foi parcialmente retificado – provavelmente, por pressão dos prefeitos aliados ao regime militar – na Emenda constitucional no 1, de 1969: essa reforma constitucional vinculava novamente um percentual fixo da receita tributária municipal a gastos em educação.

progressiva de um sistema de bolsas de estudo *reembolsáveis* (art. 176, parágrafo 3º, III e IV). A introdução de todos esses princípios e idéias no texto constitucional se harmonizava com o que vinha ocorrendo na política educacional desde o golpe de 1964; a rigor, a orientação privatista do texto constitucional apenas corroborou o privatismo de uma política governamental cuja melhor expressão foi o incentivo a uma descomunal expansão do ensino superior privado e o apoio à montagem de um dispendioso sistema privado de preparação dos alunos para os exames vestibulares. Quando levamos portanto em conta a natureza do processo constituinte de 1966-1967 – um processo dirigido pelo capital monopolista, já hegemônico –, podemos entender que o reconhecimento, na carta constitucional de 1967, da legitimidade do ensino público e da necessidade de universalização da educação de base representam apenas a reiteração quase mecânica de princípios instaurados em momento anterior; vale dizer, de dispositivos constantes das Constituições do período nacional-populista (1930-1964). Essa presença estática do ensino público e da educação universal na Constituição autocrática de 1967 contribuiu para empurrar os defensores da escola pública e da democratização do ensino para uma postura ideologicamente defensiva, ainda que esta resultasse, no fundamental, da constatação realista de que o golpe de 1964 havia sido o marco inicial de um longo período, cujo termo não se encontrava à vista, de privatização da educação no Brasil.

Não tivemos a intenção de fazer uma análise de todos os processos constituintes da história do Brasil; nosso objetivo, ao abordar os processos constituintes de 1823-1824, 1933-1934 e 1966-1967, foi meramente o de ilustrar o potencial analítico das formulações teórico-metodológicas acima apresentadas. Mas pensamos que estas podem também ser eficazmente aplicadas na análise do modo de presença do direito à educação nos textos constitucionais de 1891, 1946 e 1988.

Segundo passo da análise: o exame do texto constitucional

Uma vez munido de um mínimo de informação sobre o contexto histórico global do processo constituinte em questão, o pesquisador que busca o significado social de uma determinada declaração constitucional do direito à educação deve passar ao exame do texto constitucional resultante daquele processo. Esse exame apresenta dois aspectos: a) exame da parte do texto constitucional especificamente referente à educação; b) exame da totalidade do texto constitucional.

A parte do texto constitucional onde é tratada a matéria educacional recebe diferentes designações, conforme a metodologia adotada pelos redatores da Constituição. Voltemos ao caso brasileiro, para fins exemplificativos. Na Constituição imperial de 1824, a matéria educacional é tratada naquela parte que se convencionou chamar, desde as Constituições da Revolução Francesa, a “declaração dos direitos do cidadão”: mais especificamente, no Título VIII, “Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”. Na primeira Constituição republicana (1891), a matéria educacional está disposta de modo similar; vale dizer, no Título IV, Seção II, “Declaração de direitos”. Na Constituição de 1934, a educação se desloca da “declaração de direitos” para a parte referente a alguns grandes temas da vida social: o Título V, “Da família, da educação e da cultura”, e, dentro deste, o Capítulo II, “Da educação e da cultura”. Também na Constituição de 1937 encontramos o item “Educação e cultura” (dizemos “item”, pois nesse texto não foi adotada a sistemática de decomposição de toda a matéria constitucional em títulos, capítulos e seções). Essa orientação se mantém na Constituição de 1946, cujo Título VI se denomina “Da família, da educação e da cultura”, sendo “Da educação e da cultura” o Capítulo II deste último. E ainda na Constituição de 1967, a abordagem da educação está contida na parte denominada “Da família, da educação e da cultura” (que corresponde a seu Título IV).

Finalmente, a Constituição de 1988 insere a educação dentro de um quadro temático mais amplo: o Título VIII, “Da ordem social”. Porém, dentro desse Título, a matéria educacional figura num compartimento mais específico: capítulo III, “Da educação, da cultura e do desporto”, Seção I, “Da educação”.

Através da análise da matéria educacional contida numa parte específica, de denominação variável, do texto constitucional, podemos chegar a uma primeira caracterização da forma assumida pelo direito à educação numa determinada fase de desenvolvimento de certa formação social: a sua extensão (garantia de acesso apenas ao ensino fundamental, ou também aos ensinos médio e superior), a sua profundidade (qualidade de ensino) e a sua infra-estrutura de apoio (recursos materiais, salvaguardas institucionais, etc). Essa análise tem de ser liminarmente orientada por uma distinção teórica essencial: a distinção entre a educação como direito individual de todos os cidadãos e a educação como obrigação a ser cumprida por três diferentes agentes: a criança (uma obrigação *moral*), os pais (uma obrigação *civil*) e o aparelho de Estado, através dos seus agentes decisores (uma obrigação *política*). Algumas Constituições podem apresentar o acesso ao ensino em geral – ou a um certo nível de ensino – como uma prerrogativa a ser usufruída, ou não, pelos cidadãos, em função dos seus interesses, convicções ou aspirações. Assim, por exemplo, a Constituição imperial de 1824 declara que a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos, sem afirmar ao mesmo tempo, que ela é obrigatória para todas as crianças (art. 179, 32). E a Constituição republicana de 1891, ao prescrever a laicidade do ensino público, reconhece implicitamente que existirão escolas oficiais; porém, não afirma que a educação de base será obrigatória para todos. Estamos, nesses casos, diante de uma qualificação estrita do acesso ao ensino como um direito individual, cuja utilização ou não dependerá estritamente da deliberação dos interessados (os pais).

Inversamente, a Constituição pode apresentar a educação, num certo nível (em geral, a educação de base: “ensino primário”, “ensino fundamental”, etc, conforme a terminologia de cada momento), como uma obrigação, a ser cumprida pelos pais (que devem garantir a inscrição e a frequência das crianças na escola) e pelo aparato burocrático estatal (que deve garantir as condições materiais necessárias à inscrição de todas as crianças em idade escolar). Nesse caso, a qualificação da educação de base como um “direito” corresponde a uma figura de retórica; ou, mais precisamente, a um expediente ideológico que apresenta a imposição coercitiva de uma obrigação a toda a coletividade como uma prerrogativa individual à disposição de cada cidadão, num procedimento individualizador que apenas reforça o efeito de isolamento emanado de todas as estruturas da sociedade capitalista. Nesse tipo de situação, o direito individual à educação só sobrevive nos níveis de ensino (por exemplo, a educação infantil, o ensino médio ou o ensino superior) onde o Estado só intervém como ofertante de vagas, sem criar concomitantemente a obrigatoriedade de frequência e inscrição. Todas as Constituições do Brasil a partir de 1934 seguem essa tendência geral: fixação da educação de base como uma obrigação civil (pais) e política (aparelho de Estado) e, ao mesmo tempo, apresentação do acesso aos demais níveis de ensino (infantil, médio, superior) como um direito individual a ser utilizado ou não pelos interessados, não obstante a presença do aparelho de Estado, através de alguma das suas esferas (federal, estadual ou municipal), na oferta de vagas nesses níveis.

