



José Gonçalves Gondra**
Traducido del portugués:
Elkin Obregón

¿Gobierno de los otros? Expansión del tiempo escolar y obligatoriedad de la enseñanza en Brasil*

¿Gobierno de los otros?

Expansión del tiempo escolar y obligatoriedad de la enseñanza en Brasil

En este texto se trata de mirar la ampliación a nueve años del tiempo escolar obligatorio, medida acoplada a un conjunto de otros dispositivos, como el asunto de la universalidad, gratuidad y libertad de enseñanza, etc., que activa y moviliza intereses de agentes variados, con horizontes de experiencias y expectativas que, a veces, chocan con aquellos definidos en determinadas coyunturas del poder público. Este dispositivo incide sobre un nivel de enseñanza —el elemental— y su realización hace aparecer un doble problema, como dos caras de la exclusión.

Palabras clave: Enseñanza elemental, universalidad de la enseñanza, gratuidad de la enseñanza, libertad de enseñanza, enseñanza obligatoria, educación en Brasil, exclusión.

A government of the others?

Expansion of schooling time and compulsory education in Brazil

This text considers the expansion of compulsory school time to nine years, a regulation connected to a set of other devices, such as that of universal, unrestrained and free education, which activates and mobilizes interests from several agents having experiences and expectations that sometimes collide with those defined by specific circumstances of the authorities. This device affects one of the teaching levels —the elementary one— and its implementation admits the appearance of a double problem, as two sides of exclusion.

Key words: Elementary education, universality of education, free education, teaching freedom, compulsory education, education in Brazil, exclusion.

Gouvernement des autres? Élargissement du temps scolaire et l'aspect obligatoire de l'enseignement au Brésil

Il s'agit de regarder dans ce texte l'élargissement à neuf ans du temps scolaire obligatoire, mesure associée à un ensemble d'autres dispositifs, tels que l'universalité, la gratuité et liberté de l'enseignement, etc. ce qui provoque et mobilise des intérêts d'agents variés avec horizons d'expériences et attentes que quelquefois entrent en collision avec ceux définis dans certains conjoncture du pouvoir public. Ce dispositif a une influence sur un niveau d'enseignement - élémentaire -, sa réalisation fait apparaître un double problème comme deux visages de l'exclusion.

Mots clés: Enseignement élémentaire, universalité de l'enseignement, gratuité de l'enseignement, liberté de l'enseignement, enseignement obligatoire, éducation au Brésil, exclusion.

* Este texto hace parte de la línea de investigación "Historia e historiografía de la educación brasileira", con apoyo del Consejo Nacional de Investigación (Conselho Nacional de Pesquisa —CNPq—), y de la Fundación de Amparo a la Investigación, del Estado de Río de Janeiro (Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro —FAPERJ—).

** PhD en Historia, UNICAMP. Profesor adjunto de la Universidad Estatal de Río de Janeiro.
E-mail: gondra@oi.com.br

- 1 Se trata de dos normas de carácter nacional: la Ley General de Enseñanza, del 15 de octubre de 1827, que versa sobre la enseñanza de primeras letras, y la Ley 11.274 del 6 de febrero de 2006, que ordena la obligatoriedad de la enseñanza fundamental de 9 años. En este momento, hay en curso iniciativas que apuntan a alterar esa última disposición. Se trata de la "Propuesta de enmienda a la Constitución" (PEC), orientada a la ampliación de la enseñanza obligatoria, ya aprobada por el Senado Federal en 2009, para el preescolar y la enseñanza media. Si resulta aprobada, los estados y los municipios de todo el país estarán obligados, hasta 2016, a ofrecer estudios a los niños de 4 a 5 años de edad, y a los adolescentes de 15 a 17 años.
- 2 Sociedad brasilera que, a su vez, ha sido objeto de muy diversas negociaciones. Para ello, entre otros trabajos, cf. la serie "Formadores de Brasil". En lo que alude más de cerca al tema de la educación, cf. los volúmenes ya publicados de la Biblioteca Básica de la Educación Brasileira (Gondra y Schueler, 2008; Souza, 2008, y Freitas y Bicas, 2009).
- 3 Para conocer un conjunto expresivo de estudios alusivos a la historia de la escolarización, cf. la producción contenida en los Congresos Brasileños de Historia de la Educación (véase *Sociedade Brasileira de História da Educação*, s. f.). Algunos aspectos relativos a la complejidad de este proyecto y a su realización pueden observarse en los estudios de Schueler (2002), Pinto (2005), Lemos (2006), Costa (2007), Cunha (2007), Uekane (2008), Borges (2008), Teixeira (2008) y Silva (2009).

Entre dos normas: 1827 y 2006,¹ nos ocupamos aquí de la experiencia brasilera, con un interregno de casi 180 años. Es claro que no hablamos del mismo Brasil, ni aun desde el punto de vista territorial, si observamos las acomodaciones internas en la organización de una enorme red municipal y de nuevos estados, constituidos a lo largo de los años, sólo para llamar la atención sobre una diferencia relativa a la estructura administrativa del país. Muchos otros ejemplos podrían extraerse de las transformaciones sucedidas en las matrices económicas, en el plano de las relaciones sociales y de trabajo, en el partidario, el demográfico, el urbano, el del vestuario, el alimentario, el religioso, el familiar y tantos otros aspectos de la vida. Una de esas mutaciones generalizadas que experimentó la sociedad brasilera es la de las formas de educación. Sobre ellas se produjeron acciones heterogéneas, con objetivos y efectos variados, tendientes a plasmar una sociedad.² Para ello, éste y otros campos fueron objetos de tensión, disputa y negociación, marcados por situaciones más o menos conocidas de nuestra historia.

En lo referente a las formas de educación, sabemos hoy que la instalación de la escuela como equipamiento cultural fue objeto de múltiples mediaciones, en virtud de los saberes, los espacios, los tiempos y los agentes sociales involucrados en ese proyecto. Éste, a su vez, fue adaptado a las peculiaridades del agenciamiento variable de esos términos,³ es decir, a los modos de ejercicio del poder. Así, pues, para inicio de nuestra reflexión, me gustaría problematizar una tesis, asunto de fondo de esta exposición: la de la "universalización" de la escuela, del proyecto ambicioso de convertir esta experiencia en una especie de "trazo común" al conjunto de la población, sobre todo la escuela elemental, o de primeras letras, o escuela primaria, o enseñanza fundamental.

