

Dermeval Saviani

O CONGRESSO NACIONAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Significado político da ação do Congresso Nacional no processo de elaboração das Leis n.º 4024/61, 5540/68 e 5692/71

Tese apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de livre-docente em História da Educação à Comissão Julgadora da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Universidade Estadual de Campinas

Campinas

1986

**UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL**

A
Maria Aparecida,
com ternura.

Comissão Julgadora:

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
I - CONGRESSO NACIONAL, POLÍTICA E EDUCAÇÃO.....	18
1.0 Congresso Nacional na Política Brasileira...	18
2.0 Congresso Nacional na Educação Brasileira...	42
II - O CONGRESSO NACIONAL E A LEI 4024/61: a <u>estr</u> tégia da "conciliação" na "democracia <u>restr</u> <u>ta</u> ".....	51
1.0 projeto original.....	51
2. Um novo projeto.....	60
3.0 projeto aprovado.....	69
4. Significado político do texto convertido em lei.....	75
III - O CONGRESSO NACIONAL E A LEI 5540/68: a <u>estr</u> tégia do "autoritarismo desmobilizador" na instalação da "democracia excludente".....	82
1.0 projeto original.....	82
2. A tramitação do projeto.....	92
3. Significado político do texto aprovado.....	102
IV - O CONGRESSO NACIONAL E A LEI 5692/71: a <u>estr</u> tégia do "autoritarismo triunfante" na <u>conso</u> <u>lidação</u> da "democracia excludente".....	115
1.0 projeto original.....	115
2. A tramitação do projeto.....	122
3. Significado político do texto aprovado.....	134

CONCLUSÃO..... 152

BIBLIOGRAFIA CITADA..... 168

RESUMO

O presente trabalho investiga o significado político da ação do Congresso Nacional no processo de elaboração das leis 4024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Lei 5540/68 (Lei da reforma universitária) e Lei 5692/71 (Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1ª e 2ª Graus).

A Introdução procura apresentar e justificar a escolha do tema bem como do enfoque adotado cujo referencial teórico compõe-se, em síntese, do seguinte feixe de categorias: "Estado", em sentido ampliado, abarcando, portanto, a "sociedade política" e a "sociedade civil" organicamente articuladas entre si. "Partido", também em sentido ampliado, distinguindo-se assim, em seu interior, os "partidos políticos" e os "partidos ideológicos". "Liberalismo", "conciliação", "autoritarismo desmobilizador" e "autoritarismo triunfante" que traduzem as estratégias básicas que vigoraram no período analisado. "Democracia restrita" e "democracia excludente" que designam os regimes políticos nos quais foram acionadas as estratégias referidas. E obviamente, "Parlamento", órgão da sociedade política mais diretamente ligado à sociedade civil.

O primeiro capítulo esboça um quadro geral do lugar do Congresso Nacional na política e educação brasileiras, destacando os principais elementos que constituem os antecedentes da ação desempenhada pelo Congresso em relação às três leis citadas.

O segundo capítulo tem por objeto o Congresso Nacional em face da Lei 4024/61, abordando o projeto original, sua tramitação e o significado político do texto aprovado.

A mesma trajetória é seguida pelos terceiro e quarto capítulos que cuidam, respectivamente, do papel desempenhado pelo Congresso Nacional em relação à Lei 5540/68 e à Lei 5692/71.

A conclusão enfeixa, sinteticamente, os principais resultados e faz uma referência, à guisa de problema aberto, ao momento brasileiro atual, tentando evidenciar a necessidade de se articular o Congresso Nacional com as forças empenhadas em superar as profundas desigualdades sociais e, logo, educacionais que marcam a vida brasileira.

INTRODUÇÃO

O problema objeto deste estudo se originou de pesquisas anteriores que desenvolvemos sobre as Leis 4024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Lei 5540/68 (Lei da reforma universitária) e Lei 5692/71 (Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus). (1)

Nessas pesquisas chamou-nos atenção o fato de que as três leis tiveram origem em projetos oriundos do poder executivo. Como isso parece ser regra na tradição da legislação do ensino no Brasil, colocamo-nos diante da seguinte indagação: Qual o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino? Pelo estudo anteriormente feito ficava evidente que o poder do Congresso Nacional se exercia basicamente através das emendas. Por esse meio ele poderia interferir no projeto do executivo alterando-o adjetiva ou substantivamente. Nesse sentido, ainda que a origem do dispositivo legal não estivesse no Poder Legislativo, o produto, ou seja, o texto legal, poderia ser obra efetivamente sua.

Ora, a constatação supra sugere, pois, que as emendas constituem a contribuição específica do Poder Legislativo aos projetos de lei oriundos do Executivo. Portanto, são elas

(1) Cf. D. Saviani, Educação Brasileira: estrutura e sistema e D. Saviani, "Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5540/68 e 5692/71", in: Educação: do senso comum à consciência filosófica, pp. 133-155.

o caminho para se compreender o papel do Congresso Nacional na legislação do Ensino. Entretanto, paralelamente àquela constatação, verificou-se também que, via de regra, as emendas não têm merecido a atenção dos estudiosos da educação brasileira em geral, e da legislação do ensino, em particular. Com efeito, os comentários tendem a se concentrar na análise do produto final fazendo, quando muito, comparações com o texto do projeto original. São raros os estudos que se dedicam a reconstituir a gênese da lei. E mesmo esses, por limitações da perspectiva teórica de análise, tendem a privilegiar o plano descritivo (2). Com isso, perdem a possibilidade de iluminar a compreensão do produto pela via do exame do modo como foi produzido.

Daí, nosso interesse em retomar as referidas Leis, analisando cuidadosamente as emendas apostas pelos congressistas ao texto original, de modo a captar, com esse procedimento, o papel desempenhado pelo Congresso Nacional na gestação do texto final que, em última instância, nos termos da Constituição, é decretado por ele (Congresso Nacional) e sancionado pelo Presidente da República com o que se converte em lei. Encetado tal estudo, um primeiro esboço foi apresentado na XXIX Reunião Anual da SBPC realizada em São Paulo, em 1977 (3). Ali enunciamos o seguinte resultado geral decorrente do exame das emendas:

(2) Ver, Por. ex., J.E.R. VillaLobos, Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade.

(3) Cf. D. Saviani, "Funções de preservação e de deformação do Congresso Nacional na legislação do ensino: um estudo de política educacional". In: Educação: do senso comum à consciência filosófica, pp.157-159.

"A conclusão a que se chegou indica claramente que, em relação à Lei 4024/61 a função desempenhada pelo Congresso Nacional foi de deformação da coerência do projeto original elaborado por uma comissão de educadores designada pelo então Ministro da Educação, Clemente Mariani. Já em relação às Leis 5540/68 e 5692/71, a função desempenhada foi a de preservação da coerência dos projetos originais" (4).

Mas, naquele mesmo esboço, perguntávamos:

"Por que essa diferenciação de funções? Quais as suas causas?" (5).

E sugeríamos o modo de respondê-las:

"A resposta a essas perguntas deve ser buscada numa análise do modo de funcionamento do regime político brasileiro" (6).

No presente estudo retomamos essa trajetória. Pretendemos compreender o papel desempenhado pelo Congresso Nacional na política educacional. Para tanto, precisaremos levar em conta o movimento da política brasileira. Com efeito, as estratégias de sustentação política dominantes no país envolvem o Congresso Nacional e não deixam de influenciar (senão, mesmo, determinar) os rumos da questão educacional quando esta é objeto de regulamentação

(4) Cf. D. Saviani, "Funções de preservação e de deformação do Congresso Nacional na legislação do ensino: um estudo de política educacional". In: Educação: do senso comum à consciência filosófica, p. 157.

(5) *Ibidem*, p. 157.

(6) *Ibidem*, p. 157-8.

ção jurídico-política.

Do ponto de vista do enfoque a ser adotado, considere-se relevante a "teoria ampliada do Estado", segundo a qual "Estado = sociedade política + sociedade civil" (7). Entendida a "sociedade política" como o aparelho governamental propriamente dito (Estado em sentido restrito) que detém o monopólio da coerção aceita socialmente como legítima e como "sociedade civil" o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, conclui-se que o Estado, nessa acepção ampliada, é, em síntese, "hegemonia revestida de coerção" (8). Nesse contexto, considerados os poderes que constituem formalmente o Estado, o Legislativo se revela aquele que se vincula mais diretamente à sociedade civil:

"Unidade do Estado na distinção dos poderes: o Parlamento mais ligado à sociedade civil, o Poder Judiciário entre Governo e Parlamento, representa a continuidade da lei escrita (inclusive contra o Governo). Naturalmente todos os três poderes são também órgãos da hegemonia política, mas em diversa medida: 1) Parlamento; 2) Magistratura; 3) Governo" (9).

(7) A. Gramsci, Quaderni del carcere, vol. II, pp. 763-4.

(8) *Ibidem*, pág. 764.

(9) *Ibidem*, pág. 752.

Dada a maior representatividade do Parlamento em relação ao conjunto da sociedade, pode-se compreender porque, por pressões da sociedade civil se possa chegar à aprovação de leis de interesse da população sem que, entretanto, como tem ocorrido frequentemente no Brasil, tais leis ganhem plena vigência. Isto pode ocorrer porque, embora a lei, tendo sido aprovada, esteja, de direito, em vigor, de fato ela pode se tornar letra morta se já passivamente (incúria administrativa ou judicial) seja ativamente (empenho governamental em ignorar a lei ou hermenêutica jurídica e sentenças protelatórias, condenatórias ou absolutórias proferidas nos tribunais). Parece residir aí a base explicativa de "slogans" que passaram a integrar o nosso folclore político, tais como: "a lei é boa; pena que não é aplicada; ou, " aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei".

Nas condições próprias da estrutura social de classes, a sociedade se encontra dividida em uma multiplicidade de grupos com interesses não apenas diferentes mas antagônicos; este é o caso dos grupos sociais fundamentais nascidos "no terreno originário de uma função essencial no modo da produção econômica" (10). Em consequência, as organizações constitutivas da sociedade civil assumem predominantemente a forma de "partidos". Com efeito, trata-se efetivamente de partes da sociedade que constituem agrupamentos com interesses comuns que se organizam para a defesa e ampliação de seus interesses.

(10) A. Gramsci, Quaderni del Carcere, vol. III, pág. 1513. Cf. também, Gli intellettuali, pág. 3.

Entretanto, para que a noção de "partido" cubra todo o espectro da sociedade civil, é necessário, da mesma forma que se fez em relação ao conceito de "Estado", considerá-lo em sentido ampliado. Daí a importância da distinção entre "partidos políticos" e "partidos ideológicos".

O partido político constitui uma "organização prática (ou tendência prática), ou seja, um instrumento para a solução de um problema ou de um grupo de problemas da vida nacional e internacional" (11). Em contrapartida, o partido ideológico é "o partido como ideologia geral, superior aos vários agrupamentos mais imediatos" (12). Dessa forma, sob o conceito de "partido ideológico" se agrupa o conjunto dos aparelhos e organizações intelectuais tais como a imprensa, as editoras, círculos, clubes, igrejas, associações culturais, profissionais ou comunitárias, entidades de benemerência, as escolas públicas e privadas de diferentes tipos e níveis, etc.

O partido político é o organismo da sociedade civil que se relaciona diretamente com a sociedade política, visando à posse, controle ou fiscalização do aparelho governamental. Já os partidos ideológicos formam a própria base da sociedade civil, relacionando-se indiretamente, isto é, através dos partidos políticos, com a sociedade política. Em consequência, os partidos políticos estão diretamente representados no Parlamento enquanto que os partidos ideológicos aí se fazem representar de

(11) A. Gramsci, Quaderni del Carcere, vol. II, pág. 1352. Cf., também, Il materialismo stórico, pág. 220.

(12) *Ibidem*, pág. 1353. Cf. também Il materialismo stórico, p. 221.

modo mediato, ou seja, pela mediação dos partidos políticos.

Ora, a ação dos partidos, sejam eles políticos ou ideológicos se dá, via de regra, através de determinadas estratégias que podem variar amplamente conforme as conjunturas ou revestir-se de um caráter de relativa permanência. Como se põe essa questão no caso brasileiro?

Não é objetivo deste trabalho efetuar uma análise das diferentes estratégias de sustentação política levadas a efeito na história da sociedade brasileira. Entretanto, cumpre reter os elementos principais para efeitos do exame do objeto específico desta tese: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino.