É interessante analisar, à luz da distinção teórica acima apresentada (direito à educação como faculdade individual x direito à educação como obrigação), a variação do lugar ocupado pela matéria educacional no texto constitucional. As Constituições de 1824 e de 1891 não definiram a educação de base como uma obrigação a ser cumprida pelos pais e pelo Estado; indiretamente, qualifica-

ram o acesso à educação elementar como um direito individual. Esta é a razão pela qual, em ambas as Constituições, a abordagem da matéria educacional faz parte da “declaração dos direitos do cidadão”. A partir de 1934, as Constituições brasileiras retiraram a educação de base do rol desses direitos e passaram a tratar a matéria educacional nalguma parte do texto dedicada a um dos grandes temas da vida social: “família, educação e cultura”, “educação e cultura”, “educação, cultura e desporto”, etc. A razão desse deslocamento não podia ser senão a nova postura estatal com relação à educação: desde a Revolução de 1930, o Estado brasileiro sustentou regularmente o princípio da obrigatoriedade da educação de base. A Constituição de 1988 apenas radicalizou essa tendência, ao introduzir a educação no título “Da ordem social” (o que equivalia a considerá-la implicitamente um mecanismo de submissão das classes populares aos valores sociais dominantes) e ao definir o direito à educação como um *direito social* (art. 6º). É importante esclarecer que, neste contexto específico, *direito social* não podia significar a concessão de prerrogativas indivisíveis, só suscetíveis de serem gozadas conjuntamente por toda uma coletividade. Embora o processo de transmissão do saber escolar tenha um caráter de classe, a escola no capitalismo só reconhece os indivíduos como agentes educacionais; compete a eles, e não às classes sociais, inscrever-se na escola, freqüentar as aulas, submeter-se às provas e exames, obter a aprovação e receber o diploma. Por isso, o texto constitucional de 1988, ao definir a educação como *direito social*, só pode estar querendo dizer que o direito à educação não é um direito individual, cuja utilização dependa estritamente do arbítrio do interessado; e sim uma obrigação, imposta aos pais e ao próprio aparelho de Estado, em nome do interesse geral da sociedade.

Qual é a repercussão dessa distinção teórica na análise da significação social do direito à educação constitucionalmente declarado? Podemos deduzir que, ali onde

a educação de base é definida como um direito individual, e não como uma obrigação, será mais difícil promover a instauração e a expansão do ensino de base público e gratuito; não tendo emergido, durante o processo constituinte, pressões sociais a favor da obrigatoriedade da educação de base, pode-se supor que tais pressões não poderão surgir rapidamente no período imediatamente posterior, pois este tende a se caracterizar como um período de estabilização relativa da ordem social. Inversamente, ali onde a educação de base é definida como uma obrigação, será em tese menos difícil lutar pela concretização do ensino de base público, gratuito e obrigatório, pois as pressões sociais exercidas nesse sentido durante o processo constituinte tenderão a se converter em “cobrança” no período imediatamente posterior.

A reflexão sobre a distinção teórica entre a educação como direito individual e a educação como obrigação nos fez deslizar insensivelmente para o terreno do mapeamento das condições concretas necessárias à realização prática do preceito constitucional sobre a educação. Agora devemos dar um passo adiante e esclarecer que esse mapeamento começa durante a própria análise do texto constitucional. Encontramos neste uma declaração do direito à educação *stricto sensu*: esta consiste tão somente na enunciação do nível de ensino (elementar, médio, superior) que todos deverão freqüentar em caráter obrigatório. Já a declaração constitucional do direito à educação *lato sensu* abrange igualmente a enunciação das condições materiais necessárias à concretização do acesso de todos ao nível de ensino mencionado. Tais condições são de dois tipos principais: recursos materiais/financeiros e instituições jurídicas que protejam, apóiem e fortaleçam todos aqueles que lutam pelo cumprimento do preceito constitucional referente à educação. As expressões mais imediatas dessas condições são obviamente os recursos orçamentários destinados pelo Estado à educação e os “remédios jurídicos” (mandados, recursos

processuais etc) que um agente particular pode utilizar para viabilizar o cumprimento do preceito constitucional sobre a educação, para este ponto, inspiramo-nos diretamente na análise das condições materiais e institucionais necessárias à concretização dos direitos da cidadania, proposta por Marshall (1967). Em geral, a enunciação de tais condições ocorre na mesma parte do texto constitucional em que figura a declaração do direito à educação *stricto sensu*; não há portanto nenhuma dificuldade técnica em realizar a análise conjugada da declaração estrita do direito à educação e da enunciação das condições orçamentárias e judiciárias de sua concretização. Mas esse tipo de análise se torna mais interessante quando o pesquisador se coloca numa perspectiva histórica, analisando a evolução global, em determinada formação social, do tratamento dado à educação no plano constitucional. Voltemos ao caso brasileiro. Até 1934, esse tratamento não se faz acompanhar da discriminação das condições orçamentárias e judiciárias necessárias à concretização da expansão do ensino público gratuito. Desde 1934, as Constituições brasileiras - exceto as de 1937 e de 1967 - discriminam sistematicamente o percentual da receita tributária, nos três níveis, a ser gasto em educação; porém, elas não propõem instrumentos jurídicos suscetíveis de apoiar eficazmente as lutas pelo cumprimento dos preceitos constitucionais sobre educação. Só a Constituição de 1988 passará a esse último terreno ao definir o acesso ao ensino gratuito e obrigatório como *direito público subjetivo*, ao responsabilizar a "autoridade competente" pelo não-oferecimento - ou oferta irregular - do ensino considerado obrigatório e ao criar as figuras do mandado de injunção (exigência de regulamentação legal de preceitos constitucionais) e do habeas-data (exigência de acesso aos dados controlados pelo poder público, ou de correção de dados incorretos e prejudiciais aos interesses do impetrante). (arts. 5º, LXXI e LXXII, e 208, VII, parágrafos 1º e 2º).