¿Cómo hablar de una escuela "universal", cuando observamos a los excluidos de esta experiencia, índice o marcador más o menos regular del debate sobre los límites de la "universalización"? No obstante, a pesar del valor de este índice, resulta insuficiente para analizar los límites de la escuela como "universal". Sería necesario conectarlo con otros indicadores, para así pensar la tipología de las formas escolares (desde las escuelas de tiempo mínimo hasta las escuelas de tiempo to-

tal; los internados, las clases seriadas y multiseriadas, las unidocentes y pluridocentes, las laicas y las confesionales, por ejemplo), el funcionamiento de estos engranajes y los efectos que producen. Considerar e interrogar la realidad multifacética de la red escolar supone sin duda nuevas exigencias para pensar la escuela como “universal”.

Ahora bien, al hacer referencia a esta disposición, es preciso movilizar otro conjunto de aspectos para analizar los alcances y los límites de la “universalización”; es decir, cumple observar las propiedades generales de la escuela para problematizar el fenómeno de la escolarización como parcela de una compleja serie de mecanismos que van a apoyar y dar sustentación al Estado moderno, burgués y liberal. Como sabemos, la escuela moderna es contemporánea de los cuarteles, los hospitales, las prisiones, los hospicios, los ejércitos, los asilos y el fisco, por ejemplo. Un complejo institucional asociado al Estado, que, a su vez, procura asegurar su funcionamiento, administrarlo y se esfuerza en “universalizar” esos equipamientos. Dentro de ese registro, se trata de pensar una red de monopolios que, a su vez, organiza y ayuda a reproducir al propio Estado. Tenemos así constituido un ciclo, cuyas reformas regulares de los elementos que integran el Estado moderno, tornan comprensibles la manutención y la transformación que vienen pasando, y el archipiélago constitucional con él relacionado.

De esta institucionalización general o, si lo prefieren, de esta red de monopolios, centralizaré mi reflexión en la escuela. Creo que cabe preguntarse, en primer lugar, sobre la

aparición de esta nueva tecnología, y, luego, sobre la estatización de este equipamiento, y su normatización; entre estos dos asuntos se inscribe la extensión a nueve años del tiempo escolar obligatorio.⁴ Esta extensión es definida mediante la ampliación de la obligatoriedad del número de años, con la redefinición de la enseñanza fundamental y la edad en que debe iniciarse, aunque no sea ésta la única posibilidad de promover dicha extensión. Es posible pensar en soluciones alternativas, como el aumento del número de días lectivos, o la ampliación de la jornada de trabajo escolar.

Al observar estos dos ramales, el de la institución y el de sus normas, vemos cruzarse el elemento disciplinario, propio de la institución, con el elemento normalizador, propio de la reglamentación, lo que nos lleva a preguntar: ¿cómo el Estado reglamenta la escuela? ¿A partir de cuándo? ¿Con qué fines? ¿Qué alteraciones promueve en la propia actividad reguladora?

Una primera aproximación a la dupla “institución-norma”,⁵ nos lleva a pensar que la escuela surge a partir de un diagnóstico que empieza a considerarla una “necesidad”. En ese sentido, la escuela pretende subsanar una falta que el propio objeto de escolarización ayuda a instituir, y cuya falla / laguna / vacío pretende subsanar. Un vacío de fe, si pensamos en la ola escolar asociada a los proyectos católicos y protestantes del siglo XVI, obrando en la polaridad hereje / religioso, creyente / no creyente. Una falta de juicio, razón o ciencia, si pensamos en la escuela estatal, nacida en la esfera del complejo proyecto iluminista. En esta última clave, la “necesidad de la escuela”

4 Cf. Ley 11.274, del 6 de febrero de 2006, que altera la redacción de los artículos 29, 30, 32 y 87 de la Ley 9.394, del 20 de diciembre de 1996, que establece las directrices y las bases de la educación nacional, disponiendo la duración de 9 años para la enseñanza fundamental, con matrícula obligatoria a partir de los 6 años de edad. De este modo, define no sólo la duración, sino también el momento en que debe iniciarse (Brasil, Congreso Nacional, 2006).

5 Con la consolidación de la escuela por el Estado, y la afirmación del Estado por la escuela.

se ancla y crea otro par de opuestos. Esta vez, el bárbaro contra el civilizado, el “salvaje” contra el “fino”.⁶ No obstante, para analizar “la ausencia” sobre la cual se asienta la escuela, cabe preguntar: ¿cómo se monta la máquina? ¿Qué estructura le es impuesta? ¿Cómo funciona? ¿Qué podemos mirar como propiedades generales de la escuela? Quiero llamar la atención sobre siete puntos, sin pretender agotarlos, ni detallarlos, dados los límites de esta reflexión:⁷

1. No puede ser homogénea, debe ser estratificada desde el punto de vista:
 - a. Jerarquización de los saberes —educación infantil, enseñanza fundamental, secundaria, superior y posgrados.⁸
 - b. Estratificación de agentes (y dentro de un mismo grupo de agentes) —gestores, fiscales, profesores, familiares y alumnos.
 - c. Diferenciación de los saberes —horizontal y verticalmente.
2. Localización y arquitectura definida (fija), con ubicación específica.
3. Definición del tiempo —internado o externado (con repartición interna en el año, en la semana, en el día).
4. Delimitación del alcance (género, edad, condición social, salud, duración).
5. Establecimiento del método —para enseñar y asegurar el orden.

6. Fabricación de materiales / instrumentos escolares.
7. Confección de mobiliario, uniformes, y otras medidas que codifican la escuela, como la escriturización escolar (matrícula, frecuencia, boletines, libretas, etc.).