Michel Debrun considera que "os eixos da política brasileira não mudaram fundamentalmente desde a Independência" (13). Daí porque as estratégias vêm sendo fundamentalmente as mesmas, como está indicado textualmente:

"Face à grande diversidade das conjunturas, as forças dominantes reagiram lançando mão de um número limitado de estratégias políticas, sempre as mesmas. Situação essa que permanece ainda hoje, em que pesem os arranhões que vem sofrendo de modo crescente". (14)

(13) M.Debrun, A conciliação e outras estratégias, pág. 13.

(14) *Ibidem*, pág. 13.

As referidas estratégias se reduzem a quatro modalidades que são as seguintes: "conciliação", "autoritarismo desmobilizador", "autoritarismo mobilizador" e "liberalismo". Entre elas se destaca a "conciliação" que vem se revezando no poder com o "autoritarismo desmobilizador", reduzindo-se o "autoritarismo mobilizador" a débeis ensaios episódicos enquanto que o "liberalismo" geralmente não tem ultrapassado o plano dos "valores proclamados".

Daí, segundo o autor, a reiteração cansativa de determinados temas:

"Essa monotonia temática procura ser a imagem de uma realidade política vista, senão como estagnada, como capaz de uma auto-reprodução indefinida, mediante o uso de alguns mecanismos seculares de dominação que, até o momento, se revezaram no palco do poder" (15).

Essa "auto-reprodução indefinida" foi explicitamente formulada pelos teóricos conservadores como, por exemplo, Oliveira Vianna (16) e o general Golbery do Couto e Silva através do dilema entre centralização e descentralização consideradas como dois polos que, à semelhança do "autoritarismo desmobilizador" em relação à "conciliação" se alternariam no poder indefinidamente.

(15) M. Debrun, A conciliação e outras estratégias, pág. 13.

(16) Cf. Oliveira Vianna, Evolução do povo brasileiro e Instituições Políticas Brasileiras.

Em discurso proferido em 1975, por ocasião da recepção aos governadores eleitos, o Presidente Ernesto Geisel exaltou a visão de Oliveira Vianna nos seguintes termos:

"O Brasil, desde a implantação da República, é uma nação federativa em que se respeita e cultiva a autonomia dos Estados, como se proclamam e reconhecem as vantagens do municipalismo criador. Não se conseguiria, entretanto, esgotar, nessa fórmula, necessariamente abstrata e genérica, o dilema, sempre presente e de equilíbrio continuamente mutável, entre centralização e descentralização administrativas. Mestre Oliveira Vianna, em estudos da evolução das instituições políticas brasileiras, mostrou bem a eterna oscilação entre esses dois pólos da centralização mais rígida e da descentralização mais elástica que teria balizado períodos sucessivos da vida nacional..." (17).

Golbery do Couto e Silva, partindo dessa mesma formulação de Oliveira Vianna irá também eternizar o referido movimento pendular, traduzido por ele através da expressão "sístoles e diástoles na vida dos Estados" enunciada na célebre conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 1980. Nessa conferência Golbery procurou exatamente defender a "abertura democrática" ensaiada a partir do governo Geisel a qual

(17) E. Geisel, apud G.C. Silva, Conjuntura política nacional, o Poder Executivo & Geopolítica de Brasil, pág. 5.

pode ser entendida como uma tática no âmbito da estratégia da "conciliação" cujas linhas mestras para a ação do poder executivo, o general procurou fixar na referida conferência. Era a "conciliação" que começava a ocupar o lugar do "autoritarismo desmobilizador" até então dominante.

Essa eternização das relações políticas é processada por Golbery através de uma dialética que explicitamente exclui Marx:

"Apelemos, agora, a uma visão dialética, Marx excluso se quiserem. Imbricados como são, verso e anverso de um mesmo processo único apreciado em sentidos opostos, tese e antítese imersas numa síntese que é o que lhes assegura, através de si mesma, a existência de ambas- a centralização como a descentralização estão presentes, as duas, a cada momento, o processo evolutivo de qualquer delas acarretando, inexoravelmente, o surgimento de fatores intrínsecos da outra que assim nasce da primeira, em seu seio é gerada e dela se alimenta, crescendo até afirmar-se e inverter, afinal, os termos da equação de equilíbrio permanente em que se traduz a coexistência de ambas em sua imanente oposição" (18).

Como se vê, trata-se de um "equilíbrio permanente", vale dizer, eterno numa dialética mistificada que remete ao idealismo hegeliano e que, por ser posterior a Marx, sente a neces -

(18) G.C.Silva, op. cit., pág. 18.

sidade, para se manter, de excluí-lo.

Debrun, diferentemente dos autores conservadores acima citados, considera que, embora a constatação do fenômeno em pauta possa "sugerir a existência de arquétipos políticos brasileiros", trata-se, em verdade, de um evento histórico, portanto, em nada eterno, mas sim decorrente de uma determinada forma dada de estruturação das relações sociais por ele denominada de "verticalidade das desigualdades brasileiras":

"Não só a verticalidade das desigualdades brasileiras favorece as várias políticas que revistamos, como estas, por sua vez, contribuem cada uma a seu modo para a manutenção dessa verticalidade. É quase que um círculo vicioso, do qual só agora está se vislumbrando a superação" (19).

Conseqüentemente, a situação descrita, por ser histórica, não só pode como deve ser superada. E a questão que nos ocorre diz respeito ao papel que o Congresso Nacional e a educação teriam a desempenhar nesse processo de superação. Esperamos que o presente estudo venha a contribuir, senão para responder, pelo menos para colocar mais precisamente a referida questão.

Em nosso estudo detectamos a presença das estratégias do "liberalismo", "conciliação" e "autoritarismo desmobilizador" de forma bem caracterizada. Quanto ao "autoritarismo mobilizador" apenas alguns de seus traços se manifestaram na última fase do período abrangido no presente trabalho, não podendo, entretan

(19) M.Debrun, op. cit., pág.16.

to, ser o mesmo considerado como tipicamente presente. Em razão disso, fomos levados a cunhar uma outra categoria, a do "autoritarismo triunfante", que nos parece traduzir adequadamente a fase referida. A análise do objeto (papel do Congresso no processo de aprovação das leis 4024/61, 5540/68 e 5692/71), a ser feita respectivamente nos capítulos II, III e IV, permitirá- é o que se espera - uma compreensão mais precisa do conteúdo e significado das estratégias apontadas.

Considerando-se que quando falamos em "estratégias de sustentação política" estamos, na verdade, falando dos mecanismos de manutenção de determinado regime político, foi necessário fazer referência aos regimes vigentes no período analisado. Para tanto, lançou-se mão das categorias de "democracia restrita" e "democracia excludente".

Por "democracia restrita" estamos entendendo o regime que mantém abertas as franquias democráticas cujos canais de participação, entretanto, só são alcançados por uma determinada e restrita parcela da sociedade, parcela essa constituída pelas chamadas elites, seja do ponto de vista sócio-econômico, seja do ponto de vista cultural. Tal expressão aparece, também em Florestan Fernandes, no seguinte contexto:

"Esse desfecho mostra aonde leva a aceleração do desenvolvimento capitalista dependente, concebida e posta em prática pela dominação burguesa como um fim em si e para si, e em condições nas quais o resto da sociedade não pode impedir o monopólio exclusivo do poder do Estado por um conglomerado de clas

ses privilegiadas. A democracia se equaciona, como realidade histórica viva, ao nível dos privilégios econômicos, sociais e políticos dessas classes, ou seja, como uma democracia restrita, da qual só participam efetivamente os membros de tais classes (ou, conforme as circunstâncias, só as suas elites)". (20).

Por "democracia excludente" estamos compreendendo um regime que deliberada e sistematicamente exclui da participação política amplos setores da sociedade civil, entre eles as chamadas "elites dissidentes". Obviamente, "democracia excludente" é eufemismo de "ditadura". Entretanto, preferimos usar aquela expressão para caracterizar o regime implantado no Brasil em decorrência do golpe militar de 1964, porque tal golpe fora justificado como necessário para salvar a democracia proclamando-se, por sua vez, o referido regime, não apenas como democrático mas como guardião da democracia. Ora, tal situação diverge significativamente da daquela do Estado Novo já que os dirigentes deste, como o ilustra o depoimento de Gustavo Capanema registrado no Capítulo II desta tese, não se pejavam de utilizar o termo "Ditadura" para denominar o regime por eles implementado e exaltado.

Em síntese, o referencial teórico que orientará e ordenará as análises que constituem o presente trabalho, compõe-se do seguinte feixe de categorias: "Estado", em sentido ampliado, abarcando, portanto, a "sociedade política" e a "sociedade civil"

(20) F. Fernandes, A sociologia no Brasil, pág. 263-264.

organicamente articuladas entre si. "Partido", também em sentido ampliado, distinguindo-se, assim, em seu interior, os "partidos políticos" e os "partidos ideológicos". "Liberalismo", "conciliação", "autoritarismo desmobilizador" e "autoritarismo triunfante" que traduzem as estratégias básicas que vigoraram no período analisado. "Democracia restrita" e "democracia excludente", que designam os regimes políticos correspondentes às estratégias referidas. E obviamente, "Parlamento", órgão da sociedade política mais diretamente ligado à sociedade civil.

Importa, ainda, nesta introdução, esclarecer que este trabalho não tem a pretensão de esgotar toda a problemática relativa às relações entre o Congresso Nacional e a educação brasileira. Delimitou-se o estudo de modo a abarcar o período compreendido entre 1946 e 1971, incidindo a análise sobre o papel desempenhado pelo Parlamento brasileiro no processo de discussão e aprovação dos projetos oriundos do Poder Executivo e que culminaram nas três principais leis de ensino em vigor no Brasil: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4024/61, parcialmente alterada pelas leis 5540/68 e 5692/71 que reformaram, respectivamente, o ensino superior e o ensino de 1º e 2º graus. Por outro lado, as referidas leis não serão examinadas exhaustivamente nos diferentes aspectos que comportam. Em lugar do conteúdo administrativo ou pedagógico, a ênfase será posta no significado político que assumiu a ação do Congresso quando se dedicou ao exame dos projetos de lei mencionados. Por esta razão, não serão feitas análises dos textos legais ou do teor das propostas apresentadas. Em lugar do palco, procurar-se-á focalizar os bastidores a fim de trazer à tona as motivações políticas a partir das quais as diferentes propostas foram sendo formuladas.

A importância e atualidade do problema em pauta resultam, a nosso ver, evidentes. Com efeito, nesse momento considerado de implantação da chamada "Nova República", às vésperas da instalação de um Congresso Constituinte, faz sentido indagar sobre o papel do Congresso Nacional e as conseqüências de sua ação nos diferentes campos da prática social e especialmente, no nosso caso, no âmbito da prática educativa. À luz do comportamento do Congresso Nacional, qual o significado político da hora presente? Vencerão as forças interessadas na eternização da "verticalidade das desigualdades brasileiras" ou será lícito vislumbrar, sem ingenuidades e euforias fáceis, o triunfo das tendências que se empenham na superação daquela verticalidade?

O atual momento brasileiro exige que coloquemos em prática os seguintes lemas gramscianos:

"Instruí-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa inteligência.

Agitai-vos, porque teremos necessidade de todo o nosso entusiasmo.

Organizai-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa força" (21).

Este estudo pretende ser uma pequena contribuição na ingente tarefa de instrução de nossa inteligência de modo a tornar mais consistente o entusiasmo de nossa mobilização e aumentar a força de nossa organização.

(21) A. Gramsci, apud D. Grisoni e R. Maggiori, Lire Gramsci, p.47.

Para objetivar a contribuição pretendida, o texto foi estruturado de acordo com os seguintes procedimentos:

Após esta Introdução que procurou apresentar e justificar a escolha do tema bem como do enfoque adotado, o primeiro capítulo cuidará de explicitar sucintamente as relações gerais entre o Congresso Nacional, a Política e a Educação. Aí procurar-se-á evidenciar o lugar do Congresso Nacional na política e na educação brasileiras.

O segundo capítulo terá por objeto o Congresso Nacional em face da Lei 4024/61, abordando o projeto original, sua tramitação e o significado político do texto aprovado.

A mesma trajetória será seguida pelos terceiro e quarto capítulos que cuidarão respectivamente do papel desempenhado pelo Congresso Nacional em relação à Lei 5540/68 e à Lei 5692/71.