O exame do texto constitucional pelo estudioso da educação também apresenta,

como afirmamos no início deste item, um segundo aspecto. Ele consiste na análise da totalidade do texto constitucional com vistas a verificar se "o espírito da Constituição" corrobora, limita ou mesmo contradiz o tratamento dado pelo documento constitucional especificamente à matéria educacional. Essa providência parece, à primeira vista, ser um procedimento banal, sobre cuja conveniência seria inútil insistir. Uma revisão bibliográfica no terreno da história da educação brasileira nos mostrará, entretanto, que muitos autores se limitam a analisar a parte do texto constitucional - Título, Capítulo, Seção, etc - especificamente dedicada à educação, embora tenham obviamente conhecimento do texto integral. Ora, é o exame integral da Constituição que vai nos revelar - antes mesmo que passemos à análise do contexto histórico (condições econômicas, sociais, ideológicas e políticas) em que vigora o texto constitucional - que as condições concretas da efetivação do direito à educação (recursos orçamentários fixos, "remédios jurídicos"), codificadas na parte do texto dedicada à educação, podem ser corroboradas, limitadas ou mesmo negadas nalguma outra parte. Assim, por exemplo, uma Constituição pode conter regras orçamentárias flexíveis, que abram a possibilidade de o Poder Executivo promover um eventual "contingenciamento" de verbas consagradas a rubricas específicas, em casos de "extrema emergência" (como o pagamento de parcelas da dívida externa, a execução de um "ajuste fiscal", etc). E ela pode ainda estabelecer um regime bastante liberal de controle dos executantes do orçamento, abstenendo-se de nomear punições para os agentes responsáveis pelo não-cumprimento das obrigações orçamentárias constitucionais em matérias como educação, saúde, habitação, etc. Já uma Constituição dotada de um outro "espírito" pode criar mecanismos rígidos de controle da aplicação de um percentual da receita tributária em educação, contribuindo mais eficazmente para a viabilização prática do direito à educação.

Analogamente, uma Constituição pode apontar os “remédios jurídicos” a serem utilizados pelos interessados caso o direito à educação esteja sendo desrespeitado, e simultaneamente se omitir sobre as condições necessárias à implementação, por parte do Ministério Público, de uma ação de denúncia e cobrança que seja efetivamente independente com relação aos desígnios dos ocupantes do Poder Executivo. Inversamente, a Constituição que define o direito à educação como um *direito público subjetivo*, que responsabiliza a “autoridade competente” pelo não-cumprimento das obrigações do Estado na área da educação e que coloca novos instrumentos jurídicos à disposição dos cidadãos (mandado de injunção, habeas-data etc) pode estar complementando a sua obra através da criação de condições legais para que o Ministério Público implemente uma ação independente com relação aos objetivos perseguidos pelos detentores do Poder Executivo e facilite desse modo a cobrança, por parte dos interessados, do cumprimento do direito à educação. Esse é, a nosso ver, o caso da Constituição brasileira de 1988.

Quisemos acima sugerir que o estudioso da educação deve sempre examinar a totalidade do texto constitucional. Em certos casos, todas as suas partes se harmonizam razoavelmente, ainda que subsista sempre alguma margem para a interpretação de dispositivos específicos. Essa característica parece ser mais freqüente em Constituições *sintéticas*, como as Constituições dos países anglo-saxões; e é mais difícil de ser encontrada em Constituições *analíticas*, como a atual Constituição brasileira. No caso das Constituições internamente harmoniosas, a concentração exclusiva da análise sobre a matéria educacional pode não comprometer totalmente o teor científico do trabalho investigativo, mesmo que este se mostre incapaz de reconstituir todas as conexões entre o modelo vigente de sociedade e a orientação geral da política educacional. Quando, porém, existem desajustes ou mes-

mo contradições entre as diferentes partes do texto constitucional, deixar de examinar o texto integral da Constituição equivale a comprometer a profundidade da própria análise da configuração aí assumida especificamente pelo direito à educação.

Como explicar teoricamente que as partes de algumas Constituições se harmonizem razoavelmente, e que as partes de outras Constituições estejam envolvidas em desajustes ou mesmo contradições? A análise jurídica tradicional consiste em atribuir a harmonia interna de certas Constituições à competência técnica e/ou ao “senso de realidade” do legislador; e em atribuir os desajustes e as contradições de outras Constituições à ausência de tais qualidades nos redatores do texto constitucional. Desde a primeira parte deste artigo, procuramos encaminhar a análise numa outra direção. A harmonia interna de uma Constituição indica que o processo constituinte transcorreu numa situação caracterizada pela clara hegemonia de uma fração determinada da classe dominante no seio do bloco no poder; ou, dito de outro modo, o “monolitismo” do texto constitucional revela que a fração hegemônica não teve necessidade de fazer, no decurso do processo constituinte, concessões de monta às demais frações da classe dominante ou mesmo a outras classes sociais integrantes de sua base social de apoio. Já os desajustes e as contradições do texto constitucional evidenciam que o processo constituinte selou um compromisso político, ainda que precário, instável e transitório, entre diferentes frações da classe dominante; ou então foi o veículo institucional da apresentação à nação de concessões de monta, destinadas a consolidar a hegemonia das classes dominantes (ou da fração hegemônica dentro do bloco no poder) sobre o conjunto da sociedade, a análise das conexões entre os desajustes ou contradições dos textos legais e os conflitos de classes está contida nas obras dos autores pertencentes à Escola Crítica do Direito, ver especialmente o monumental trabalho de Miaille (1982) e Edelman (1974 e 1978).

Terceiro passo da análise: a caracterização da posição das diferentes classes sociais com relação ao direito à educação

A análise do significado social do tratamento *global* dado pela Constituição à educação só se completa com a caracterização da posição das diferentes classes sociais com relação ao direito à educação. A análise do processo constituinte havia exigido o mapeamento, ainda que sumário, dos interesses coletivos em jogo na disputa travada em torno da produção de um novo documento constitucional. A análise do impacto social possível das fórmulas constitucionais sobre a educação exige que o pesquisador volte à observação do jogo de interesses sociais na conjuntura em questão. Nesta última etapa da pesquisa, entretanto, o foco da análise é mais específico que na primeira etapa. Mais exatamente, o pesquisador deve procurar caracterizar no plano teórico a posição de cada classe social, ou fração de classe, com relação ao direito à educação; para tanto, deve indicar quais são os interesses econômicos e políticos de cada classe social ou fração de classe, já que o posicionamento de cada um desses grupos sociais com relação ao direito à educação é parte integrante da defesa de certos interesses de classe e só pode ser explicado quando essa conexão é apreendida e levada em conta pelo investigador. Referindo-se especificamente à classe burguesa, Luiz Antonio Cunha faz uma observação que não hesitamos em aproveitar, por constituir-se em fonte poderosa de inspiração para o tipo de trabalho que estamos prognosticando nesta última etapa:

(...) a burguesia não era – como não é – homogênea. Cada fração dessa classe tem políticas diferentes e espera coisas diferentes da escola. Quando uma fração da burguesia torna-se dominante no âmbito da classe, procura assegurar a posição conquistada através de um determinado tipo de formação escolar imposto às demais frações (CUNHA, 1989, p.134-135).