Creo que, a grandes rasgos, podemos afirmar que son éstas las “propiedades generales del equipamiento escolar”, con el que se espera promover una acción eficaz sobre los sujetos y sus cuerpos, sin el concurso del castigo, pues la violencia que ha de ejercerse pasa a ser de otro orden.⁹ De ahí su dimensión disciplinaria. No obstante, la “forma disciplinaria” es abrazada por el Estado para poder gobernar las “poblaciones”.¹⁰ En este sentido, la escuela debe reglamentarse con base en determinado diagnóstico o descripción, que se hace de la población, en nombre del proyecto que se pretende implantar. Por lo tanto, hay que definir y reglamentar la “forma y alcance” que se busca para esta máquina, a partir del funcionamiento del propio Estado.

Si esta matriz general ayuda a analizar la aparición y el funcionamiento de la escuela, también permite problematizar la propia idea de “universal” y de la exclusión, tomada apenas como ausencia de la escuela. En este registro, es fundamental interrogar el modo en que funciona el dispositivo pedagógico, cuál sistema de diferenciación permite que, en él, unos actúen sobre los otros, qué objetivos se

6 Dichas metáforas son manejadas con frecuencia para justificar la necesidad de la educación formal. Para seguir una de las dimensiones de esta característica, cf. Rizzini (2004).

7 En los trabajos presentados en los veinticuatro grupos de trabajo de la Asociación Nacional de Estudios de Posgrado e Investigación en Educación (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação —ANPEd—), es posible encontrar investigaciones relativas a los aspectos aquí indicados. Igualmente, véase lo que se está publicando en la revista oficial de la ANPEd, la *Revista Brasileira de Educação (Revista Brasileira de Educação)*, ambos accesibles en el portal de la Asociación (ANPEd, s. f.).

8 Debe subrayarse que estoy tomando aquí la estratificación actual del dispositivo pedagógico en Brasil. No sucede así en todas partes, ni asumió desde siempre tal estructura en la sociedad brasilera.

9 Dicho principio, sin embargo, no implicó la eliminación de los castigos corporales en las escuelas brasileras. A este respecto, cf. Sampaio y Gondra (2008).

10 Población concebida como un nuevo cuerpo: múltiple, cuantificable, localizable, mensurable. Véanse Foucault (2008a; 2008b).

persiguen, qué modalidades institucionales se utilizan, qué formas de institución están implicadas, qué tipo de racionalidad está en juego, y qué efectos produce esta combinación de elementos. Dicho cuestionario exige trabajar con la “normatización” de la escuela promovida por el Estado, dados los límites de las reflexiones pautadas exclusivamente en el debate relativo al acceso, condición suficiente para asegurar la constitución de un patrimonio común, y de un reparto igualitario de los bienes culturales bajo la responsabilidad de la organización escolar. La investigación debe interrogar también las condiciones que regulan y controlan el principio de la universalización.¹¹

Para analizar la cuestión de la enseñanza fundamental de nueve años, un segundo punto que merece nuestra atención estriba en considerar el modo en que el principio de la “libertad” ha sido normatizado en el caso de la escuela. En este punto, nuestra historia consagró la adhesión a la tesis de la “libertad de enseñanza”, si bien regulada por el Estado (municipal, estatal y nacional). Gracias a ello, en Brasil nunca se practicó el monopolio sobre la enseñanza. Aquí, organizaciones públicas, privadas, comunitarias, filantrópicas, caritativas e instituciones subvencionadas asumen tareas escolares en los más variados niveles y modalidades de enseñanza. El argumento central, frecuentemente movilizado, consiste en un diagnóstico que alega la incapacidad del Estado para ofrecer las vacantes, y también el supuesto derecho de los adultos para decidir qué tipo de formación escolar desean para los niños y los jóvenes. Aquí también cabe registrar que el principio de la

“libertad de enseñanza” se practicó de muy diversos modos (una materia adaptada a diferentes situaciones). Inicialmente, con poco o ningún control del Estado, situación que dio paso luego a diversas tentativas de regulación de ese principio y del mercado de la enseñanza.¹²

Un tercer aspecto que debe considerarse en el proceso de formación de la escuela toca con el principio de la “gratuidad”. En este punto, la primera Constitución de Brasil, fechada en 1824,¹³ determinaba, en su artículo 179, la gratuidad de la instrucción primaria para todos los ciudadanos¹⁴ del Imperio. Adelantándose a casi todos los países occidentales, los dirigentes brasileros formalizaron la instauración de la “gratuidad”, condición para tornar posible la escolarización de los niños y los adolescentes de todos los niveles sociales, dejando a un lado dos tipos sociales: esclavos y extranjeros.

Finalmente, un cuarto elemento importante para analizar la expansión de la enseñanza fundamental consiste en abordar la instauración de la “obligatoriedad” de la enseñanza. ¿Por qué el Estado recurre a ella? ¿Cómo viene siendo disciplinada? ¿Qué conduce al estado actual?

El recurso a esa normatización devela una zona oscura de la violencia cultural representada por la escuela, pues el uso de dicho principio se constituye en síntoma de las innumerables dificultades de legitimación social por las que pasó (y pasa) la educación formal. Organizada sobre un supuesto vacío / falta / laguna, la escuela quiso afirmarse en nombre de un pro-

11 Pensar en estos términos pone en escena nuevos elementos alusivos al modo de hacer efectiva la escuela para todos, haciendo visibles agenciamientos que definen la oferta y el funcionamiento de la escuela.

12 A ese respecto, cf. Almeida (1989), Barbosa (1982) y Oliveira (2003).

13 Después de la Independencia se eligió una Asamblea Constituyente. Sin embargo, tras enfrentamientos con el emperador, la Asamblea fue disuelta y surgió una Constitución. En ella se estableció la existencia de un Poder Moderador, representado por el propio emperador, que se autoproclamaba “defensor perpetuo de Brasil”.