A Conclusão enfeixará, sinteticamente, os principais resultados e fará uma incursão, à guisa de problema aberto, no momento brasileiro atual, tentando evidenciar a necessidade de se articular o Congresso Nacional com as forças empenhadas em superar as profundas desigualdades sociais e, logo, educacionais que marcam a vida brasileira.

Quanto às fontes utilizadas, cabe observar que o primeiro capítulo, não incidindo sobre o objeto específico desta tese mas apenas sobre os seus antecedentes, foi construído à base de fontes secundárias. Já os segundo, terceiro e quarto capítulos, uma vez que versam sobre o tema central delimitado para o presente trabalho, foram elaborados a partir de fontes primárias constituídas, fundamentalmente pelo Diário do Congresso Nacional.

As fontes secundárias foram acionadas apenas na medida em que julgadas pertinentes para reforçar os achados decorrentes da manipulação das fontes primárias.

CAPÍTULO I

CONGRESSO NACIONAL, POLÍTICA E EDUCAÇÃO

Pretende-se, no presente capítulo, esboçar um quadro geral do lugar do Congresso Nacional na política e educação brasileiras destacando os principais elementos que constituem os antecedentes da ação desempenhada pelo Congresso Nacional em relação aos projetos das leis 4024/61, 5540/68 e 5592/71. Justifica-se tal empreendimento por se acreditar que a referência a esses antecedentes facilitará a compreensão do significado político que assumiu a intervenção do Congresso Nacional no processo de elaboração, discussão e votação das três leis educacionais citadas que constituem objeto específico desta tese e, como tal, serão examinadas nos próximos capítulos.

1. O Congresso Nacional na Política Brasileira

As constituições brasileiras têm sistematicamente consagrado a distinção, harmonia e independência entre os três poderes fundamentais que alicerçam a organização da vida política: o Executivo, o Judiciário e o Legislativo. No caso da Constituição Imperial, além desses três poderes, tinha vigência o Poder Moderador, conforme estabelecido no artigo 10: "Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro : o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial"(1).

(1) - A. Campanhole e H. L. Campanhole, Constituições do Brasil, pág. 633.

Com exceção da Constituição de 1937, as demais definem explicitamente as atribuições do Congresso Nacional.

A Constituição Política do Império do Brasil, jurada a 25 de março de 1824, relaciona, em seu artigo 15, dezessete atribuições acometidas à Assembléia Geral que reunia a Câmara de Deputados e o Senado (2). Registre-se que nenhuma das atribuições refere-se explicitamente à legislação educacional.

A primeira Constituição Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, fixa no Capítulo IV trinta e cinco atribuições privativas do Congresso e quatro não privativas, sendo, a terceira, "criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados" e a quarta, "prover à instrução secundária no Distrito Federal" (3).

Por sua vez, a segunda Constituição da República, de 16 de julho de 1934, ao tratar na Seção II das atribuições do Poder Legislativo, distingue as competências privativas sujeitas à sanção presidencial, em número de doze, e as competências exclusivas que atingem o total de onze. Entre as primeiras está a de legislar sobre "todas as matérias de competência da União, contantes do art. 5º", cuja alínea XIV estabelece como competência privativa da União, "traçar as diretrizes da educação nacional" (4).

Como já disse, a Constituição de 10 de novembro de 1937 que instituiu o "Estado Novo", não define explicitamente as

(2) - Ibidem, pág. 634.

(3) - Ibidem, pp. 575-578.

(4) - A. Campanhole e H.L. Campanhole, op. cit., pp.515-516 e 505.

atribuições do Congresso Nacional. Entretanto, ao tratar do "Poder Legislativo" estabelece no artigo 38 que o mesmo é exercido pelo Parlamento Nacional e que este se compõe de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal(5). E, no artigo 49 , define que "compete à Câmara dos Deputados iniciar a discussão e votação das leis de impostos e fixação das forças de terra e mar, bem como todas as que importarem aumento de despesa"(6). O artigo 55, por sua vez, teve a seguinte redação:

"Art. 55. Compete ainda ao Conselho Federal:

- a) aprovar as nomeações de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de contas, dos representantes diplomáticos, exceto os enviados em missão extraordinária;
- b) aprovar os acordos concluídos entre os Estados"(7).

Observe-se que a fórmula "compete ainda" se deve ao fato de que o artigo 53 estabelecia que "ao Conselho Federal cabe legislar para o Distrito Federal e para os Territórios, no que se referir aos interesses peculiares dos mesmos"(8).

O que foi acima transcrito é tudo o que a Constituição de 37 prescreve como competência do Parlamento. Vê-se, assim,

(5) - Ibidem, pág. 425.

(6) - Ibidem, pág. 427.

(7) - Ibidem, pág. 428.

(8) - Ibidem, pág. 427.

que a referida Constituição secundarizava nitidamente o Legislativo hi pertrofiando o Poder Executivo que enfeixava em suas mãos grande parte das funções legislativas exercidas através da emissão de decretos. Isto é compreensível uma vez que, através da mencionada Carta, foi instituído um regime ditatorial.

A Constituição promulgada a 18 de setembro de 1946 retoma a tradição republicana definindo nove atribuições do Congresso Nacional sujeitas a sanção presidencial e dez de sua competência exclusiva, conforme estipulado nos artigos 65 e 66 da seção IV (9). Dentre as atribuições dependentes de sanção figura a de legislar sobre todas as matérias de competência da União , entre elas a legislação sobre diretrizes e bases da educação na cional de acordo com o disposto no artigo 59, inciso XV, alínea d (10).

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 assim como a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, baixadas am bas já na vigência do regime militar implantado com o golpe de Estado de 1964, mantém, no fundamental, os dispositivos da Constituição de 1946 no tocante ao Poder Legislativo, conforme se pode constatar através da Seção IV do Capítulo VI tanto da redação de 1967 como de 1969 (11).

O registro supra é importante porque está em consonância, como veremos nos capítulos III e IV, com a pretensão do

(9) - A. Campanhole e H.L. Campanhole, op. cit., pág. 226.

(10)- Ibidem, pág. 213.

(11)- Cf. Ibidem, pp. 139-140 e 29.

regime pós-64 de se autoproclamar "democrático".

Entretanto, o mesmo registro mostra que o exame das Funções do Congresso Nacional não pode se limitar ao estabelecido através da letra dos textos legais. Com efeito, apesar dos textos constitucionais de 67 e 69 serem, no que diz respeito ao Parlamento Nacional, muito semelhantes ao texto de 46, as funções desempenhadas pelo Congresso Nacional numa e noutra situação foram, como veremos nos próximos capítulos, claramente diferenciadas em razão da natureza diversa dos regimes políticos vigentes num e noutra caso.

Assim é que, além do ponto de vista legal, as funções do legislativo podem ser abordadas, como o fez Sérgio Abranches, de um ponto de vista teórico. Afirma o referido autor:

"As funções que o Legislativo cumpre, no interior de cada sistema político, são variáveis. Contudo, há uma certa invariância, quanto aos tipos possíveis de funções que ele pode cumprir, e que são relevantes, do ponto de vista do sistema. Claro está, que o Legislativo não tem por única, e nem por mais importante, a função legislativa" (12).

(12) - S.H.H.Abranches, O processo legislativo: conflito e conciliação na política brasileira, pág. 15.

E conclui com Hutington, que, "para existir e ser importante, o Legislativo não precisa legislar"(13).

Arrola, a seguir, as seguintes funções atribuídas com "uma invariância" ao Poder Legislativo:

a) - Função Legislativa. Sua maior ou menor amplitude no âmbito do Parlamento é inversamente proporcional à maior ou menor força do Poder Executivo;

b) - Função de Fiscalização. Esta é também uma função que está na dependência das relações entre o Legislativo e o Executivo. "Em geral, admite-se que no Estado contemporâneo, esta é a função que deve pertencer, intrinsecamente, ao Legislativo, e não a de legislar"(14). Apoiando-se em Finer, Abranches afirma "que o problema principal do Estado atual é o controle da atividade do governo e da administração cotidiana"(15);

c) - Função de Legitimação. Trata-se do reconhecimento por parte de grupos politicamente significativos no âmbito da sociedade civil de que o Legislativo constitui instrumento adequado no encaminhamento de suas reivindicações o que tende a tornar aceitável determinado regime político ainda que o mesmo esteja fortemente marcado pelo caráter autoritário;

(13) - Ibidem, pág. 15.

(14) - Ibidem, pág. 15.

(15) - Ibidem, pág. 15.

d) - Função de mobilização. Implica a aceitação por parte dos principais agentes políticos de que cabe ao Legislativo coordenar as ações oposicionistas como situa- cionistas em face do regime em vigor. Neste ponto lembra o autor que essas duas últimas funções, de legitimação e de mobilização, "podem assumir conteúdos que as tornem incompatíveis entre si" (16);

e) - Função clientelística. Aqui está em jogo a busca de manutenção do prestígio dos parlamentares junto a seu eleitorado através da manipulação de cargos e verbas bem como pela agilização dos interesses de seus eleitores perante a burocracia dos órgãos públicos;

f) - Função de socialização política, pela qual o Legislativo se constitui numa espécie de escola prática de formação de quadros políticos de diferentes tipos e níveis;

g) - Função de recrutamento. "Fornecendo elementos politicamente habilitados para a formação de Gabinetes, para o Executivo Federal, para os Executivos estaduais etc., etc." (17).

Ao concluir a exposição das funções, o autor justifica o caráter esquemático da apresentação afirmando que não são

(16) - Ibidem, pág. 15.

(17) - Ibidem, pág. 16.

as referidas funções que determinam a posição do Legislativo no sistema político; ao contrário, são elas que decorrem da posição ocupada pelo Poder Legislativo. Daí o caráter variável das mesmas conforme variam os contextos seja no âmbito mais abrangente do sistema político, seja no nível partidário, seja, ainda no âmbito específico da própria instituição legislativa. E, sobre o modo como são determinadas as funções do Legislativo, conclui da seguinte maneira:

"Sua determinação, pretende-se, é uma questão empírica, mais que teórica. O que importa é a análise da posição do Legislativo no sistema político e social, o efeito da estrutura partidária no seu interior, e o grau de solidariedade interna. Suas funções, serão determinadas pelas relações entre estes níveis, não por preceitos formais existentes" (18).

Não é objetivo deste estudo efetuar exhaustivamente a comprovação empírica reclamada pelo autor em relação às funções do Congresso enunciadas no plano teórico. Aliás, o próprio Abrenches cuida dessa comprovação, embora parcialmente com certa minúcia, ao analisar o processo legislativo na República Velha, no período de 1946 a 1966 e de 1967 a 1973. De nossa parte, pretendemos indicar apenas os elementos mais significativos para efei

(18) - Ibidem, pág. 16.

tos de facilitar a localização do objeto específico deste trabalho a ser examinado nos próximos capítulos.

O Parlamento, sendo o órgão da sociedade política mais diretamente ligado à sociedade civil, o lugar por ele ocupado bem como sua importância política estão na razão direta do grau de organização da sociedade civil a qual, por sua vez, é determinada pela forma de produção material dominante.

Assim é que no período imperial, cuja economia se centrava na agricultura de exportação com destaque para o café, dominavam a vida civil os proprietários de terra que se faziam representar não apenas hegemonicamente mas, via de regra, com exclusividade no Parlamento.

Eis porque já antes da Independência, em 19/06/22, foram definidas as condições para a composição do eleitorado que iria eleger os membros da Constituinte, ficando de fora os assalariados e, obviamente, os escravos.

E o projeto de Constituição, formulado em seguida, estabelecia que as eleições seriam de dois graus. Para se votar nas assembleias primárias, que escolhiam os eleitores, exigia-se um mínimo de renda líquida no valor de 150 alqueires de farinha de mandioca. Para os eleitores de 2º grau, a quem cabia eleger os deputados e senadores, a renda mínima se elevava a 250 alqueires de farinha. Para se aspirar a ser deputado exigiam-se 500 alqueires. A postulação ao Senado ficava reservada àqueles cuja renda líquida atingia, no mínimo, 1.000 alqueires de farinha de mandioca. Daí a denominação "constituição da mandioca" com que

ficou conhecido o projeto(19).

Não obstante as restrições supra, o projeto era considerado mais democrático do que a constituição outorgada por D.Pedro I em 1824, uma vez que nesta "se adotou o critério censitário estipulando taxas relativamente elevadas para qualificação de votantes, eleitores e deputados"(20).