Começamos nosso trabalho pela caracterização da posição dos grandes proprietários de terras com relação ao direito à educação. Em qualquer tipo de formação social – pré-capitalista, em transição para o capitalismo ou mesmo capitalista –, essa classe social sempre revelou não ter grande interesse na universalização do acesso à educação de base. Na agricultura, o nível de desenvolvimento das forças produtivas permaneceu regularmente baixo, seja porque a divisão do trabalho era incipiente e as técnicas agrícolas conservavam conseqüentemente um caráter rudimentar, seja por que a própria mecanização da agricultura resultou em técnicas mais simples que aquelas suscitadas pela mecanização da manufatura. Por isso, a classe fundiária se absteve de encarar a instrução elementar (ler, escrever e contar) como um pré-requisito essencial para a qualificação de sua mão-de-obra. A educação profissional do camponês tendeu a ser vista pelos grandes proprietários de terras como o resultado de sua vida doméstica (a sabedoria camponesa passando de pai para filho) ou de sua inserção prática nas atividades produtivas (o “aprender fazendo”).

Não tendo interesse econômico na educação de massa, a classe dos grandes proprietários rurais se inclinou a analisar a universalização do acesso à instrução por um ângulo predominantemente político. Na Europa do século XVIII, a classe fundiária tendeu a se opor à construção de sistemas nacionais de educação, projetados pelos déspotas esclarecidos dos Estados absolutistas. Para estes, a instrução elementar das massas rurais era o instrumento fundamental para a criação de um sentimento popular de patriotismo e de cidadania, sem o qual seria impossível substituir os exércitos mercenários por exércitos nacionais, dotados de alto grau de coesão ideológica e de combatividade. Para a classe fundiária, ao contrário, a universalização do acesso à instrução elementar só podia representar o prelúdio à sublevação camponesa generalizada, este ponto é analisado por

Bendix (1996, p.123), em sua obra magistral. Caso esta não viesse a ocorrer, sobrava ainda para os grandes proprietários rurais o prejuízo de perderem o domínio ideológico e político sobre o campesinato, em benefício do Estado nacional, controlado pela aliança de funcionários do rei e comerciantes, e empenhado em enquadrar politicamente as massas rurais com vistas ao seu próprio fortalecimento e ao enfraquecimento do poder local (ainda concentrado nas mãos da aristocracia rural).

É curioso notar que, sendo a classe fundiária sistematicamente contrária à universalização da educação de base por supor que esse processo levaria à sublevação camponesa ou à perda do controle ideológico e político sobre as massas rurais, sua posição era, no entanto, flexível no que diz respeito à participação eleitoral das massas analfabetas. Poderíamos pensar que a classe fundiária, pelo seu temor com relação à eventual eclosão de uma revolta camponesa, tenderia a ser sistematicamente contrária à participação eleitoral das massas rurais e, por conseqüência, a se opor inflexivelmente à concessão do voto ao analfabeto. Ocorre entretanto que a classe fundiária não enfrenta apenas, no plano político, a classe social que ela explora: o campesinato. Ela também se relaciona com as diferentes frações da burguesia, que, sob um Estado capitalista, tendem a exercer a hegemonia no seio do bloco no poder. Por isso, os grandes proprietários rurais podem vir a defender a adoção do voto do analfabeto – como ocorreu em algumas sociedades européias do século XIX –, na esperança de usar o controle estrito do eleitorado camponês e analfabeto como arma na resistência contra a hegemonia das frações burguesas urbanas. Este comportamento flexível diante do voto do analfabeto, combinado à rejeição inflexível do acesso universal à instrução elementar, é uma possibilidade teórica; mas nem sempre esta se concretizou. No Brasil republicano, a classe fundiária e os seus representantes ideológicos se posicionaram simultaneamente contra a uni-

versalização da educação de base e contra o voto do analfabeto, seguramente por pensarem que a institucionalização da participação eleitoral das massas rurais poderia ser o caminho para a sua submissão a outras forças políticas (burguesia urbana, classe média, lideranças revolucionárias), todas elas reticentes – quando não abertamente hostis – aos interesses da grande propriedade rural. Opondo-se à universalização da instrução elementar, os grandes proprietários rurais tenderam a defender, através da intelectualidade tradicional, o ensino privado e pago, ministrado sob os auspícios da Igreja Católica (considerada, pelo menos até o fim dos anos 60, ideologicamente confiável); às massas trabalhadoras só restariam, dentro desse projeto, a escolinha de fazenda, a escolinha das vilas operárias ou o analfabetismo. A importância política da classe fundiária, desde a construção do Estado nacional até a Revolução de 1930, é um dos fatores que explicam o caráter limitado – para dizer o mínimo – das declarações constitucionais do direito à educação nesse período.

Tentemos agora caracterizar a posição da burguesia urbana com relação ao direito à educação. Desde logo, deve-se reconhecer que todas as frações do capital (industrial, comercial, bancário) têm algum interesse em que a sua mão de obra tenha acesso à instrução elementar (ler, escrever e contar). Todas as atividades econômicas implementadas sob a direção do capital (trabalho na indústria, no comércio, no serviço bancário) exigem um domínio mínimo da leitura, da escrita e da aritmética. E, na grande indústria moderna, a máquina emite sinais, que devem ser captados com precisão, caso contrário ocorrerão acidentes danosos para o capitalista (destruição da matéria prima, quebra de máquinas etc) ou para o operário (acidentes do trabalho: ferimentos, mutilações etc). Ora, tais sinais não poderão ser plenamente apreendidos caso o operário não tenha tido acesso àquele mínimo de instrução acima mencionado⁶.

⁶ Pesquisa realizada por geógrafos na região de Campinas (década de 1970) revelou que um percentual considerável de trabalhadores rurais sem instrução elementar não lograva se orientar no espaço e se mostrava incapaz de chegar, pela via da intuição, a noções práticas fundamentais, como norte, sul, leste e oeste, ou esquerda e direita.

Portanto, a burguesia, em seu conjunto, tem interesse econômico em que a sua mão de obra tenha acesso à instrução elementar; nesse terreno – como em vários outros –, ela se diferencia da classe fundiária, que não tem praticamente nenhum interesse econômico em que a sua mão de obra adquira alguma instrução. Nem por isso, entretanto, a relação da burguesia com qualquer proposta de educação de massa é simples. Ainda no terreno econômico, a burguesia teme que a dinâmica da vida escolar leve os seus trabalhadores a adquirir mais conhecimentos que aqueles estritamente necessários para a sua inserção, em caráter subordinado, no processo de trabalho (industrial, comercial, bancário). Dito de outro modo: a burguesia teme que a escola, não trabalhando por encomenda direta do capital, crie um amplo contingente de “sobre-qualificados”, que se converterão em fator de atrito dentro do processo de trabalho e exercerão espontaneamente pressão a favor da redefinição dos seus objetivos gerais. Como bem mostrou Paro (2002), esse é o impasse em que vive a burguesia no terreno educacional: no que diz respeito à sua mão de obra, ela não deseja que haja “educação de menos”, mas também não aceita que haja “educação demais”.