14 La Constitución de 1824 reconocía formalmente como ciudadanos “los que en Brasil hubieren nacido, ya sean ingenuos, o libertos, aunque el padre sea extranjero, siempre y cuando éste no resida por servicio de su Nación”.

yecto “común”. Se le asignó la tarea, la responsabilidad y la competencia para constituir un patrimonio cultural, letrado, científico y escolarizado para todos. Se trataba de pensar la escuela como factor de producción de un trazo “común”, junto a una población más de una vez tildada de amorfa, incompleta o imperfecta.¹⁵ En este caso, el problema consiste en saber cómo practicar una forma “común” en una sociedad marcada por desequilibrios profundos. Para quedarnos apenas en un registro de las paradojas que recubren el surgimiento de la escuela, el proyecto del “común” y la experiencia del “desequilibrio” se encuentran en la base para poder comprender las medidas radicales adoptadas por el aparato estatal, en el sentido de afirmar el modelo escolar; entre ellas, la “obligatoriedad” escolar.

La imposición de la “obligatoriedad” escolar fue objeto de muy diversas soluciones, tanto en el exterior como en Brasil.¹⁶ No obstante, de modo general, se la mira como un índice de civilización y progreso. En el caso de la experiencia brasilera, las primeras iniciativas se dieron en el plano provincial y en la capital del Imperio, en pleno siglo XIX, tiempo de afirmación del Estado nacional y de la construcción de una vasta y compleja red de instituciones, entre ellas las escolares. En la imposibilidad de

tratar las variaciones en su totalidad, exploro tres iniciativas, apoyado en un estudio que hice sobre este tema con Luciano Mendes Faria Filho,¹⁷ y en la tesis de doctorado recientemente defendida por Dimas Neves, un profesor de Mato Grosso.¹⁸ La tesis busca contrastar las experiencias de escolarización en la capital del Imperio, en Minas Gerais, tenida como la provincia más populosa y más escolarizada, y en Mato Grosso, provincia del sertón, tierra de las “incivilidades”. Uno de los aspectos examinados en este estudio se refiere precisamente al problema de la obligatoriedad.

En Minas Gerais, la reglamentación de la instrucción elemental se inicia a partir de 1835, legislación que funciona como referencia importante para los dirigentes provinciales.¹⁹ La Ley 13, discutida y votada a comienzos de 1835, y su Reglamento 3 del mismo año, constituyen un conjunto articulado y detallado de determinaciones, que buscaba definir una política de instrucción para la Provincia. Compuesta de 34 artículos y, según todo parece indicarlo, inspirada en la Reforma Guizot de 1833,²⁰ esta ley, además de tratar sobre los contenidos básicos de la instrucción elemental, crea mecanismos de inspección de escuelas y profesores, y funda la Escuela Normal, para la formación de los profesores de la Provincia,

15 Este diagnóstico es objeto de una actualización regular, como puede advertirse en los debates contemporáneos referentes a la necesidad de la reforma, pero también en autores de la época, como Almeida (1989), Barbosa (1982) y Verissimo (1985). Igualmente, y entre otros, en los informes ministeriales y de los presidentes de provincia. Los informes aquí mencionados se hallan disponibles en la página web del Center for Research Libraries (s. f.). Podemos afirmar que el diagnóstico de la imperfección integra la retórica de la reforma y su ecología, en los términos de Popkewitz (1997).

16 Para observar la presencia y el tratamiento de esta cuestión en diversos países, y en Brasil, cf., entre otros, Peixoto (1933), Lourenço (1961) y Horta (1998).

17 A ese respecto, centrado en las experiencias de Minas Gerais, y en la Corte Imperial, cf. Faria y Gondra (2007).

18 Cf. Neves (2009).

19 En la articulación de las políticas mineiras, merece destacarse a uno de los principales políticos e intelectuales de aquel momento en Brasil: el licenciado Bernardo Pereira de Vasconcelos. Actuando en el Consejo Provincial desde 1835, Vasconcelos tuvo una destacada participación en la organización de la estructura jurídico-institucional de la Provincia Mineira y del Imperio. En el plano nacional, debe recordarse su decisivo papel en la organización del Colegio Pedro II, en 1837, que pasó a servir de modelo para la enseñanza secundaria en el régimen monárquico.

20 Compuesta de cuatro títulos (I. De la instrucción primaria y su objeto; II. De las escuelas primarias privadas; III. De las escuelas primarias públicas, y IV. De las autoridades de la instrucción primaria), prevé en sus veinticinco artículos la creación de una escuela primaria escalonada, los saberes de cada nivel, la relación con la Iglesia,

estableciendo, a diferencia del modelo francés, el principio de la "obligatoriedad" escolar.

La ley mineira de 1835 determinaba que, dentro de ciertos límites, la instrucción primaria era "obligatoria" en la Provincia de Minas Gerais. A este respecto, los legisladores defendían que:

Art. 11: Solamente las personas libres pueden frecuentar las Escuelas Públicas, y quedan sujetas a sus reglamentos.

Art. 12: Los padres de familia están obligados a dar a sus hijos la instrucción primaria de 1.^{er} grado, sea en Escuelas Públicas o privadas, o bien en sus propias casas, y no podrán retirarlos mientras no hayan aprendido las materias propias de ese grado.

La infracción de este artículo será penalizada con multa de diez a veinte mil reis, después que los infractores hayan recibido tres intimaciones en el espacio de seis meses, sin haber presentado razones para justificar su procedimiento, o que las presentadas hayan sido juzgadas inatendibles por el Gobierno, ante las informaciones de los Delegados. En caso de reincidencia, la multa será duplicada, considerándose reincidencia la continuación de la falta, dos meses después de la sentencia.

Art. 13: La obligación impuesta a los padres de familia en el artículo precedente, comienza a los ocho años de edad de los hijos; pero se extiende hasta los que actualmente tengan catorce años de edad.

Tales determinaciones, en lo que concierne a la obligación de los padres, fueron complementadas y detalladas por el Reglamento 3, que en su artículo 11 establecía:

Cuando la Presidencia juzgue inatendibles las razones con que los padres busquen justificar su omisión en instruir a sus hijos, o ninguna haya sido presentada por los mismos, la resolución que los declara objeto de multas, en virtud del artículo 12 de la citada Ley núm. 13, será dictada por el Delegado respectivo, y enviada al Juez de Paz para realizar su cobro.