Além de excluir do processo político as demais classes, os senhores de terra também se empenharam em defender os seus privilégios dificultando o acesso à propriedade como demonstra a Lei de Terras aprovada em 1850 em decorrência de projeto formulado pelo Conselho de Estado em 1842 e encaminhado à Câmara dos Deputados em 1843. Emília Viotti assim descreve o teor da proposta:

"O projeto baseava-se nas teorias de Wakefield e inspirava-se na suposição de que, numa região onde o acesso à terra era fácil, seria impossível obter pessoas para trabalhar nas fazendas, a não ser que elas fossem compelidas pela escravidão. A única maneira de obter trabalho livre, nessas circunstâncias, seria criar obstáculos à propriedade rural, de modo que o trabalhador livre, incapaz de adquirir terras, fosse forçado a trabalhar nas fazendas. Portanto, os tradicionais meios de acesso à terra - ocupação, formas de arrendamento, meação - seriam proscritos"(21).

(19) - Cf.A.Mendes Jr. et alii, Brasil História, vol.2,pp. 177-178.

(20) - E.Viotti da Costa, "Introdução ao estudo da emancipação política". In, C.G.Mota (org.), Brasil em perspectiva, pág. 115.

(21) - E.Viotti da Costa, Da Monarquia à República, pág. 133.

Em consequência, a Lei de Terras aprovada em 1850 estabelecia a compra como a única forma de aquisição de terras públicas. E o preço destas seria fixado a um nível tal que praticamente inviabilizava a sua aquisição por aqueles que não dispunham de altas rendas só sendo, assim, acessíveis aos já proprietários.

Emília Viotti resume sua apreciação da referida lei nos seguintes termos:

"Se olharmos mais de perto o projeto de lei e os argumentos daqueles que o defenderam na Câmara dos Deputados, torna-se óbvio que os legisladores queriam fomentar o desenvolvimento do sistema de "plantation", que constituía a base da economia brasileira. Eles estavam dispostos a dar ao governo o poder para controlar a terra e o trabalho, apenas para assegurar o sucesso da economia tipo 'plantation'. Em relação à terra, o governo não era visto como um mero proprietário, mas como um representante do povo, de quem derivava seu poder para controlar a terra e o trabalho. De acordo com as modernas idéias de lucro e produtividade, os legisladores deram vários passos para forçar o proprietário rural a usar a terra de uma maneira mais racional. Conscientes da necessidade de um novo tipo de trabalho para substituir o escra

vo, eles recorreram à imigração como fonte de trabalho. Finalmente, supondo que num país onde a terra era disponível em grandes quantidades o imigrante poderia se tornar proprietário rural ao invés de trabalhar numa fazenda, eles tentaram tornar mais difícil o acesso à terra, a fim de forçar os imigrantes a trabalharem nas fazendas"(22).

Eis como se aplicou no Brasil a "teoria da colonização sistemática" de Wakefield. Tal é a teoria da colonização que, no dizer de Marx, "a Inglaterra procurou por algum tempo pôr em prática através de leis" tendo "por objetivo fabricar assalariados nas colônias"(23).

É nesse quadro que se compõe o perfil parlamentar, como sintetiza com toda clareza Francisco Iglésias, referindo-se ao período de 1848 a 1868:

"A composição do Parlamento é a mesma de antes e a que será a regra no Brasil imperial e mesmo em parte do republicano: o predomínio do bacharel, expressão dos ideais educativos da sociedade patriarcal, com o culto dos valores retóricos. O grande agente das eleições é o senhor de terras, que domina o Interior; o fazendeiro envia o filho a estudar, principalmente em Olinda

(22) - E.Viotti da Costa, Da Monarquia à República, pág. 136

(23) - K.Marx, O Capital, Livro 1, vol.2, pág. 884.

e São Paulo, nas Faculdades de Direito, a fim de obter o título e o necessário preparo para a vida pública, vista então como campo de atividade reservado eminentemente ao bacharel"(24).

Mais adiante o mesmo autor afirma que o senhor de terras quer ele próprio ser bacharel ou então faz do filho advogado para que possa ir brilhar na Corte:

"O jovem bacharel, portanto, é para a cidade e para a tribuna; o fazendeiro, para o interior e para a lavoura; um dá a base eleitoral ampla e polida, o outro deve fazer a política em consonância com o interesse do grande eleitor"(25).

Excluída a maioria da população e limitado o jogo político às elites dominantes, as disputas então travadas se circunscreveram às diferentes tendências da classe dominante. São dessa ordem os debates levados a efeito na Assembléia assim como o conflito entre a Assembléia e o Imperador. Delineia-se, já a partir daí, a diferença entre liberais e conservadores a qual irá posteriormente assumir a forma de partidos. Segundo Afonso Arinos "a formação do partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação"(26). Quer dizer, o Partido Liberal se organiza desde a Abdicação, assumindo forma estável com a vitória do Ato Adi

(24) - F.Iglésias, "Vida política, 1848/1868". In, S.B. Holanda (org.), História Geral da Civilização Brasileira, Tomo II, O Brasil Monárquico, vol. 3, Reações e Transações, pp. 16-17, grifos nossos.

(25) - Ibidem, pág. 17.

(26) - A.A.M.Franco, História e teoria dos partidos políticos no Brasil, pág. 31.

cional de 1834. Ainda segundo o mesmo autor, o Partido Conservador se constitui a partir das eleições de 1836, consolidando -se com a lei de interpretação do Ato Adicional editado em 1840 (27).

É mister, porém, observar que o liberalismo assume nesse período diferentes matizes. Emília Viotti, analisando apenas o Primeiro Império e o período regencial identifica cinco modalidades que vão desde o liberalismo "heróico" até a vitória do liberalismo regressista, passando pelo liberalismo antidemocrático dos constituintes, liberalismo moderado e liberalismo radical dos primeiros anos da Regência(28).

O conflito entre a Assembléia e D.Pedro I foi a forma em que se manifestou o conflito entre o Legislativo e o Executivo no Primeiro Império.

Tal conflito se iniciou já nas discussões da Assembléia Constituinte onde os "liberais" procuravam alargar o âmbito de competência do Poder Legislativo restringindo, em consequência, o Poder do Imperador, processo que culminou na aparente vitória do Executivo através da dissolução da Assembléia Constituinte em 1823. Depois disso a Câmara dos Deputados só veio a ser convocada em 1826, reacendendo-se o conflito que irá culminar na Abdicação de D.Pedro I, portanto, na vitória do Legislativo sobre o Executivo.

A Abdicação, em 7 de abril de 1831, significou tam

(27) - Cf. Ibidem, pág. 36.

(28) - Cf.E.Viotti da Costa, op. cit., pp. 109-126.

bêm, de certa forma, a vitória dos "liberais" a qual, entretanto, cederá lugar ao domínio conservador com a lei de interpretação do Ato Adicional de 12 de maio de 1840. Cabe registrar, porém, que as reivindicações dos liberais não eram muito diferentes daquelas dos representantes mais conservadores o que se compreende pelo que já foi assinalado, isto é, tanto uns como outros assentavam na mesma base sócio-econômica constituída pelos proprietários de terras. Na verdade os liberais expressavam, via de regra, a tendência modernizante ao passo que os conservadores representavam o setor tradicional das oligarquias rurais.

A relativa prosperidade econômica usufruída pelo país na década de 1850 forneceu as bases para o surgimento da proposta explícita de uma política de conciliação.

Com efeito, a prática da conciliação é uma constante nos registros dos historiadores desde a Independência até os dias atuais. Entretanto, na década de 50 do século passado ensaia-se a formulação expressa da política de conciliação provavelmente como tradução dos anseios de perpetuação das condições existentes. O período da conciliação propriamente dita vai de 1853 a 1858 (29). A partir daí retoma-se o revezamento no controle político por parte de conservadores e liberais tão característico do período imperial haja vista o sucesso da frase de Holanda Cavalcanti: "Não há nada mais parecido com um 'saquarema' (conservador) do que um 'luzia' (liberal) no poder".

(29) - Cf. F. Iglésias. In, op.cit., pág. 69-70.

Nos embates que ao longo do Império os principais setores da sociedade civil travaram pelo controle da sociedade política, além dos partidos políticos que visavam diretamente ao exercício do poder governamental, não faltaram também os partidos ideológicos configurados não apenas na presença da Igreja e da Imprensa, registrando-se igualmente a existência concomitante e sucessiva de ligas e sociedades secretas de diferentes matizes, tais como a Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional, a Sociedade Federal, a Sociedade Conservadora da Constituição Brasileira, a Sociedade Militar, a Sociedade Promotora do Bem Público, a Sociedade Secreta "Apostolado" e as lojas maçônicas como "Os Cavaleiros da Luz" e "Grande Oriente".

Mas o Segundo Império se desenrolou sobre a base do desenvolvimento da economia cafeeira que trouxe consigo o predomínio do setor moderno representado fundamentalmente pelos cafeicultores do Oeste Paulista sobre o setor tradicional compartilhado sobretudo pelos fazendeiros fluminenses e do Vale do Paraíba. Tal predomínio veio a reforçar os ideais republicanos materializados na criação do Partido Republicano em 1870 e tendo como desfecho a Proclamação da República. Com o regime republicano consolidou-se o domínio político dos fazendeiros do Oeste Paulista sobre a base do poder econômico que de fato já exerciam. Seus aliados principais passaram a ser os fazendeiros da Zona da Mata e Sul de Minas onde a cultura do café também se desenvolvia à base das novas condições produtivas.

Já o Manifesto do Partido Republicano definia em 1870 a idéia federalista defendendo como "princípio cardeal e

solene" a autonomia das províncias a serem elevadas à categoria de Estados. Tal orientação política foi incrementada por Prudente de Moraes, do interior paulista e republicano da primeira hora e consolidada por Campos Sales, natural de Campinas e também republicano de primeira hora, através do fenômeno que ficou conhecido como "política dos governadores". Eis porque a República Velha se caracterizou pela inexistência de partidos nacionais, tendo sido dominada pelo Partido Republicano Paulista em aliança com o Partido Republicano Mineiro.

Entretanto, a Primeira República se caracteriza também por um processo de relativo desenvolvimento urbano e industrial que traz consigo a constituição de um proletariado incipiente mas combativo influenciado nas duas primeiras décadas deste século pelas idéias anarquistas difundidas principalmente por operários imigrantes.

Dado o caráter da ideologia que professavam, os anarquistas não organizaram partidos políticos (30). Constituíram, entretanto, partidos ideológicos de diferentes tipos. Desenvolveram uma imprensa operária combativa, editando grande número de jornais tanto em português como em italiano e em espanhol (31). Organizaram sindicatos, fundaram várias "escolas modernas" inspiradas na pedagogia do educador espanhol Francisco Ferrer e criaram bibliotecas populares.

Em 1922 é fundado o Partido Comunista do Brasil (PCB)

(30) - Cf. B. Fausto, Trabalho urbano e conflito social (1890-1920).

(31) - Cf. M. N. Ferreira, A imprensa operária no Brasil.

que, impulsionado pela vitória da revolução russa, tende a su plantar a influência anarquista no meio operário, destacando a importância e, mesmo, o primado da luta política sobre as lutas econômica e ideológica. Em 1927 os comunistas criam o Bloco Operário-Camponês (BOC) que tinha o caráter de partido dos trabalhadores destinado a travar a luta política também no âmbito parlamentar(32).

O poder oligárquico, de seu lado, respondia com a repressão a todas essas tentativas de mobilização dos trabalhadores mantendo-os afastados de jogo político institucional, consoante a célebre expressão de Washington Luís que considerava a questão social caso de polícia.

Durante todo esse período o Poder Legislativo desempenhou importante papel na manutenção do sistema de dominação. Entretanto, sob o impacto das novas condições sócio-econômicas o próprio bloco no poder cindiu-se, dando origem ao "movimento tenentista", à dissidência do PRP consubstanciada no Partido Democrático fundado em 1926 e à constituição da "aliança liberal" de corrente da articulação do Rio Grande do Sul com Minas que rompera com São Paulo, aliança esta que contou também com o apoio da Paraíba.

Sérgio Abranches resume seus estudos sobre o proceso legislativo na Primeira República nos seguintes termos:

(32) - Cf. E. de Decca, 1930: o silêncio dos vencidos.