Agregue-se que o interesse político leva o conjunto da burguesia, assim como a classe dos grandes proprietários rurais, a temer a educação de massa, pelos seus efeitos potencialmente politizadores. O acesso da mão de obra a saberes excessivos com relação às necessidades econômicas do capital poderia subverter as finalidades da instrução elementar, colocando-a a serviço da destruição da ordem social vigente. A combinação das hesitações burguesas quanto à formação de sua mão de obra com os temores burgueses com relação ao potencial subversivo de qualquer conhecimento indica que dificilmente o capital desempenhará, através de qualquer uma de suas frações (industrial, comercial, bancária), o papel de *força principal* nos processos de instauração, extensão ou aprofundamento

do direito à educação. Já vimos que os interesses (econômicos, políticos) dos grandes proprietários de terras se constituem em obstáculos a tais processos; da classe capitalista se pode dizer, na melhor das hipóteses, que ela está longe de desempenhar aí um papel de vanguarda.

A análise das posições da burguesia brasileira com relação à educação parece confirmar essa tendência geral. Não se contam industriais, banqueiros e grandes comerciantes entre os defensores mais ativos e ardorosos da escola pública; parece-lhes preferível apoiar algumas iniciativas filantrópicas privadas, insuscetíveis de engendrar, pela sua escala reduzida e por estarem estritamente controladas pelo mundo empresarial, efeitos prejudiciais à ordem social vigente e aos interesses da classe capitalista. Mesmo quando defende o ensino profissional, a burguesia brasileira tende a imaginá-lo funcionando em articulação direta com as empresas e sendo ministrado por encomenda direta destas. O que essa classe social teme, nesse terreno específico, é que as unidades de ensino profissional propiciem aos seus alunos uma formação “geral”, “polivalente” ou “politécnica”, sem relação com as necessidades *imediatas* das empresas. A informatização da produção – processo distinto da robotização e da automação – é um processo incipiente não só nos países capitalistas periféricos como também nos países capitalistas centrais (com exceção do Japão). Porém, mesmo nas empresas que se alçaram a esse nível, o ponto de vista capitalista sobre a formação do trabalhador tende a ser diferente da perspectiva proletária acerca da qualificação da mão de obra; os empresários temem que a “sobre-qualificação” leve os trabalhadores a uma intervenção “excessiva” no domínio do controle de qualidade, enquanto que estes lutam efetivamente para obter alguma participação na definição da orientação geral do processo de trabalho, recolhemos essas informações e idéias em dois importantes trabalhos de Lojkine (1990 e 1999).

É interessante, finalmente, observar que, na fase inicial da industrialização brasileira (Primeira República), a manufatura e a grande indústria moderna coexistiram, o que foi possível graças ao caráter retardatário desse processo: estando economicamente atrasado com relação aos países capitalistas centrais, o Brasil podia converter essa defasagem em vantagem e importar tecnologia industrial. Mas a manufatura predominou claramente, nessa fase, sobre a grande indústria moderna, pelo menos quanto ao número de trabalhadores em cada uma; só depois de 1930 a grande indústria moderna vai ganhando ascendência sobre a manufatura, dados a esse respeito se encontram nos trabalhos de Singer (1990); Teixeira (1990) e Pinto (1994). Sendo a manufatura uma forma de produção industrial onde subsistem a habilidade artesanal e o ofício, os empresários do setor manufatureiro tendiam a temer o livre funcionamento do mercado de trabalho e a mobilidade da mão de obra dentro do setor. Por isso, procuravam reter a força de trabalho qualificada – notoriamente escassa – através de mecanismos de controle pessoal. A criação de vilas operárias ao lado das unidades manufatureiras foi uma expressão dessa política empresarial: fornecendo casa, alimentação barata, cuidados médicos, escola primária e assistência religiosa às famílias dos trabalhadores, os capitalistas manufatureiros logravam reter os trabalhadores qualificados nas suas empresas, frustrando assim a competição entre empresas, no mercado de trabalho, com vistas à contratação da escassa mão de obra de formação artesanal⁷. Operando com mecanismos de controle pessoal da força de trabalho, tais empresários só poderiam se opor a qualquer ação mediadora do Estado no terreno da reprodução da força de trabalho industrial. Eis porque, nessa fase específica – predominantemente manufatureira – da industrialização, a reticência da

burguesia brasileira diante da escola pública e da escolarização universal tendeu a se manifestar de modo particularmente intenso.

Passemos agora à análise do extremo oposto do espectro social: as classes trabalhadoras manuais (operariado, proletariado dos serviços, campesinato, proletariado rural). Se raciocinásemos através de oposições simples, poderíamos concluir que o interesse objetivo dessas classes sociais seria a universalização da educação de base, seja para proporcionar às suas crianças oportunidades de ascensão individual na escala social, seja para lhes propiciar o acesso aos conhecimentos indispensáveis à organização da luta contra as classes exploradoras. Na prática, porém, as coisas jamais foram tão simples. E é por isso que as correntes defensoras do direito à educação fizeram inscrever nos textos constitucionais o dever dos pais com relação à educação dos filhos; vale dizer, a obrigação dos pais de inscrever os seus filhos na escola e de, a seguir, fazê-los freqüentar regularmente a mesma.

Por que isto pareceu necessário aos adeptos da escola pública e da democratização do ensino? Simplesmente porque a valorização incondicional e absoluta do acesso à educação de base jamais foi a atitude de fato predominante entre as famílias de trabalhadores manuais, não obstante o seu compromisso “oficial” com o imperativo moral de fornecer educação escolar às crianças. Para tais famílias, as crianças constituem mão de obra suscetível de ser colocada, desde cedo, a serviço da reprodução material da unidade familiar. Desse ponto de vista, a entrada das crianças no ensino fundamental representa um desvio da energia que poderia ser empregada na esfera do trabalho e portanto, indiretamente, um empobrecimento da família trabalhadora. É por isso que a evasão

⁽⁷⁾ Sobre as vilas operárias da Primeira República, consultar Palmira Petratti Teixeira, (1990) especialmente o capítulo 3, “Jorge Street e a sistematização do controle da mão de obra: a vila operária Maria Zélia”.