Como puede observarse, la previsión de la "gratuidad" de la instrucción no se constituye en dispositivo suficiente para asegurar matrícula y frecuencia de los niños en la escuela.²¹

Una intervención suplementaria se hizo precisa para intentar garantizar la efectividad de la escuela. Tal intervención establecía cuándo había de comenzar y cuánto tiempo había de durar la experiencia. Es, al mismo tiempo, la

adopta el principio de la libertad de enseñanza; aunque instaurando una serie de condiciones sobre apertura y funcionamiento de la escuela privada, establece que todos los departamentos deberían poseer una escuela normal primaria, creando también un sistema de inspección, reuniendo autoridad política (o alcalde), jurídica (o juez), religiosa (la curia, y un ministro de cada uno de los otros cultos), pedagógica (un profesor indicado por el ministro de instrucción pública), y social (miembros del consejo de la región, o habitantes notables). Instituye, además, el principio de la gratuidad restringida, en virtud de la condición social del alumno. En lo que se refiere a la obligatoriedad, no aparece en esos términos, pero el artículo 18 prescribe que, en cada barrio, debería formarse un comité especialmente encargado de "vigilar y estimular" la instrucción primaria, pudiendo haber más de uno, según la población y las necesidades locales.

- 21 En lo que se refiere a la gratuidad universal, cf. las objeciones de Almeida (1989), quien, entre otros asuntos, señala que "la gratuidad trae consigo la indiferencia del público, y atenúa en gran medida la vigilancia de los padres" (p. 93). Al respecto de la obligatoriedad, cf. las tesis defendidas por Barbosa (1982) y Oliveira (2003), que atribuyen el éxito de la educación popular a la asociación de esos dos principios. No obstante, ambos llaman la atención hacia las objeciones al empleo de los mismos en Brasil, sea por el aspecto religioso, cuando la cuestión se ve asociada al protestantismo, que la convirtió en práctica ya en el siglo XVI; su supuesto anticlericalismo, pues la misma instauraría un socialismo de Estado; el carácter antiliberal; la dificultad de ejecución; el elevado costo, y el hecho de poder ser utilizado como arma política. El tratamiento de esos dos principios, mezclados con el debate religioso, también puede consultarse en el manual de L. Riboulet (1951).

definición de un “mínimo” para que la escuela cumpliera la función que le estaba siendo atribuida, y también el tiempo “máximo”, señalizador del alcance y los límites de acción del propio Estado. Dicho aspecto merece subrayarse, ya que traduce, en cierta medida, la representación de la élite dirigente (o de una parcela de ésta) acerca de la infancia y de su educabilidad, en un momento en que la escuela era frecuentada por personas de muy diversas edades. La medida expresa también el juego de las fuerzas sociales que luchaban para definir un proyecto “común” para los ciudadanos brasileños.²²

En Mato Grosso, el tema de la “obligatoriedad” aparece en la Ley Provincial 8, del 5 de mayo de 1837,²³ siendo tratado en el Título VI: “Obligación de los padres de familia respecto a la instrucción primaria”.

Art. 32: Los padres de familia que posean medios están obligados a dar a sus hijos la instrucción primaria, al menos del 1.^{er} grado, en las escuelas públicas, privadas, o en sus propias casas: esta obligación comienza a los ocho años de edad de los niños, y dura hasta los dieciséis.²⁴

A pesar de la normatización, pasados 13 años, el diagnóstico de los dirigentes sobre la necesidad de la escuela se mantiene, como puede observarse en este pasaje del informe de la Cámara Municipal de Diamantino:

Aunque la Cámara conozca deficientes habilitaciones en los profesores de 1.^o y 2.^o grados de instrucción primaria creados en su municipio, en nada satisface el poco número de alumnos que frecuentan las aulas, debido esto a la pobreza de muchos, que por falta de medios no pueden sus padres residir asiduamente en los Distritos, y así también la no estricta observación de la Ley en obligarlos [...] pues que en todos los distritos se ve este mismo aniquilamiento máximo en la instrucción pública (Mato Grosso, Relatorio de la Cámara Municipal de Diamantino, 16 de octubre de 1850).

Instalada en el plano municipal, la cuestión también preocupaba a los dirigentes de la Provincia a comienzos de la década del cincuenta del siglo XIX. Al tratar el tema general de la instrucción, el inspector afirmaba:

El aula de niñas, regida por la profesora D. Rosa Pereira Mendes, cuenta con veinticinco alumnas, y, si bien este número no corresponda al que debería esperarse, considerando nuestra población, pienso que esto se debe al rechazo de algunos padres de educar a sus hijas, añadido a la distracción de las escuelas particulares (Mato Grosso, Informe del inspector de estudios, Cuiabá, 17 de marzo de 1851).

Como se advierte, el asunto aquí era la enseñanza de niñas, asociado a la resistencia de las familias, y a un descuido de las escuelas particulares. La manutención de estos rasgos

22 Cabe llamar la atención, junto a la posibilidad de imposición de multas, sobre la determinación legal de la edad escolar entre 8 y 14 años. Al fundar una cadena progresiva de penalidades, el Estado buscaba fortalecer el dispositivo de la obligatoriedad.

23 La ley contiene 7 títulos y 45 artículos. El asunto de la obligación de los padres y las familias con la instrucción primaria es el tema del Título VI. Fue promulgada durante la gestión de José Antonio Pimenta Bueno, marqués de São Vicente (1803-1878), magistrado y político brasileño que ejerció varios cargos públicos, fue presidente de la provincia de Mato Grosso (26 de agosto de 1836-1838), diputado general (1845-1847), presidente de la provincia de Rio Grande do Sul (6 de marzo a 4 de noviembre de 1850) y senador del Imperio de Brasil (de 1853 a 1878). Al respecto de Bueno, cf. el estudio de Kugelmas (2002).