"O Legislativo, longe de ser uma instituição submissa ao Executivo oligárquico, era um instrumento afinado de manutenção do poder das oligarquias estaduais e da descentralização federativa. Como tal, era o mais eficaz mecanismo de vigilância ao Executivo, impedindo que este se tornasse o agente poderoso da centralização do poder da União, ameaçando, assim, a hegemonia estadual. Se o Legislativo, na maior parte das vezes, apoiou as medidas do Executivo, não foi por submissão ou irrelevância, mas porque ambos representavam a mesma área de igualdade, estando comprometidos com a mesma vontade e os mesmos interesses: o da oligarquia dominante, crucialmente vinculada à economia agro-exportadora e à estrutura latifundista, consubstanciada nas explorações tipo plantation" (33).

A Revolução de outubro de 1930 conduziu ao Poder Getúlio Vargas, candidato da Aliança Liberal derrotado nas eleições de março as quais foram consideradas fraudulentas. Exercendo a presidência em caráter provisório em cujo período foi eleita uma Assembléia Nacional Constituinte que elaborou uma nova constituição promulgada em 1934, Getúlio Vargas foi eleito pela própria Assembléia, então transformada em Congresso Nacional, para um período presidencial de quatro anos durante o qual o Congresso Nacional funcionou regularmente, operando, inclusive, co

(33) - S.H.H.Abranches, O Processo Legislativo, pp. 179-180 (grifo do autor)

mo órgão legitimador das medidas de exceção que Vargas ia instituindo progressivamente, sob o pretexto de combater ações subversivas.

O mandato constitucional de Vargas deveria se encerrar com as eleições diretas do novo presidente, marcadas para janeiro de 1938, nas quais Getúlio estava impedido de se candidatar visando à reeleição. Entretanto, em 10 de novembro de 1937, Vargas institui o Estado Novo, outorga uma nova constituição e continua no Poder, agora na condição de ditador.

Em consequência, o Poder Legislativo foi absorvido pelo Executivo. Com efeito, em sua mensagem radiofônica do mesmo dia 10 de novembro, Getúlio afirma que o Brasil devia abandonar a "democracia dos partidos" entendida como um regime que "ameaça a unidade pátria" e considera "desaconselhável" a continuidade do Congresso que é caracterizado como um "aparelho inadequado e dispendioso". Em suma, cabia ao Brasil instaurar um "regime forte, de paz, justiça e de trabalho para reajustar o organismo político às necessidades econômicas do país" (34).

Com a queda do Estado Novo em 1945 o novo Congresso eleito em 2 de dezembro assumiu o caráter de Assembléia Constituinte e em setembro de 1946 aprovou a nova constituição.

Durante o período da chamada República Populista o Legislativo desempenhou importante papel na defesa do "pacto de

(34) - Cf. T. E. Skidmore, Brasil: de Getúlio a Castelo, pág. 50.

dominação" decorrente da correlação de forças que viabilizou a derrubada do Estado Novo. Gozando de relativa estabilidade e tranqüilidade e estabelecendo relações harmoniosas com o Executivo como nos governos de Dutra e Juscelino; ou agitado por relações conflituosas e antagonizado pelo Executivo como nos períodos de Getúlio, Jânio e Goulart, o Congresso Nacional, através da formulação das regras do jogo, da ação destacada na solução das crises políticas, da apresentação de "impeachments" e de diferentes mecanismos de resistência à mudança, foi fator decisivo na manutenção do referido pacto.

É importante destacar a função de resistência às mudanças porque, como assinala Abranches, por uma espécie de distorção das Ciências Sociais, os estudos têm privilegiado os fatores que atuam positivamente nos processos de mudança. Aqueles que operam negativamente, isto é, como elementos que inviabilizam as mudanças têm sido negligenciados. Em consequência, sendo o Legislativo considerado conservador e, portanto, obstáculo ao desenvolvimento, sua análise é desconsiderada nos estudos sobre o processo de desenvolvimento. Entretanto, cabe considerar a participação efetiva dessa instituição nos processos de mudança, enquanto fator impeditivo das mesmas.

Ainda segundo Abranches, o Congresso, por refletir em seu interior a composição de forças do pacto é responsável pela vigilância necessária à sua manutenção e, ao mesmo tempo, funciona como um limitador das ações externas, em especial do Executivo, que possam ameaçar o equilíbrio de forças vigente:

"Este duplo aspecto na composição do Legislativo é fundamental, pois, embora o mecanismo de manutenção do poder interno de grupos conservadores tenha funcionado eficientemente, o fato de esta composição refletir, necessariamente, a evolução das forças políticas, externas ao Legislativo, levou ao crescimento real da representação trabalhista, cada vez mais, formada de elementos reformistas. Assim, também dentro do Legislativo consubstanciava-se o conflito entre reformistas e conservadores, disciplinado, entretanto, pelas regras do jogo parlamentar e pelos compromissos derivados do 'pacto de dominação'. Como resultado desta situação, a ação política do Legislativo oscilou, sempre, entre o conflito e a conciliação, sem contudo deixar de ser, em qualquer momento, conservadora" (35).

Como veremos no próximo capítulo, a República Populista consistiu num regime de "democracia restrita" sustentada pela estratégia da "conciliação". Com efeito, se a República Velha tratou a questão social como um caso de polícia e o Estado Novo a considerou uma questão legal equacionada através da legislação trabalhista, a República Populista admitiu o seu caráter

(35) - S.H.H.Abranches, op. cit., pág. 70.

de questão política restringindo, porém, os trabalhadores à condição de massa de manobra dos interesses eleitorais das elites dominantes. Não se permitiu, portanto, que a classe trabalhadora integrasse o pacto político. De fato, em se tratando de um pacto de dominação, esta se exercia exatamente sobre os trabalhadores não sendo, pois, possível a sua participação no referido pacto.

Expressão dessa restrição à classe trabalhadora foi o fechamento, já em 1947, do Partido Comunista Brasileiro considerada a impraticabilidade da sua inclusão no "pacto de dominação". Concomitantemente, o Partido Trabalhista Brasileiro, criado por Getúlio exatamente para afastar os trabalhadores da influência comunista, foi utilizado como instrumento de manipulação das classes trabalhadoras. Entretanto, no decorrer do processo a relação tende a se inverter, passando os trabalhadores a utilizar o PTB como um instrumento de pressão por reformas estruturais no sistema. Em consequência, a crescente participação das massas populares no jogo político se traduz no crescimento da força do PTB. Assim, enquanto o PSD reduz o número de cadeiras na Câmara dos Deputados de 52,8% em 1945 para 28,8% em 1963 e a UDN passa de 27,0% para 22,2% no mesmo período, o PTB evolui de 7,7% em 1945 para 28,4% em 1963 (36). As pressões cada vez mais insistentes por reformas de base oriundas da área trabalhista colocaram em evidência os limites do "pacto de dominação". O Congresso Nacional agiu no sentido de prolongar ao máximo a existência do regime então vigente:

(36) - Tribunal Superior Eleitoral - Dados Estatísticos Eleitorais, apud Abianches, op. cit., pág. 66.

"Ao formular o quadro institucional, responsável pela organização super-estrutural do sistema de poder, o Legislativo criou mecanismos que possibilitassem, ao máximo, a sobrevivência deste sistema, criou instâncias para a intervenção militar, restrita, no entanto, a um papel moderador, ficando assim com a responsabilidade da solução política e institucional das crises. Deste modo, consolidou um sistema de relações entre os diversos parceiros, através do qual ele poderia restringir a ação reformista do Executivo e, sempre que a pressão das áreas de igualdade mais reformistas ameaçasse a estabilidade do "pacto de dominação", dar partida e um processo de crise, com acionamento dos dispositivos militares e políticos, na reestruturacão de um modus vivendi mais aceitável entre os componentes do "pacto de dominação"(37).

A última crise, entretanto, implicou a desarticulação do próprio pacto, o que se efetivou com o golpe militar de 1964.

No novo contexto o Congresso a princípio entrou em conflito com o Executivo em defesa dos interesses internos à instituição (1964-1968), passando a desempenhar o papel de legitimação do regime autoritário (1969-1974) e participando ativamente

(37) - S.H.H.Abranches, op. cit., pp. 180-181.

do processo de "distensão lenta gradual e segura" bem como da "abertura democrática" que desembocou na "Nova República".

2. O Congresso Nacional na Educação Brasileira

Indicada em suas linhas básicas a localização política do Congresso Nacional no contexto brasileiro, destacando, de modo especial, as suas relações com o Executivo, cabe agora apontar, de forma muito sumária, o sentido geral da presença da educação na ação parlamentar enfocada, também, sob o prisma das relações com o Executivo.

Proclamada a Independência, já ao inaugurar a Assembleia Constituinte e Legislativa, em 3 de maio de 1823, D. Pedro I chamou a atenção para a necessidade de uma legislação específica sobre a instrução.

Abertos os trabalhos e eleita uma Comissão de Instrução pública, ao longo dos seis meses de funcionamento da Assembleia Constituinte vieram à luz dois projetos relativos à instrução pública: projeto do Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira e projeto de Criação de Universidades (38).

O primeiro projeto foi apresentado pela Comissão à Assembleia em 16 de junho de 1823 e propunha a concessão de prêmio a quem apresentasse o melhor tratado de educação física, moral e intelectual da mocidade brasileira. O referido projeto foi

(38) - Cf. M. E. S. P. Xavier, Poder político e educação de elite, pág. 22.

objeto de muitos e acalorados debates no decorrer de seis sessões, a última delas realizada em 11 de agosto. Entretanto, em virtude da grande quantidade de emendas, o projeto teve sua votação adiada até que se elaborasse nova redação. Caiu, porém, no esquecimento, não voltando mais ao Plenário(39).

Sorte bem diversa teve o segundo projeto, o da criação de universidades. Propunha ele a criação de duas universidades, uma em São Paulo e outra em Olinda. Apresentado à Assembléia pela Comissão de Instrução em 19 de agosto de 1823, " foi requerida urgência e vencida unanimemente^(me), sem discussão; e fazendo-se logo a segunda leitura, venceu-se também que era objeto de deliberação, e mandou-se imprimir para ser debatido"(40).

Discutido em algumas sessões nas quais as divergências principais consistiam em se^(se) deveria criar duas, três ou apenas uma universidade e onde deveriam estar elas localizadas, o projeto foi aprovado em 4 de novembro prevalecendo, no fundamental, os termos do projeto original^(me) formulado pela Comissão de Instrução Pública. Entretanto, em 12 de novembro de 1823, D. Pedro I dissolveu a Assembléia Constituinte e Legislativa não sendo, pois, promulgado o único projeto sobre instrução pública elaborado e aprovado pela Assembléia(41).

Se levarmos em conta o que foi registrado no ítem anterior sobre a composição do Parlamento no período imperial, fica

(39) - Cf. *Ibidem*, pp.22-29.

(40) - *Annaes do Parlamento Brasileiro: Assembléia Constituinte, 1823*, 2º vol. tomo IV, sessão de 19/08/1823, pág. 132, apud M.E.S.P.Xavier, *op. cit.*, pág. 31.

(41) - Cf. M.E.S.P.Xavier, *op. cit.*, pp. 30-36.

clara a razão do diferente tratamento dispensado pela Assembléia aos dois projetos. Com efeito, os parlamentares eram, via de regra, bacharéis e representantes dos senhores de terra. Nessas circunstâncias, compreendem-se os inúmeros discursos acompanhados de desinteresse real pela questão da instrução popular e, por outro lado, o interesse real, bastante ágil e prático, pela criação de universidades. Eis porque o projeto aprovado além de prever, em seu artigo primeiro, a criação de duas universidades, antevendo já as dificuldades para tal empreendimento, estabeleceu no artigo 4º: "Entretanto, haverão desde já dois cursos jurídicos, um na cidade de São Paulo e outro na de Olinda..."(42).

Eis, pois, a conclusão: a educação popular podia não apenas esperar por um "Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira" mas este mesmo tratado podia ser adiado "sine die". Já a formação dos bacharéis não podia esperar um só instante; sua criação tinha que ser imediata. De fato, a motivação básica para a criação de universidades foi claramente expressa por José Feliciano Fernandes Pinheiro, deputado pelo Rio Grande do Sul, na sessão de 14 de junho de 1823:

"Uma porção escolhida da grande família brasileira, a mocidade a quem um nobre estímulo levou à Universidade de Coimbra, geme ali debaixo dos mais duros tratamentos e opressão, não se decidindo, apesar de tudo, a interromper e a abandonar a sua carreira, já incertos

(42) - M.E.S.P.Xavier, op. cit., pág. 35.

de como será semelhante conduta avaliada por seus pais, já desanimados por não haver ainda no Brasil institutos onde prossigam e rematem seus encetados estudos"(43).