escolar das crianças pobres, como consequência do fracasso escolar, foi freqüentemente encarada como uma fatalidade, e não como um acontecimento revoltante, pelos pais desses alunos. Talvez pela mesma razão muitos pais de crianças pobres tenham promovido o retardamento da entrada dos seus filhos no universo escolar, sob o pretexto de que lhes faltaria a maturidade necessária para tanto, presente desde cedo somente nos filhos de pais ricos. Na expressão lapidar de Luiz Antonio Cunha, as famílias de trabalhadores manuais sempre tenderam a considerar muito elevados os *custos indiretos da escolarização*; vale dizer, a renda sacrificada, ou deixada de ganhar enquanto se estuda (CUNHA, 1978, p.146). Em suma: o fato de o acesso à educação de base permitir a *alguns* membros individuais das classes trabalhadoras manuais a ascensão na escala social não é suficiente para induzir essas classes sociais, no seu conjunto, a pensar que a troca de uma elevação da renda familiar por um incremento na taxa de escolarização da unidade familiar corresponde aos seus interesses econômicos de curto prazo. Com relação aos interesses políticos de longo prazo: poder-se-ia admitir que, a partir de uma certa fase de sua evolução política, as classes trabalhadoras manuais concebem a universalização da educação de base como uma arma decisiva na luta política contra as classes exploradoras e pela construção de uma organização política independente. Mas deveríamos levantar simultaneamente a hipótese contrária; isto é, a hipótese de que as classes trabalhadoras manuais rejeitariam o ensino público de base universal e obrigatório, por encará-lo como um poderoso instrumento a serviço da dominação ideológica burguesa. Na história de muitas sociedades capitalistas concretas, a segunda hipótese prevaleceu: o movimento político das classes trabalhadoras manuais se manteve distanciado da luta pela escola pública e pela democratização do ensino; ou até mesmo – como no caso do movimento operário de orientação anarquista na Primeira República – manteve-se reticente com rela-

ção à escola pública (considerada *burguesa*) e tendeu a pregar a auto-educação operária: vale dizer, a instauração de escolas anarquistas e anticapitalistas para as crianças da classe operária e para operários adultos sem instrução (GHIRALDELLI JR., 1987).

Falta-nos analisar a posição, com relação à educação, da classe social mais enigmática da sociedade capitalista: a classe média. Esta classe social tem estado, através dos seus representantes ideológicos (professores, intelectuais, cientistas, escritores), à frente das lutas pela escola pública e pela democratização do ensino, no Brasil e em outros países capitalistas. Devemos, portanto, procurar definir, aqui, os interesses em função dos quais essa classe social conduz as suas lutas no plano educacional. Essa busca implica desde logo descartar as aparências, evidenciando que certas motivações nobres, ostentadas pelos seus representantes ideológicos, não passam de auto-imagens, destinadas a ocultar das outras classes sociais, bem como dos próprios membros da classe média, a verdadeira natureza dos interesses acobertados pelas suas propostas educacionais. A classe média parece ser movida, no plano das lutas educacionais, por uma perspectiva altruísta: pondo-se no lugar das classes trabalhadoras manuais, tal classe seria induzida, por compaixão, a lutar pela escolarização das crianças pobres. Ou então ela parece estar movida, em tais lutas, por uma perspectiva patriótica: assumindo o ponto de vista de toda a nação, a classe média estaria propugnando ações estatais destinadas a promover o bem-estar material e espiritual do povo, a intensificar a coesão social e a reforçar o sentimento de identidade nacional.

Quando analisamos o funcionamento concreto da escola pública nas sociedades capitalistas centrais ou periféricas, constatamos que o ensino público, gratuito e obrigatório não tem levado à concretização desses objetivos. E a razão fundamental desse fracasso consiste no fato – colocado em evidência tan-

to por autores estrangeiros quanto por autores nacionais. Para Bourdieu e Passeron (1970), a classe social que exerce o poder no campo pedagógico, e portanto molda o sistema educacional segundo os seus interesses, é integrada pela burocracia escolar, imbricada à alta burocracia ministerial, e pela categoria professoral; ela corresponde a segmentos, cuja presença é particularmente importante nas lutas educacionais, daquele grupo social que denominamos aqui *classe média*. A escola pública é projetada, concebida e organizada para os alunos de classe média, e não para os alunos de origem popular (Tort, 1976; Garcia, 1984). Conseqüentemente, dentro do sistema educacional oficial, os alunos de classe média tendem ao sucesso e os alunos de origem popular tendem ao fracasso (reprovação, repetência, retardo, evasão). Portanto, os propalados altruísmo e patriotismo da classe média são, na melhor das hipóteses, atitudes pouco conseqüentes, que não revelam a preocupação em avaliar com precisão a distância entre os seus ideais e a realidade social, e não discriminam os meios aptos a minimizar a distância entre ambos. Diante dos dados propiciados por essa análise, observadores orientados predominantemente pelo senso comum - é o caso de muitos historiadores tradicionais - tendem a concluir que têm freqüentemente faltado à classe média “senso de realidade” ou “senso de responsabilidade social”; e que esses déficits intelectual e moral têm levado a classe média, no curso dos acontecimentos, a “trair” os segmentos sociais cujas aspirações estariam incorporadas em seu discurso: “o povo”, “a nação”, “os pobres”, “os excluídos”, etc. No Brasil, a historiografia e a literatura nos proporcionam bons exemplos de como opera o senso comum na análise da ação política da classe média. Nas considerações sobre a Abolição da escravidão

(1888), especialmente, a hipótese da “traição” mostra sua força: após a Lei Áurea, a classe média abolicionista (advogados, jornalistas, delegados de polícia, etc) teria se desinteressado pelo destino dos libertos, condenando implicitamente os negros à marginalização econômica, social e política⁸. Esse tipo de formulação, buscando detectar a existência de uma psicologia de classe média, apenas dificulta a investigação sobre a ideologia própria à classe média e sobre o modo pelo qual tal ideologia oculta os interesses econômicos e políticos desse grupo social.

Porém, a análise deve ir além da crítica às observações dos historiadores tradicionais sobre a psicologia da classe média. Ela deve também demonstrar que o processo ideológico se decompõe em pelo menos duas camadas, uma superficial e outra profunda. Mais claramente, a análise deve indicar que certas formas ideológicas de segundo grau se destinam a acobertar as ideologias orgânicas de classe - ou ideologias práticas - que constituem os móveis profundos da ação de classe. No caso da classe média, a ideologia meritocrática - o culto ao mérito individual, que para muitos autores está por trás da defesa pequeno-burguesa da escola pública - é apenas uma forma ideológica de segundo grau, que acoberta a ideologia verdadeiramente orgânica dessa classe: a busca da valorização, no seio da sociedade capitalista, do trabalhador intelectual em detrimento do trabalhador manual, o que implica o reconhecimento dessa superioridade pela classe capitalista e pelo aparato burocrático estatal capitalista.