24 La legislación prevé multas para el incumplimiento de lo dispuesto en la misma, exceptuando sólo a los padres que demuestren faltas de medios, u “otras razones justificables”.

funciona como argumento para la redacción del Reglamento de septiembre de 1854, durante la gestión de Augusto Lerverger.²⁵ En dicho reglamento, el tema de la “obligación” es retomado en el capítulo relativo a la inspección de las escuelas, por intermedio de un sistema de remisión al artículo 32 de la ley de mayo de 1837. Se mantenían, pues, en el horizonte del dirigente provincial los términos enunciados 17 años antes. En el Reglamento de marzo de 1880, el tema sigue presente. No obstante, hay una ligera variación, que me gustaría señalar, pues se trata de tornar obligatoria la instrucción primaria de 7 a 14 años para el sexo masculino, y de 7 a 12 para el femenino. Vemos que se introduce el género como factor asociado a la obligatoriedad, como elemento de diferenciación, en un momento en que la co-educación ya se insinuaba en la propia legislación. Hay que detenerse más en la racionalidad de esta regla que, tal vez, esté asociada al máximo de compromiso que los dirigentes podían asumir con la causa de la instrucción, pero también a los límites impuestos al universo femenino, en términos de lo que se les permitía saber, y, no menos relevante, al hecho de que los 12 años marcara el ingreso a la “edad de los amores”. Es posible que los argumentos de orden moral, intelectual y de dotación presupuestal se hayan combinado para establecer la diferenciación entre niños y niñas en estos términos.

En el caso de Río de Janeiro, el tema de la “obligatoriedad” aparece en la reforma educativa de la provincia fluminense de 1849, luego estructurada en la intervención promovida en la Corte, en 1854, ambas articuladas a la formación de un eficaz aparato destinado a la “inspección y gobierno de las escuelas”. En 1849, correspondería al Consejo de Inspección de la Provincia fluminense la responsabilidad de “ampliar y generalizar la enseñanza, inculcar a los padres la necesidad de enviar a sus hijos a las escuelas”. En 1854, la cuestión de la obligatoriedad queda consignada en la determinación de que “padres, tutores, asistentes o protectores” que tuvieran a su lado niños mayores de 7 años sin impedimento físico o moral,²⁶ y no les proporcionaran “la enseñanza al menos del 1.º grado, incurrirán en la multa de \$20 a \$100, según las circunstancias”, siendo la multa duplicada en la reincidencia, verificada de seis en seis meses.²⁷ Tal proceso transcurriría “ex-officio”, de modo similar al que se practicaba en el caso de los crímenes policiales. Así pues, las luces y la comprensión de que la instrucción sería un anuncio, menos que una voluntad original y exclusiva de los individuos, también necesitaron, para hacerse efectivas, ser estatizadas, para intentar proporcionar y asegurar la experiencia “común” que ha de promover la escuela.²⁸

25 El almirante Augusto João Manuel Leverger, barón de Melgaço (1802-1880), fue escritor, héroe de la Guerra del Paraguay, y presidente en varias ocasiones de la provincia de Mato Grosso. Al respecto de este personaje, cf. Neves (2009).

26 Los que tenían enfermedades contagiosas, los no vacunados y los esclavos no tenían acceso a la matrícula.

27 “Art. 64. Los padres, tutores, asistentes o protectores que vivan en compañía de niños mayores de 7 años sin impedimentos físicos o morales, y no les proporcionen la enseñanza al menos de 1.º grado, incurrirán en multa de \$20 a \$100, según las circunstancias. La primera multa será duplicada en la reincidencia, verificada de seis en seis meses. El proceso, en estos casos, tendrá lugar ex-officio, igual a como se practica en los crímenes policiales.

Art. 65. El Inspector General, por sí mismo y por sus Delegados, velará eficazmente por la ejecución de los Artículos antecedentes; y para tal fin obtendrá de las Autoridades locales las listas de las familias, con los nombres y las edades de los niños pertenecientes a cada una” (Reglamento de 1854 de la corte Imperial).

28 El problema de la no ejecución de la ley, y del principio de la “obligatoriedad” en particular, encuentra explicaciones distintas: características negativas de la población, mala índole de los dirigentes, y también condiciones materiales para convertir la ley en acción, como señala Rui Barbosa (1982). Al analizar la dificultad de aplicación de las penalidades previstas en la ley para los transgresores de la obligatoriedad escolar, señala: “Pero hacer el juicio de esas infracciones a un cuerpo colectivo, de funciones gratuitas, y compuesto por funcionarios sobre quienes pesen otros cargos, es introducir en el germen de la nueva institución un principio de ineficacia incorregible”. Para

Sin embargo, como se ve, hasta este momento las iniciativas tendientes a organizar este proyecto son diseñadas en el plano provincial y municipal, sujeto al arreglo de fuerzas locales. Él va a sufrir un desplazamiento importante cuando empieza a ser concebido como una cuestión nacional. Una evidencia de esto puede localizarse en la acción de letrados y políticos brasileros de diversos matices ideológicos. Entre ellos, cabe destacar a Tavares Bastos,²⁹ quien, en 1870, en su más famosa obra, *La Provincia*, reflexionaba sobre el problema de la instrucción:

En verdad, no puede dejar de ser obligatoria la enseñanza donde existe escuela: nada más justo que castigar, por medio de penas adecuadas, a los padres y tutores negligentes, y sobre todo a los que se obstinen en alejar a sus hijos y pupilos de los templos de la infancia.

Tan legítimo, como es legítimo el patrio poder, el cual no incluye ciertamente el derecho inhumano de robar al hijo el alimento del espíritu; la enseñanza obligatoria es a veces del único medio de incitar a padres y tutores remisos al cumplimiento de un deber sagrado. En las ciudades, por ejemplo, donde haya escuelas suficientes, ¿cómo no sujetarlos a multas, o a trabajo y prisión, en caso de reincidencia? (Bastos, 1937: 224).

Como puede observarse, el licenciado destaca el interés público con el patrio poder, sustentando la tesis de que este último debería someterse al primero, indicando una cadena de penalidades como forma de doblegar la voluntad de los padres y someterlos a la voluntad del Estado, como modo de hacerlos cumplir su “deber sagrado”, y, con ello, legitimar los nuevos “templos de la infancia”.