Maria Elizabete Xavier assim comenta o referido dis curso:

"E é em consideração à 'amarga conjuntura' em que se encontram esses jovens, 'voltados para a pátria por quem suspiram', que pede seja encaminhada para a Comissão de Instrução a indicação de criação de 'pelo menos uma Universidade"(44).

O Parlamento só foi reaberto em 1826, iniciando-se os trabalhos em 3 de maio, tendo surgido, nos primeiros meses, várias manifestações e propostas relativas à instrução popular. As manifestações se referiam à necessidade de um plano geral de instrução mas, no geral, as propostas solicitavam a criação de escolas nesta ou naquela província conforme a origem dos deputados que as apresentavam. Foram, porém, apresentados pela Comissão de Instrução dois projetos de cunho geral. O primeiro, que ficou conhecido como "Projeto de Reforma Januário da Cunha Barbosa", era bastante ambicioso e propunha fosse organizada a instrução pública no Império em quatro graus: Pedagogias, Liceus,

(43) - Annaes do Parlamento Brasileiro: Assembleia Constituinte, 1823, 1º vol. tomo II, sessão de 14 de junho de 1823, pág. 63, apud, M.E.S.P.Xavier, op.cit., pág. 30.

(44) - M.E.S.P.Xavier, op. cit., pág. 30.

Ginásios e Academias, abrangendo, portanto, desde a escola primária passando pelo ensino profissional e formação científica, até o ensino superior. Tal projeto, porém, nem chegou a entrar em discussão, não sendo registrada qualquer justificativa para seu abandono.

O outro projeto da Comissão era bem mais modesto e propunha apenas a criação de escolas de primeiras letras. Apresentado à Câmara dos Deputados em 9 de junho de 1827, após muitas discussões o projeto foi aprovado com algumas emendas em 30 de julho e encaminhado ao Senado Federal. Ao retornar à Câmara para apreciação das emendas apresentadas pelo Senado, o projeto foi aprovado sem discussões em 18 de setembro e transformado em Decreto Imperial em 15 de outubro. Ficou conhecido como a Lei de 15 de outubro de 1827 tendo sido nossa primeira lei nacional sobre instrução pública, além de se constituir na única lei geral sobre o ensino primário até 1946.

Sobre a referida lei, assim se manifestou Geraldo Bastos Silva, referindo-se à denominação de "escolas de primeiras letras" em lugar de "escolas primárias" como previsto na Constituição:

"Se a denominação de escola primária representaria, política e pedagogicamente, a permanência da idéia de um ensino público suficientemente difundido e realmente formativo, a classificação de "escolas de primeiras letras" simbolizava, antecipadamente, a tibieza congênita que irá marcar a maior parte dos esforços de educação popular du

rante o Império, e até mesmo na República"(45).

E, após considerar tanto a "falta de uma genuína necessidade de educação escolar" dado o caráter agrário e escravista da sociedade brasileira no período imperial, como também " a limitação das idéias dominantes em relação à educação elementar" na Alemanha e França em contraste com o prestígio do ensino secundário, observa o mesmo autor:

"Não é de admirar, portanto, que, entre nós, as preocupações educacionais também se deslocassem do problema mais amplo da organização completa de um sistema nacional de educação, que predominara na Constituinte e na fase imediatamente posterior, para aqueles outros que, de modo mais restrito, respondiam a necessidades fragmentárias e específicas: o de um sumário ensino de 'primeiras letras', para as camadas populares das aglomerações urbanas, e os do ensino superior profissional e da criação de algumas instituições de tipo secundário, onde fosse feita a indispensável preparação a esse ensino superior"(46).

Com o Ato Adicional de 1834, conforme estipulado no artigo 10, atribuiu-se às Assembléias Legislativas Provinciais a competência para legislar sobre ensino, excluído o nível superior. Assim, a partir daí, o governo central reteve a incumbência relativa ao ensino superior em todo o país, limitando sua

(45) - G.B.Silva, A educação secundária, pág. 193.

(46) - (G.B.Silva, op. cit., pág. 195.

ação nos demais níveis ao Município da Corte. Às Províncias ca
bia a responsabilidade pelo ensino primário e secundário nos res
pectivos territórios.

Sobre esse dispositivo do Ato Adicional, observou Ma
ria Luísa Ribeiro:

"O curioso é que pelo art. 83 da Constituiç
ção de 1824, ficava vedado às Assembléias Provin
ciais a proposição e deliberação sobre assuntos
de interesse geral da nação. Isto parece indicar
que a instrução, em seus níveis elementar e secun
dário, não era considerada como 'assunto de inte
resse geral da nação'" (47).

Em conseqüência, o Parlamento Brasileiro só veio a
se ocupar, a nível nacional, do ensino primário e secundário por
ocasião da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apro
vada em 1961. Com efeito, a organização geral do ensino secundã
rio, integrante das reformas Francisco Campos, fora baixada por
Decreto (Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931 e 21.241 de 4
de abril de 1932), o mesmo ocorrendo com a Lei Orgânica do Ensi
no Primário, integrante das reformas Capanema, instituída atra
vés do Decreto-Lei nº 8.529 promulgado em 2 de janeiro de 1946
(48).

Em todo esse período, desde o final do Primeiro Impéri
o até nossos dias, ressalta a primazia da iniciativa do Execu
tivo sobre o Legislativo em matéria de educação. Isso é eviden
ciado inclusive pelo fato de que a maioria das reformas ficaram

(47) - M.L.S.Ribeiro, História da Educação Brasileira, pág. 28.

(48) - Cf.O.O.Romanelli, História da Educação no Brasil, pp. 134 e 159.

conhecidas pelos nomes de seus proponentes, em geral, ministros de Estado.

Assim, no Segundo Império, temos as reformas Couto [Ferraz] que apresentara um projeto na condição de deputado em 1851, projeto esse aprovado pela Assembléia Geral Legislativa(49) mas só transformado em reforma ao ser regulamentado em 1854, quando Couto Ferraz já era ministro. O mesmo se diga da reforma Leôncio de Carvalho cujo projeto fora por ele apresentado à Assembléia em 1878 mas decretada em 1879 com Leôncio de Carvalho na condição de ministro. Além disso, foram propostos os projetos Paulino de Souza (1870) e Barão de Mamoré (1887), ambos também ministros, acrescentando-se o de João Alfredo (1874) e, em 1882, o de Almeida e Oliveira (50). Registre-se que todas essas reformas e projetos referiam-se ao Município da Corte.

No período republicano o ciclo de reformas se inicia com o ministro Benjamin Constant, cuja reforma foi decretada em 1890 e posta em prática em 1891, prosseguindo com o Código Epi-tácio Pessoa(1901), seguido das reformas Rivadávia Corrêa(1911), Carlos Maximiliano (1915) e Luiz Alves/Rocha Vaz (1925). Durante a Primeira República, como informa Jorge Nagle, o Poder Executivo solicitava autorização ao Poder Legislativo para reorganizar a instrução pública, continuando a "tradição de incluir nas leis orçamentárias dispositivos autorizando o Poder Executivo a reformar a instrução pública"(51).

(49) - Cf.V.P.Paiva, Educação Popular e Educação de Adultos, pág. 70.

(50) - Cf.P.Moacyr, A Instrução e o Império, vol.2.

(51) - J.Nagle, Educação e Sociedade na Primeira República, pág. 338, nota 23, cap. III, 2. Ver, também, pág. 142.

Com a revolução de 1930, como já se disse, foram baixadas por decreto as reformas Francisco Campos que abrangiam os ensinos médio e superior, com validade para todo o território nacional. E durante o Estado Novo, por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, foram decretadas as Leis Orgânicas do Ensino Industrial (1942), do Ensino Secundário (1942) e do Ensino Comercial (1943), além das Leis Orgânicas do Ensino Primário, do Ensino Normal e do Ensino Agrícola, decretadas em 1946, portanto, imediatamente após a queda do Estado Novo. Com isso, procedendo por partes, foram reorganizados todos os ramos do ensino primário e médio. Após o Estado Novo as principais leis de ensino são aquelas que constituem o objeto específico do presente trabalho e cujo significado político será examinado nos próximos capítulos.

CAPÍTULO II

O CONGRESSO NACIONAL E A LEI 4024/61

ou

A Estratégia da "Conciliação" na "Democracia Restrita"

1. O Projeto Original

O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional decorreu da exigência do art. 5º, XV, d, da Constituição Federal de 18 de Setembro de 1946. Para dar cumprimento a esse dispositivo constitucional, que concedeu à União competência para fixar as "diretrizes e bases da educação nacional", o Ministro da Educação, Clemente Mariani, constituiu uma comissão composta por educadores de variadas tendências. A referida comissão foi instalada em 29 de Abril de 1947.

Dos trabalhos da comissão resultou um anteprojeto de lei que, alterado em alguns aspectos pelo Ministro, deu origem ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O referido projeto, acompanhado por Exposição de Motivos do Ministro da Educação e Saúde, pelo anteprojeto elaborado pela comissão designada pelo governo e por dois relatórios, sendo um da comissão e outro da subcomissão do ensino médio, foi encaminhado pelo Presidente da República à Câmara Federal em 29 de outubro de 1948, data em que se comemorava o aniversário da queda de Getúlio Vargas e do Estado Novo, sob a forma de Mensagem que recebeu o nº 605.

Para se compreender as vicissitudes pelas quais passou o projeto em questão no Congresso Nacional, é necessário levar em conta as vinculações políticas dos principais atores envolvidos no processo de tramitação do mesmo projeto.

Cumpre, pois, registrar que Clemente Mariani, Ministro da Educação e Saúde, era membro da UDN. Eis porque, dirigindo-se ao Presidente Eurico Gaspar Dutra, do PSD, em sua Exposição de Motivos, assim se manifestou o Ministro:

"Porque considero que as alterações por mim introduzidas no anteprojeto (...) mantiveram-se estritamente dentro dos princípios gerais que nortearam os trabalhos da Comissão e que são os mesmos esposados por Vossa Excelência na sua plataforma de governo, bem como pelo candidato do meu partido, no desenrolar da grande campanha democrática em que foi seu leal e valoroso antagonista"(1).

E mais adiante, já próximo do final de sua Exposição de Motivos, o Ministro afirma:

"O regime instituído no projeto é portanto, como eu o anunciava, sob este e muitos outros aspectos, menos uma reforma do que uma revolução. Mas uma revolução que nos integra nas fortes e vivas tradições de que fomos arrancados pela melancôlica experiência da ditadura. Uma revolu

(1) - Diário do Congresso Nacional, Seção I (Suplemento ao nº 26) de 12/02/57, pág. 8.

ção por cujos ideais propugnaram Vossa Excelência e o Brigadeiro Eduardo Gomes, simultaneamente inscrevendo nas suas plataformas de governo os princípios que se consubstanciariam nos dispositivos constitucionais"(2).

A referência supra é importante porque aponta na direção de um dos principais motivos que levaram o deputado Gustavo Capanema, do PSD, a se insurgir contra o projeto das diretrizes e bases da educação. Isto porque o referido projeto foi visto por Capanema como produto e expressão da posição política antigetulista, como atestam essas suas palavras:

"Não se iniciou ela (a proposta de lei) com intenções pedagógicas, como era tão natural que a nação desejasse e esperasse. É infeliz o projeto, porque nele não se contém apenas materia de educação mas uma atitude política. Foi lançado num certo dia de 29 de outubro quando o então Ministro da Educação, o eminente, o ilustre Clemente Mariani reuniu, no Palácio do Catete, os festejos do Governo Federal, com os

(2) - Ibidem, pág. 9.

aparelhos da propaganda, com os ruídos do civismo e da política de então, para comemorar, com a apresentação deste projeto, a queda do Presidente Getúlio Vargas"(3).

E mais adiante acrescenta que o projeto não nasceu "com intenções educacionais, pedagógicas, frias e serenas, mas como uma atitude política"(4). Segundo o deputado, o projeto reuniu no Palácio do Catete "a fina flor dos inimigos da ditadura que para lá foram sob os holofotes dos fotógrafos e dos dips"(5).