Ao defender a escola pública e ao concebê-la como *escola única*, onde deveriam coexistir todas as classes sociais - burguesia, classe média, classes trabalhadoras manuais -, a classe média não está querendo verda-

⁽⁸⁾ É altamente significativo, do ponto de vista sociológico, o retrato que o escritor Afonso Schmidt pinta, em sua novela *A Marcha*, do panorama social brasileiro imediatamente após a Abolição: utilizando a técnica dos contrastes, o autor nos proporciona sucessivamente uma cena de baile, onde os jovens abolicionistas se regozijam pela “conquista da liberdade” e pelo “fim do privilégio”, e uma cena passada à beira do cais, onde os libertos vagabundeiam sem destino e sem projeto pessoal. Essa novela, de qualidade literária tão somente mediana, é altamente relevante do ponto de vista da Sociologia da cultura brasileira.

deiramente converter o sistema escolar no mecanismo supremo de reconhecimento de qualquer espécie de mérito individual. Caso esse fosse de fato o seu móvel fundamental, a escola pública adotaria procedimentos de valorização de habilidades e talentos próprios às crianças de origem popular, como a destreza manual, o senso prático, etc. Como o mérito individual é avaliado exclusivamente num terreno favorável às crianças da classe média – cultura livresca, domínio da linguagem escrita, etc –, pode-se concluir que os méritos mais encontrados na classe média são declarados, de ofício, superiores aos méritos mais encontrados nas classes trabalhadoras manuais. Assim, a escola pública se afasta da meta do reconhecimento dos méritos *individuais*, e evidencia o seu compromisso com a afirmação da superioridade do trabalhador intelectual (classe média) sobre o trabalhador manual. Nenhuma técnica compensatória imaginada pelos educadores preocupados com o fracasso escolar das crianças pobres tem revertido essa situação; na verdade, os procedimentos compensatórios também se pautam pelo respeito exclusivo às habilidades próprias às crianças da classe média e, conseqüentemente, são inaptos para modificar a situação da criança pobre dentro do universo escolar.

Esclareça-se agora que, a despeito de grande parte de suas crianças freqüentar escolas particulares, a classe média tem necessidade, do ponto de vista ideológico, da existência da escola pública, enquanto espaço destinado a promover a coexistência intelectual de diferentes classes sociais (burguesia, classe média, proletariado); ou seja, a *escola única*. A valorização do trabalhador intelectual com relação ao trabalhador manual, dentro da sociedade capitalista, não é um processo automático, diretamente decorrente da vigência da divisão capitalista do trabalho.

Os trabalhadores intelectuais precisam lutar incessantemente para que a sua superioridade salarial e social sobre os trabalhadores manuais não diminua, seja por obra das lutas sindicais e políticas destes últimos, seja por obra do desprezo recorrente das classes dominantes, em todos os tipos históricos de sociedade, por todos os que exercem qualquer espécie de trabalho, inclusive o intelectual.⁹ A escola pública aparece, assim, como um importante espaço institucional de encenação de uma competição entre *indivíduos* com vistas a apurar quais dentre eles detêm o maior mérito. O jogo se faz com “cartas marcadas”, pois os recursos exigidos e as metas visadas favorecem um dos contendores (a classe média). Mas a natureza profunda desse processo institucional de avaliação do mérito deve permanecer oculta aos olhos da sociedade, para que a classe média logre extrair da classe capitalista e do aparato burocrático estatal capitalista uma política regular de valorização econômica e social do trabalhador intelectual.

Esta é a razão teórica mais geral pela qual a classe média se coloca sempre, nas sociedades capitalistas, na vanguarda da luta pelo direito à educação; vale dizer, pela escola pública e pela democratização do ensino. Conseqüentemente, nos períodos ou nas conjunturas em que a classe média conquista maior força política, aumentam as possibilidades de concretização do direito à educação constitucionalmente declarado ou de ampliação dos seus termos.

Resta lembrar, para finalizar este retrospecto, que existe teoricamente a possibilidade de um Estado capitalista estrangeiro intervir no processo, em curso nalgum país periférico, de definição do tratamento constitucional da matéria educacional. Não estamos nos referindo aqui às denúncias que as grandes potências imperialistas endereçam a países periféricos, antes de aí realizarem uma in-

⁽⁹⁾ Convém não confundir o respeito das classes dominantes pelo produto da atividade intelectual – ciência, cultura, artes, tecnologia – com a consideração pelos indivíduos que a exercem. Freqüentemente, na história das sociedades de classe, os intelectuais, cientistas e artistas foram considerados como “empregados”, de nível social similar ao dos trabalhadores domésticos, pelas classes dominantes.

tervenção militar ou de aí promoverem um golpe de Estado com o concurso de forças locais. Todo golpe de Estado promovido ou apoiado por uma potência estrangeira é precedido pela divulgação, na mídia mundial, de dados que evidenciam elevados déficits nas esferas educacional, hospitalar ou habitacional. À luz de tais dados, a intervenção político-militar parece corresponder a um imperativo humano. Acontecimentos recentes (as invasões norte-americanas do Afeganistão e do Iraque) sugerem que tais denúncias são apenas um instrumento de legitimação de um ataque militar, não podendo ser atribuídas à preocupação dos governos imperialistas com a concretização de direitos civis, políticos ou sociais na periferia do capitalismo. Por isso, nosso interesse converge aqui para um outro tipo de situação: aquela em que um Estado capitalista estrangeiro, defendendo interesses econômicos das suas classes dominantes, empenha-se efetivamente em intervir, numa direção a ser definida em cada análise concreta, na instauração, moldagem ou redimensionamento do direito à educação num país capitalista periférico. Na análise desse tipo de situação, é sempre conveniente mapear os interesses de fração que o Estado capitalista estrangeiro representa. Caso se faça uma análise isolada das pressões dos grandes Estados capitalistas – e dos órgãos internacionais por eles controlados – sobre a política educacional dos países periféricos, sem relacioná-las com a defesa de certos interesses econômicos, cair-se-á numa visão ingênua sobre o modo de atuação dos governos imperialistas. É possível que grandes Estados capitalistas – e os organismos internacionais que eles controlam – façam pressão a favor de investimentos maciços em educação básica e, dentro desta, no ensino fundamental, e sugiram que os investimentos em ensino superior são secundários de um ponto de vista humano. Como interpretar essa postura? A interpretação ingênua supõe que os governos imperialistas estejam efetivamente preocupados com o destino das crianças da periferia; e que nisso entrariam em convergência com os

setores progressistas dos países atrasados. A interpretação realista leva em conta que as classes dominantes das grandes potências imperialistas são exportadoras de tecnologia, serviços e patentes; e que portanto é do seu interesse que se implemente uma política – sutil e “legitimada” – de desinvestimento no ensino superior e na pesquisa científica dos países periféricos. Num enfoque realista, evidencia-se a alta conveniência, para as grandes potências imperialistas, de que o desmonte do aparelho universitário e científico seja acobertado por políticas “humanas” de universalização da educação fundamental ou, no limite, da educação básica.