Parece que es en el registro de la estatización de los derechos donde se debe comprender la expansión obligatoria del tiempo escolar. Esta expansión es, ante todo, una medida política cuya legitimidad, hoy, parece asumir nuevos contornos, teniendo en cuenta el tiempo en que vivimos, los modelos familiares practicados, el diseño del mundo del trabajo, con la presencia intensiva de las mujeres, las nuevas condiciones de vivir los años iniciales de la vida, y la presencia de nuevos agentes educativos, entre otros aspectos. Tales reconfiguraciones parecieran invertir las preocupaciones, y la cuestión pasa a centrarse en el ofrecimiento de vacantes para todos, en presiones por una institucionalización del niño, cada vez más precoz en guarderías y en los establecimientos de educación infantil, sugiriendo una ampliación aún mayor del tiempo escolar. Dicha ampliación supone enfrentar una agenda que impone considerar las inversiones necesarias para asegurar

asegurar la eficacia de la función penal prevista en la ley, propone: 1) simplificar a fondo el proceso, previniendo, hasta donde sea humanamente posible, los artificios del fraude; 2) concentrar la acción en magistrados singulares, y 3) remunerar apropiadamente ese trabajo adicional. Al lado del problema de la exequibilidad, Almeida defiende una legislación aún más enérgica. Para ello, se aproxima al modelo prusiano, afirmando que Prusia era uno de los países clásicos de la instrucción, y tenía sobre otros la ventaja de poseer una antiquísima práctica en la obligación escolar, por lo cual su sistema, al decir de todos los autores, era el más completo que se conocía (Almeida, 1989: 81). Al lado de las multas, se preveía allí la pena de prisión, trabajos forzados en nombre de la comunidad, pérdida de los socorros públicos y la obediencia de los niños a un tutor designado por el Estado. Para concluir, rebate posibles críticas cuando afirma: “No se diga que la legislación quedará demasiado severa. Pienso que no se podrá vencer de otro modo la indiferencia de aquellos que, habiendo crecido en la ignorancia, suponen que la instrucción es algo inútil para sus hijos. Y si tampoco este argumento convence, subrayo que todas las penas antes mencionadas están defendidas por la valiosa autoridad de M. Jules Simon” (Almeida, 1989: 83).

29 El licenciado Aureliano Cândido Tavares Bastos (1839-1875) fue un político, escritor y periodista brasiler. Por su lucha contra la excesiva centralización administrativa durante el Segundo Reinado, se le considera un precursor del federalismo. En 1870 publicó el libro *La Provincia*, en el que combate con gran elocuencia la centralización del poder público.

la atención a las nuevas demandas, a este nuevo público que ha de ser atendido por la escuela. Es el caso de pensar en el máximo volumen de recursos financieros que ha de invertirse, pero pensar también en la formación mínima para atender a esta población, en los saberes necesarios para trabajar con ella, en los instrumentos de trabajo, métodos, rutinas, alimentación, higiene, mecanismos de evaluación, etc.; y también, valga el ejemplo, en la articulación con otras agencias formativas y con otros niveles de enseñanza. En su límite, la dirección apuntada por la ampliación obligatoria del tiempo escolar supone observar de qué modo esta experiencia está siendo practicada por sus agentes, cuál ha sido el efecto sobre la vida de los niños y de las familias.

Indicadores recientes señalan que el 25% de los municipios no ha iniciado la implementación de los nueve años de escolaridad. Una tesis, recientemente defendida en la Universidad Federal de Paraná (Universidade Federal do Paraná —UFPR—) (Moro, 2009), señala límites importantes al proceso en curso, tales como el problema de la adaptación de los espacios, actitudes ante el niño de seis años, y la formación profesional necesaria para el trabajo con niños de esas edades.

Frente a las medidas que buscan intensificar las posibilidades de gobernar a los otros, cabe indagar de qué modo gestores, directores, profesores, familias y niños han enfrentado la estización creciente de sus vidas. Nos parece ésta una pista importante para las investigaciones, como modo de tomar distancia del sistema de reglas que viene siendo actualizado, refinado, intensificado. Pista que debe ser trabajada por investigadores atentos a su presente. Un presente que puede llegar a asumir otra densidad, si tenemos la posibilidad y la capacidad de construir la historia de los dispositivos de la universalización, libertad, gratuidad y obligatoriedad, entre otros. Puede ser éste un camino fértil para poder percibir cuánto se halla implicado en la normalización de la cual hacemos parte, y la necesidad o no de

alterarla, y las posibilidades y la dirección que debe construirse.

Así, pues, concebir la obligatoriedad escolar supone observar los dispositivos con los cuales se articula, las condiciones sociales para su realización, y los efectos producidos por la institucionalización compacta y cada vez más precoz de los niños en las unidades escolares. Tal vez sea la ocasión de contemplar la ampliación de la obligatoriedad escolar, para sorprender dicho dispositivo en su constitución histórica y en su funcionamiento, lo que puede convertirse en herramienta importante para cuestionar la positividad de los beneficios prometidos por la creciente institucionalización, y de los poderes que pretenden modelarnos.

Por último, como intenté demostrar a lo largo de esta exposición, no se trata de mirar la ampliación a nueve años del tiempo escolar obligatorio, como si tal medida constituyera una superficie delgada, compacta y lisa. Al observar que dicha medida viene acoplada a un conjunto de otros dispositivos, como el asunto de la universalidad, gratuidad y libertad de enseñanza, exigiendo al mismo tiempo una definición de la franja de vida o del rango de enseñanza que ha de convertirse en obligatoria, lo que se hace visible es una medida de superficie espesa, porosa y rugosa, teniendo en la mira que activa y moviliza intereses de agentes variados, con horizontes de experiencias y expectativas que, a veces, chocan con aquellos definidos en determinadas coyunturas del poder público. Junto a esto, observar el funcionamiento de este dispositivo a lo largo de la historia de la educación brasilera permite ver que el mismo incide sobre un nivel de enseñanza —el elemental—, y que su realización hace aparecer un doble problema: los que infringen la norma y no van a la escuela, estos en número aún considerable, y aquellos otros que, acudiendo a la escuela, en las rutinas instituidas vienen siendo marcados con el signo de la incapacidad; estos en número aún más expresivo, como figura en todos los

diagnósticos y los censos oficiales. Cuando evidenciamos estas dos caras de la exclusión, la operada en la puerta y la que se procesa dentro de las escuelas, nos vemos impulsados a desconfiar de las representaciones románticas y positivas del equipamiento escolar y de aquello que produce; lo que, por extensión, nos lleva a interrogarnos sobre el sentido único de democratización que la imposición de los nueve años de enseñanza fundamental obligatoria cargaría consigo, como si estuviera dotado de una especie de esencia o naturaleza. ¡No parece ser exactamente esto lo que las vidas que se pretende gobernar mediante la escuela han demostrado!