Insistindo nessa tecla, o líder da maioria na Câmara Federal relaciona a orientação pedagógica do projeto com a intenção política de denegrir a ditadura do Estado Novo:

"É que o projeto não tem intenção pedagógica mas política... Estou empregando intenção política no mau sentido do termo... justamente no sentido com que desejo condenar o andamento do projeto, que esteve sepultado todo esse tempo, porque nasceu com a tremenda infelicidade de não ter uma intenção pedagógica, educa

(3) - Ibidem, pág. 128.

(4) - Ibidem, pág. 128.

(5) - Ibidem, pág. 128.

cional, mas de pretender ser, na História do Brasil, uma revolução - foi a palavra empregada naquele dia pelo Ministro - contra os princípios pedagógicos, filosóficos e políticos da ditadura. O projeto era apresentado como uma revolução que se fazia contra o Presidente deposto, precisamente no terreno da educação que era aquele terreno em que, segundo os reformadores, a ditadura se tinha expressado de maneira mais viva, mais eloquente e mais durável" (6).

E como ficava a posição do Presidente Dutra, do PSD, que enviara o projeto ao Congresso e portanto o assumiu, diante do combate sem tréguas que travou contra o projeto o seu representante na Câmara de Deputados?

Respondendo a uma interpelação de Lopo Coelho que lhe pedira para isentar Dutra, o próprio Capanema esclarece a questão:

"O Presidente Dutra declarou-me naquela época, quando lhe falei a

(6) - Ibidem, pág. 128. (grifos meus)

respeito da educação e das diretrizes contidas no projeto que entre o Presidente que apresentava a Mensagem e o antigo colega de Ministério havia grande distância simplesmente que, como Presidente, ele tinha encaminhado o projeto, mas que eu, seu amigo, seu correligionário e homem que o apoiava no Congresso, estava livre para combatê-lo aqui dentro" (7).

As falas de Gustavo Capanema, até agora transcritas, foram pronunciadas no discurso em que, como líder da maioria, contraditava o requerimento de urgência para o projeto das Diretrizes e Bases da Educação, encaminhado por Prado Kelly, da UDN, na sessão de 02/08/56.

Vê-se, portanto, como o aspecto político-partidário foi decisivo no posicionamento tomado pelos deputados diante do projeto. Assim, além de Prado Kelly, líder do Bloco de Oposição e autor do requerimento de urgência, que falou para encaminhar a votação, manifestaram-se também, interrompendo o discurso de Capanema com seguidos "não apoiado" e outras intervenções, Adauto Cardoso, Nestor Duarte, Ruy Santos, Aliomar Baleeiro, Herbert Levy e Coelho de Souza, todos da UDN.

(7) - Ibidem, pág. 128.

Se PSD e UDN se posicionaram, respectivamente, e de modo claro, contra e a favor do regime de urgência, como se situou no episódio o PTB, partido que mediante coligação com o PSD integrava o governo?

Na condição de partido que integrava minoritariamente o bloco no poder, o PTB tendeu a utilizar a medida como instrumento de negociação, condicionando o seu apoio à aprovação de propostas de interesse direto do partido.

Dessa forma, Fernando Ferrari, então líder do Partido Trabalhista Brasileiro na Câmara Federal, ao se manifestar sobre o pedido de urgência, afirmou:

"...tive oportunidade de contraditar questão de ordem do honrado Líder do Bloco Parlamentar da Oposição, afirmando a S.Excia. que nada tinha a opor, pessoalmente, às suas urgências, mas que exigia, em primeiro lugar, respeito ao compromisso da Mesa em relação a requerimento por mim anteriormente apresentado.
(8).

Salienta, em seguida, que assumira espontaneamente compromisso perante Prado Kelly, embora considerasse que o "desejo sincero" de votar a favor do pedido de urgência deveria incidir sobre outra urgência que sintetizasse, inclusive, os interesses do partido "e não esta contra a qual tinha que se opor, inclu

(8) - Ibidem, pág. 129.

sive, minha bancada, porque discordava do mérito do projeto"(9). E acrescentou haver sugerido ao líder da oposição que substituísse esse pedido por outro de autoria do udenista Rondon Pacheco que guardava certa semelhança com a reforma agrária. E encaminha a conclusão nos seguintes termos:

"...darei meu voto pessoal ao requerimento de urgência, permitindo que o problema seja considerado objeto de deliberação. Entretanto, quanto ao mérito do projeto, peço vên^{ia} para dele discordar frontalmente"(10).

Em seguida mostra que o projeto "quebra todo o sistema da unidade de ensino nacional" e afirma que, se for aprovada a urgência, ocupará a tribuna para debater com a oposição suas teses, desejando que os deputados da União Democrática Nacional se empenhem realmente em fazer obra de mérito abandonando "esses projetos até certo ponto arcaicos, brotados, por assim dizer, da noite para o dia, como cogumelos, sem nenhuma consistência técnica maior". E encerra:

"Se aprovada a urgência, examinaremos o mérito da proposição. Desde já, Sr. Presidente, dou meu voto pessoal de homenagem àquele líder, libertando to

(9) - ibidem, pág. 130. (grifos meus)

(10)- ibidem, pág. 130.

talmente meus liderados de se conduzirem em igual sentido"(11).

Em síntese, o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deu entrada no Congresso em 29 de outubro de 1948, tendo sido distribuído às Comissões de Educação e Cultura (onde foi designado relator Eurico Salles) e de Finanças. Em 8 de dezembro foi remetido ao Senado para ser submetido à apreciação da Comissão Mista de Leis Complementares onde foi indicado relator o Deputado Gustavo Capanema. Em longo e erudito parecer em tido em 14 de julho de 1949, Capanema após discorrer sobre o sen tido constitucional das diretrizes a bases da educação nacional", sobre os "sistemas de ensino locais", a "tendência centralizadora das federações", o "caráter nacional da educação" e a " dispersão da ordem pedagógica ", conclui que o projeto deveria ser refundi do ou emendado. À luz desse parecer, diversas emendas foram apre sentadas na Comissão Mista de Leis Complementares.

Entretanto, a conseqüência do Parecer Capanema foi o arquivamento do projeto.

Em 17 de julho de 1951, a Câmara solicita o desarqui vamento da Mensagem nº 605 e, como o Senado respondera que o Pro cesso fora extraviado, determina a reconstituição do Processo.

Desarquivada a Mensagem, o Processo tramita na Comis são de Educação e Cultura por cerca de cinco anos e meio. Somente na reunião de 14/11/56 ã apresentado o relatório da subcomissão encarregada de estudar o projeto das Diretrizes e Bases, cujo

(11) - Ibidem, pág. 130.

redator foi o Deputado Lauro Cruz. E finalmente, na sessão do dia 29/05/57, inicia-se, no Plenário da Câmara, a discussão do projeto que recebeu o Nº 2.222/57.

Como vimos, desde sua entrada no Congresso, o projeto original das diretrizes e bases da educação esbarrou na correlação de forças representada pelas diferentes posições partidárias que tinham lugar no Congresso Nacional.

Oriundo de uma comissão cujo relator geral, o Prof. Almeida Junior, era filiado à UDN e encaminhado ao Congresso por um Ministro, também da UDN, enfrenta as críticas do bloco majoritário no Parlamento. Assim é que o líder do PSD, com o apoio de sua bancada que era majoritária, fulmina o projeto tachando-o de infeliz, inconstitucional e incorrigível, enquanto os deputados da UDN se empenham na defesa do mesmo, acusando Capanema de boicote à proposta.

2. Um Novo Projeto

O projeto cuja discussão se iniciara no Plenário da Câmara no final de maio de 1957 já não era o mesmo que dera entrada naquela Casa em 29 de outubro de 1948. Na verdade, o projeto original fora bastante alterado em virtude das inúmeras emendas que lhe foram apostas. O projeto 2.222/57 consistia numa nova versão decorrente das modificações ao projeto original efetuadas pela Comissão de Educação e Cultura. Aquela altura o primeiro projeto já havia perdido muito de sua organicidade e coerência iniciais. Comprova esta constatação o discurso de Coelho de

Souza proferido na sessão de 04/06/57. Ele historia o problema, explicando porque o projeto ficou tanto tempo na Comissão de Educação e Cultura e mostra que o projeto, como estava, não poderia ser aprovado, devendo voltar à Comissão para ser reformulado. E denuncia as contradições a que a Comissão foi obrigada a cair por causa dos obstáculos políticos surgidos com o boicote do líder da maioria: Gustavo Capanema(12).

O projeto supra durou pouco em Plenário. Já na sessão de 31/05/57, Abguar Bastos pede que o projeto volte à Comissão de Educação e Cultura e seja totalmente refeito. De fato, após receber cinco emendas, conforme registra o Diário do Congresso Nacional, S.I., de 07/06/57, a proposição retorna para exame da Comissão de Educação e Cultura. Reencaminhado ao Plenário o Projeto entra em segunda discussão quando recebe três novas emendas e por isso volta à Comissão de Educação e Cultura em 08/11/58. Em 04/12 58 Coelho de Souza, presidente da Comissão de Educação e Cultura solicita prazo de 24 horas para que a subcomissão relatora possa se pronunciar sobre as emendas e em 09/12 do mesmo ano, por falta de tempo e por não terem sido publicadas as emendas, pede a retirada do projeto da ordem do dia. Apesar da tentativa de Aurélio Vianna, na sessão de 10/12, de impedir a retirada do projeto da ordem do dia, o projeto é retirado, medida que o Deputado Padre Fonseca e Silva agradece e justifica.

(12) - Cf. Diário do Congresso Nacional, S.I., de 06/06/57, p.3.617.

Na verdade, como denunciara Aurélio Vianna na referida sessão de 10/12/58 a retirada do projeto da ordem do dia, embora contra o Regimento da Câmara, se deveu à apresentação à subcomissão relatora, através de um de seus membros, do substitutivo de Carlos Lacerda. De fato, isto ocorreu na reunião de 26/11/58, da Comissão de Educação e Cultura, quando Perilo Teixeira encaminhou à subcomissão relatora substitutivo ao projeto nº 2.222/57, que ficou conhecido com a denominação de "substitutivo Lacerda".

O referido substitutivo representou uma inteira mudança de rumos na trajetória do projeto. Seu conteúdo incorporava as conclusões do III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, ocorrido em janeiro de 1948. Conseqüentemente, os representantes dos interesses da escola particular tomavam a dianteira do processo.

Tudo indica que o interesse de Carlos Lacerda no projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional se deu inicialmente, por motivação tipicamente partidária. Com efeito, os deputados da União Democrática Nacional, partido a que pertencia Carlos Lacerda, com freqüência se manifestavam no Plenário da Câmara reivindicando a agilização do andamento do projeto. E o faziam inequivocamente como membros da oposição contra aquilo que consideravam como medidas protelatórias tomadas pelos representantes da situação. É nesse contexto que Lacerda toma a iniciativa, em 1955, de reconstituir o projeto original. Assim que na sessão de 02/05/55 Carlos Lacerda apresenta questão de ordem pedindo esclarecimentos sobre como poderia incluir o projeto das

Diretrizes e Bases na ordem do dia, recebendo a resposta de que isso só poderia acontecer depois de receber parecer da Comissão de Educação e Cultura onde, conforme esclarecimento de Afonso Arinos, o projeto estava sendo reelaborado devido a divergências surgidas(13). E na sessão de 03/06/55 volta a levantar nova questão de ordem, desta vez para se instruir a respeito de como transformar a mensagem presidencial de 1948 em projeto de lei. Esclarecido a respeito, ele promete assumir a mensagem, assinando-a e apresentando-a à Mesa da Câmara(14).

Tais medidas eram tomadas, ao que parece, porque Lacerda via no projeto das diretrizes e bases da educação um instrumento útil para, da oposição, fustigar as posições do bloco no poder. Como assinala Villalobos, "mal poderia suspeitar então, o combativo deputado, que o projeto pelo qual se empenhava - não tivera ele como principais responsáveis homens de seu partido? - trazia uma filosofia política e pedagógica inteiramente diversa daquela que, num futuro já não muito distante, iria tê-lo como o grande defensor na Câmara"(15).

De fato, cerca de três anos e meio depois, Carlos Lacerda apresentava o seu substitutivo e se tornava o principal porta-voz, no Congresso, dos interesses das escolas particulares.