O aparelho de Estado sofre todas essas pressões referentes ao direito à educação, por ocasião do processo constituinte ou nos momentos posteriores, quando se trata de concretizar, ou não, tudo aquilo que foi estatuído no documento constitucional. Tais pressões têm obviamente uma eficácia desigual. A pressão das classes trabalhadoras manuais nesse terreno específico é limitada, raramente se alçando ao nível da pressão exercida, pelos seus sindicatos, sobre as empresas capitalistas e sobre os ramos econômicos ou trabalhistas do aparelho de Estado. A pressão exercida pelos Estados capitalistas estrangeiros, e pelos organismos internacionais que eles controlam, sobre os agentes elaboradores da legislação educacional pode ser particularmente forte, já que a dívida externa e a conseqüente necessidade de empréstimos estrangeiros colocam a burocracia dos Estados dependentes e periféricos numa situação bastante frágil diante de tais Estados e organismos. A pressão exercida pelas diferentes frações da classe dominante, internas ou externas, nesse terreno específico se coloca em tese num patamar próximo ao da pressão internacional; e isto porque, se os Estados imperialistas têm maior capacidade política de constranger as burocracias estatais da periferia, as classes dominantes têm um interesse mais direto (a disputa dos recursos orçamentários) no equacionamento das

políticas públicas de curto prazo, entre elas a política educacional. Porém, a cada fase e a cada conjuntura, uma fração específica demonstra possuir maior capacidade de pressão no terreno educacional, seja por deter um grau de força econômica e política que a credencia para o exercício da hegemonia política dentro do bloco no poder, seja por ser a fração que, naquele momento ou conjuntura, mais interesse demonstra em intervir na área educacional. Já a classe média, a despeito de não pertencer à classe dominante, conquista em certas fases ou conjunturas uma elevada capacidade de pressão política no terreno educacional. Tais fases ou conjunturas são aquelas em que a ideologia de classe média se apodera, como consequência da vitória de alguma “revolução pequeno-burguesa”¹⁰, de muitos postos no topo do aparelho de Estado. A classe média exerce tal pressão a partir de uma perspectiva específica, que não é a de nenhuma das frações da classe dominante; no entanto, essa intervenção se dá sempre dentro dos limites da ordem social capitalista, contribuindo de um modo específico e por uma via particular para o desenvolvimento educacional da sociedade capitalista. Sem a Revolução de 1930, onde a participação da classe média foi decisiva, os ideais da escola pública e da democratização do ensino não teriam conquistado a influência ideológica e a legitimidade social que preservaram até 1964. É sobre essa base, construída pelas lutas da classe média no período 1930 – 1964, que os educadores e intelectuais progressistas dos anos 1970 – 1980 procurarão erigir um movimento democrático pela educação, destinado a combater os efeitos da instauração, viabilizada pelo golpe de 1964, do controle da política educacional pela fração hegemônica da classe dominante (o capital monopolista).

Conclusão

Procuramos, neste texto, aproveitar inúmeras observações contidas em obras de história da educação, com vistas a re-presentá-las, devidamente articuladas, como proposta teórico-metodológica de análise do modo de presença do direito à educação nos textos constitucionais. Orientados por uma teoria materialista da história, propusemos aqui uma metodologia de análise, cujas etapas sucessivas são: a) a caracterização, com apoio na pesquisa histórica, da função política predominante no processo constituinte em questão (legitimação externa, compromisso político entre classes sociais ou frações de classe ou reiteração estrita de uma mesma hegemonia de fração); b) o exame do texto constitucional em duas etapas: I) exame da parte especificamente dedicada à matéria educacional; II) exame da totalidade do texto, com vistas a possibilitar a compreensão do modo pelo qual o todo condiciona, limita ou até mesmo anula (hipótese teoricamente extrema) a parte; c) construção de um quadro geral dos interesses de classe e de fração de classe que se confrontam durante o processo constituinte; d) caracterização da posição assumida, no período subsequente, pelas diferentes classes sociais quanto à conveniência, ou não, do cumprimento efetivo dos dispositivos constitucionais e, em particular, da matéria constitucional sobre educação.

Esclareça-se finalmente – e ainda uma vez – que nossas considerações sobre a história constitucional da educação no Brasil foram orientadas exclusivamente pela intenção de ilustrar eficazmente nossa proposta teórico-metodológica. É esse propósito que justifica o caráter sintético e sumário de nossas observações – que reconhecemos não terem um caráter probante – sobre a nossa história educacional.

⁽¹⁰⁾Por “revoluções pequeno-burguesas”, referimo-nos a transformações políticas e institucionais que se processam dentro dos limites do Estado burguês, e com a conservação da ordem social capitalista. Exemplo típico de “revolução pequeno-burguesa” é, a nosso ver, a Revolução de 1930: os seus objetivos políticos mais profundos – centralização político-administrativa, expansão do setor público, intervenção estatal a favor do desenvolvimento da indústria – exprimiam os horizontes ideológicos da classe média, e não os de qualquer fração das classes dominantes do Brasil.

Referências

ALTHUSSER, Louis. **Lenine et la philosophie**. Paris: François Maspero, 1969.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996, p.123.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproduction**: éléments pour une théorie du système d'enseignement. Paris, Les éditions de minuit, 1970.

CUNHA, Luiz Antonio. **A Universidade crítica**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 2ª edição, 1989.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1978.

EDELMAN, Bernard. **La légalisation de la classe ouvrière**. Christian Bourgois Editeur, Paris, 1978.

EDELMAN, Bernard. **O direito captado pela fotografia**. Coimbra: Editora Centelha, 1974.

FÁVERO, Osmar. **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2ª edição revista e ampliada, 2001.

GARCIA, Regina Leite. Um currículo a favor dos alunos das classes populares. In: Concepções e experiências de educação popular. **Cadernos CEDES**, n.13, Campinas/São Paulo: Editora Cortez/ CEDES, 1984.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **Educação e movimento operário**. Campinas: Cortez/Autores Associados, 1987.

LOJKINE, Jean. **A classe operária em mutações**. Belo Horizonte: Editora Oficina de Livros, 1990.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 2ª edição, 1999.

MARINI, Ruy Mauro. El Estado em América Latina. In: **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. México: UNAM, n.82, Out./Dez., 1975.

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

MIAILLE, Michel. **Une introduction critique du droit**. Paris: Editora Maspero, 1982.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 11ª edição, 2002.

PINTO, Maria Inez Machado Borges. **Cotidiano e sobrevivência**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1994.

SINGER, Paul. **A formação da classe operária**. São Paulo: Editora Atual, 4ª edição, 1990.

TEIXEIRA, Palmira Petratti. **A fábrica do sonho**: trajetória do industrial Jorge Street. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

TORT, Michel. **O quociente intelectual**. Lisboa: Editorial Notícias, 1976.