Referencias biblio y cibergráficas

Almeida, José Ricardo Pires, 1989, *História da instrução pública no Brasil 1500-1889. História e legislação*, Brasília, INEP.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação —ANPEd—, s. f., disponible em: <http://www.anped.org.br/inicio.htm>

Barbosa, Rui, 1982, *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*, Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa.

Bastos, Tavares, 1937, *A Província*, São Paulo, Cia. Editora Nacional.

Brasil, Congresso Nacional, 2006, Lei 11.274, de 6 de fevereiro, altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade, *Presidência da República Federativa do Brasil*, disponible em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm

Borges, Angélica, 2008, *Ordem no ensino: Organização e funcionamento da inspeção docente na corte imperial (1854-1865)*, Rio de Janeiro, UERJ.

Center for Research Libraries, s. f., "Brazilian Government Document Digitization Project. Hart-

ness Guide to Statistical Information", *Center for Research Libraries*, disponible em: <http://www.crl.edu/brazil>

Costa, Ana Luiza Jesus da, 2007, *À luz das lamparinas: as escolas noturnas para trabalhadores no Município da Corte (1860-1889)*, Rio de Janeiro, UERJ.

Cunha, Beatriz Rietmann Costa e, 2007, *Assistência e profissionalização no Exército: elementos para uma história do Imperial Colégio Militar*, Rio de Janeiro, UERJ.

Faria Filho, Luciano M. y J. G. Gondra, 2007, "In the name of civilization: compulsory education and cultural politics in Brazil in the 19th century", in: Eugenia Roldán Vera y Marcelo Caruso, orgs., *Imported Modernity in Post-Colonial State Formation: The Appropriation of Political, Educational and Cultural Models in Nineteenth-Century Latin America*, Frankfurt, Peter Lang.

Freitas, Marcos y Maurilane Biccás, 2009, *História social da educação no Brasil (1926-1996)*, São Paulo, Cortez.

Foucault, Michel, 2008a, *Nascimento da biopolítica*, São Paulo, Martins Fontes.

_, 2008b, *Segurança, território, população*, São Paulo, Martins Fontes.

Gondra, J. y A. Schueler, 2008, *Educação, poder e sociedade no Império brasileiro*, São Paulo, Cortez.

Horta, José S. B., 1998, "Direito a educação e obrigatoriedade escolar", *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, núm. 104, jul., pp. 5-34.

Kugelmas, Eduardo, org., 2002, *José Antonio Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente)*, São Paulo, Editora 34.

Lemos, Daniel Cavalcanti de Albuquerque, 2006, *O discurso da ordem – A constituição do campo docente na Corte Imperial*, Rio de Janeiro, UERJ.

Lourenço Filho, M. B., 1961, *Educação Comparada*, São Paulo, Melhoramentos.

Moro, Catarina de Souza, 2009, *Ensino fundamental de 9 anos: o que dizem os professores do 1º ano*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná.

- Neves, Dimas, 2009, *Razões de Estado: Reformas da instrução em Mato Grosso, Minas Gerais e na Corte Imperial (1851-1859)*, Rio de Janeiro, UERJ.
- Oliveira, Antônio de Almeida, 2003, *O ensino público*, Brasília, Senado Federal.
- Peixoto, Afrânio, 1933, *Noções de História da Educação*, São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- Pinto, Inára de Almeida Garcia, 2005, *Certame de atletas vigorosos/as: uma análise dos processos de seleção de professores/as no século XIX (1855-1863)*, Rio de Janeiro, UERJ.
- Popkewitz, Thomas, 1997, *Reforma educacional — Uma política sociológica — Poder e conhecimento em educação*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- Riboulet, L., 1951, *História da pedagogia*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- Rizzini, Irma, 2004, *O cidadão polido e o selvagem bruto: a educação dos meninos desvalidos na Amazônia Imperial*, Rio de Janeiro, UFRJ, IFCS.
- Sampaio, Thiago y José Gondra, 2008, "Ciência pela força? Dr. Abílio Cesar Borges e a propaganda contra o emprego da palmatória e outros meios aviltantes no ensino da mocidade (1856-1876)", in: *Anais do V Congresso Brasileiro de História da Educação*, Aracaju, UFS. [in: *Acta Scientiarum. Education*. Maringa, vol. 32, núm. 1, ppl. 75-82, 2010, *Portal de Periódicos da UEM*, disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/9482/9482>].
- Silva, José Claudio Sooma, 2009, *Teatros da modernidade. Representações de cidade e escola primária do Rio de Janeiro e Buenos Aires nos anos 1920*, Rio de Janeiro, UERJ.
- Schueler, Alessandra, 2002, *Forma e culturas escolares na cidade do Rio de Janeiro: práticas, representações e experiências de profissionalização docente em escolas públicas primárias (1870-1890)*, Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- Sociedade Brasileira de História da Educação, disponível em: <http://www.sbhe.org.br/>
- Souza, Rosa, 2008, *História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XX (ensino primário e secundário no Brasil)*, São Paulo, Cortez.
- Teixeira, Giselle Baptista, 2008, *O grande mestre da escola – uma análise dos livros escolares na Corte Imperial*, Rio de Janeiro, UERJ.
- Uekane, Marina Natsume, 2008, *Instrutores da Milícia Cidadã. Um estudo da Escola Normal da Corte*, Rio de Janeiro, UERJ.
- Verissimo, José, 1985, *A educação nacional*, 3.^a ed., Porto Alegre, Mercado Aberto.

Referencia

Gondra, José Gonçalves, "¿Gobierno de los otros? Expansión del tiempo escolar y obligatoriedad de la enseñanza en Brasil", traducido del portugués por Elkin Obregón, *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. 22, núm. 58, septiembre-diciembre, 2010, pp. 37-49.

Original recibido: mayo 2010

Aceptado: junio 2010

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.