Na verdade, o Substitutivo-Lacerda coroa um processo

(13) - Cf. Diário do Congresso Nacional, S.I., de 03/05/55, p.3.138.

(14) - Cf. Diário do Congresso Nacional, S.I., de 04/06/55, p.3.069.

(15) - J.E.R. Villalobos, op.cit., pág. 69.

cujas origens remontam ao III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, realizado em janeiro de 1948. E, na tramitação do projeto, detecta-se, já em 1952, nas "sugestões da Associação Brasileira de Educação" encaminhadas à Comissão de Educação e Cultura, que se começava a ceder às pressões das escolas particulares(16).

Entretanto, é a partir do final de 1956 que os defensores da iniciativa privada em matéria de educação, à testa a Igreja Católica, se mostram decididos a fazer valer hegemonicamente os seus interesses no texto da futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Marco desse movimento é o discurso do Padre Deputado Fonseca e Silva, na sessão de 05/11/56, onde ele se insurge contra a orientação filosófica do INEP que era dirigido por Anísio Teixeira, além de atacar também o I Congresso Estadual de Educação Primária, realizado de 16 a 23 de setembro de 1956 em Ribeirão Preto, e presidido por Almeida Júnior(17). Essas críticas são reiteradas pelo mesmo Fonseca e Silva nas sessões de 27/11/56 de 08/12 e 14/12/56, quando acusa Anísio Teixeira de comunista e aproxima o pragmatismo de Dewey do marxismo(18). Desencadeia-se assim, o conflito entre Escola Pública e Escola Particular que irá polarizar a opinião pública do país até 1961. A análise desse conflito não é objeto do presente trabalho, tendo sido já efetuado em outras oportunidades por outros autores(19).

(16) - Cf. "Sugestões da A.B.E.", Diário do Congresso Nacional.S.I., de 12/05/55, pág. 2.333.

(17) - Cf. D.C.N., S.I., de 06/11/56 e de 07/11/56.

(18) - Cf. D.C.N., S.I., de 28/11/56, de 08/12 e 15/12/56.

(19) - Cf. J.E.R. Villalobos, op.cit. e E. Buffa, Ideologias em conflito: Escola Pública e Escola Privada.

Do ponto de vista do presente estudo, interessa registrar que a emergência do conflito acima referido deslocou o eixo das preocupações do âmbito político-partidário, mais próximo da esfera da "sociedade política" para o âmbito de uma luta ideológica que envolveu amplamente a "sociedade civil". Dir-se-ia que a partir desse momento entram em cena importantes "partidos ideológicos" tais como a Igreja, a Imprensa, além de associações dos mais diferentes matizes.

A referida mudança de rumos, como era de se esperar se manifestou fortemente no Congresso Nacional. Dessa forma, a correlação de forças passou a se definir mais pelos partidos ideológicos do que pelos partidos políticos como ocorrera até então. Assim é que, no Congresso, se colocavam, de um lado, os parlamentares Padres Fonseca e Silva, Ponciano dos Santos, Arruda Câmara, Calazans, acompanhados pelos deputados Carlos Lacerda, convertido ao catolicismo (19a.), Medeiros Neto, Daniel Faraco, José Humberto, Ferro Costa, Menezes Cortes, Paulo de Tarso, Edilson Távares, Paulo Freire e Medeiros Neto (20). De outro lado ficaram parlamentares tais como Luiz Vianna, Campos Vergal, Celso Brant, Fernando Santana, Nestor Jost, Clidenor Freitas, Nestor Duarte Aurélio Vianna e Nogueira da Gama (21). Os primeiros se colocavam incondicionalmente a favor do Substitutivo-Lacerda, invocando argumentos baseados fundamentalmente no arrazoado ideológico que vinha sendo formulado e difundido pelos representantes da Igreja Católica. Os

(19a.) - Cf. C.Lacerda, Depoimento, pág. 50.

(20) - Cf. D.C.N., S.I., de 03/06/59, 05/06/59, 18/06/59, 20/06/59, 14/10/59, 26/02/60 e 12/05/60.

(21) - Cf. D.C.N., S.I., de 04/06/59, 06/06/59, 13/06/59, 19/06/59, 25/06/59, 07/07/59, 20/10/59 e 10/02/60.

segundos marcaram sua atuação muito mais pelas críticas ao Substitutivo-Lacerda do que pela defesa de uma posição diversa. Este registro é importante porque põe em evidência o deslocamento do eixo das discussões que passou a girar em torno do projeto apresentado por Carlos Lacerda. Dessa forma, ficava camuflado o fato de que o substitutivo que se lhe contrapunha, elaborado por uma subcomissão de redação constituída pela comissão de Educação e Cultura, já havia incorporado, mediante seguidas concessões, vários dos dispositivos defendidos na proposta de Lacerda, ^(Na verdade) do projeto original o texto da subcomissão guardava apenas a estrutura formal, isto é, a disposição dos títulos; seu conteúdo já era outro.

Em razão do que se acaba de expor, vários daqueles que se posicionaram contra o Substitutivo-Lacerda, o fizeram implicitamente já na linha da estratégia da conciliação, buscando uma posição intermediária que conciliasse e harmonizasse as diferenças. Entretanto, houve aqueles que explicitamente se manifestaram no plenário da Câmara nessa perspectiva da conciliação. Entre estes, se situam, por exemplo, Yukishigue Tamura que, na sessão de 05/06/59, ao falar no encaminhamento da votação, depois de fazer várias teorizações, tenta uma conciliação em que a iniciativa pública e privada seriam ambas importantes, salientando a importância de se preservar as tradições(22); igualmente, Aderbal Jurema que, em discurso proferido na sessão extraordinária de 17/06/59, procurava

(22) - Cf. D.C.N., S.I., de 06/06/59, pág. 2.709.

um denominador comum entre os vários substitutivos e volta a ocupar a tribuna no pequeno expediente da sessão de 08/08/61 para se congratular com o Senado pela forma como aprovou o projeto o qual recebeu mais de cem emendas e inclusive um substitutivo (o de Nogueira da Gama), que vieram aperfeiçoá-lo; na mesma direção manifestou-se também Dirceu Cardoso enaltecendo o trabalho da comissão do Senado que concluiu o exame das emendas (23).

Cumprido, ainda, registrar que uma outra tendência, mais ou menos equidistante da polarização referida, também se esboçou na fase final da tramitação do projeto. Trata-se da tendência que considerava insuficientes todas as propostas até então formuladas porque não davam atenção à vinculação da educação ao desenvolvimento brasileiro. A raiz dessa posição era a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista que vinha se difundindo e, a partir de 1959 já prenunciava a hegemonia, embora efêmera, de que iria desfrutar junto ao aparelho governamental nos anos iniciais da década de 60. O representante mais destacado dessa tendência foi, sem dúvida, Santiago Dantas que propôs várias emendas também subscritas por outros deputados. Em discurso proferido na sessão de 04/06/59, o referido parlamentar salienta a necessidade de o projeto criar as condições para a construção de um sistema de ensino voltado para a realidade e as necessidades do desenvolvimento brasileiro e critica o projeto por ser apenas

(23) - Cf. D.C.N., S.I., de 18/06/59, pág.14(supl.), de 09/08/61, pág. 5.498 e de 17/11/61.

uma consolidação das leis do ensino. Afirma que a Lei de Diretrizes e Bases não pode ser uma moldura jurídica, mas deve fixar os objetivos, os meios e as condições de planejamento, através dos quais possa o Poder Público coordenar os esforços da Nação no campo educativo. Acrescenta que o substitutivo, "longe de conduzir o sistema da educação brasileira a uma visão de unidade e a um objeto de conjunto, ele, por assim dizer, agrava o fragmentarismo do nosso sistema de educação, procurando acentuar as facilidades para o crescimento espontâneo da educação no país, e retirando ao conjunto da atividade educacional brasileira a possibilidade de uma ação coordenadora do Poder Público Federal"(24).

A posição supra, entretanto, não dispunha de forças suficientes para alterar os rumos que tomou a tramitação do projeto das diretrizes e bases de educação nacional. Sua importância reside no fato de que expressa uma alteração na composição de forças que começava a tomar corpo no final do Governo de Juscelino Kubitschek. Nessa fase a coligação PSD-PTB sob a hegemonia do PSD começa a apresentar sinais de crise. O crescimento eleitoral do PTB o conduz a aspirar a uma inversão de posições em que ele passaria a ser a força hegemônica da aliança, o que de fato ocorreu no governo de João Goulart(25). O PSD, por sua vez, se aproximava cada vez mais da UDN, tendendo ao rompimento da aliança com o PTB que crescia à medida em que se expandia o ideário do nacionalismo

(24) - Diário do Congresso Nacional, S.I., de 05/06/59, pág. 2.664.

(25) - Cf.M.V.M. Benevides, O governo Kubitschek, Cap.II e III.

desenvolvimentista. Ambos, PSD e UDN faziam causa comum contra as Reformas de Base que começavam a ser propostas pelos próceres do PTB, sob inspiração nacionalista-desenvolvimentista.

Essa tendência foi detectada nas discussões sobre as diretrizes e bases da educação na Câmara Federal. Villalobos, referindo-se à manifestação de Aurélio Vianna que, ao chamar atenção para o procedimento anti-regimental da mesa criticou os "po^{deros}os líderes das grandes bancadas", formulou o seguinte comentário: "Em fins de 1958, portanto, os grandes partidos já se entendiam no tocante às diretrizes e bases e desse entendimento resultaria, em janeiro de 1960, a aprovação de um projeto que não iria diferir essencialmente, entretanto, do segundo substitutivo adotado pela Comissão de Educação e Cultura"(26).

3. O Projeto Aprovado

Em 29 de setembro de 1959 a subcomissão relatora ' apresentou o substitutivo cuja redação final veio à luz em 10 de dezembro do mesmo ano. O texto era acompanhado de parecer e relatório e fora assinado por Aderbal Jurema, Carlos Lacerda, Dirceu Cardoso, Manuel de Almeida, Paulo Freire, Santiago Dantas(27) e pelo relator geral, deputado Lauro Cruz. Já a redação final, ' aprovada em 10 de dezembro, é assinada por Coelho de Souza, presidente da Comissão de Educação e Cultura, Lauro Cruz e Aderbal

(26) - J.E.R.Villalobos, op.cit., pág. 117, nota 30.

(27) - Como se vê, nem mesmo Santiago Dantas escapou às malhas da estratégia' da conciliação.

Jurema que foi encarregado da revisão geral.

É este texto que, mantendo a estrutura do projeto original, enxertou-lhe um conteúdo que contrariava a orientação de fundo que presidira a formulação do primeiro projeto.

Como já foi assinalado no item anterior, a fase de chegada à versão final correspondeu ao momento em que a discussão das questões educacionais extravasou do seu âmbito específico para empregar a opinião pública em geral. Entram em cena, como já se disse, os "partidos ideológicos". A Igreja mobiliza todos os seus quadros na defesa de determinada posição que consultava os interesses privatistas. A Imprensa se mobiliza, posicionando-se alguns órgãos a favor da escola privada e outros a favor da escola pública. A Revista "Vozes", órgão da Igreja Católica, perfilha obviamente a posição desta. Entre janeiro de 1957 e fevereiro de 1962 publica em torno de oitenta e quatro matérias relacionadas com o problema das diretrizes e bases da educação nacional. A Revista "Anhembi", por sua vez, empalma a campanha em defesa da escola pública pondo em circulação, entre março de 1957 e setembro de 1961, cerca de trinta artigos. A mesma posição é assumida pelo Jornal "O Estado de São Paulo" que na verdade se colocou à frente da campanha em defesa da Escola Pública com mais de sessenta matérias divulgadas sobre o assunto entre janeiro de 1957 e março de 1962. O "Correio Paulistano", de São Paulo, e a "Tribuna da Imprensa", do Rio de Janeiro colocam-se ao lado da corrente privatista ao passo que "A Tribuna" de Santos e também, de certo modo a "Folha da Manhã" ("Folha de São Paulo"), "Jornal do Brasil" e "Correio da Manhã" embora não monoliticamente, engrossam a campanha da escola pública. Praticamente todos os jornais brasileiros

publicaram no período alguma matéria sobre o assunto.

Os órgãos de imprensa acima referidos divulgaram manifestos, moções e sugestões cujo endereço era o Congresso Nacional. De fato, o Diário do Congresso registra a comunicação em sessões sucessivas da Câmara de diversos desses documentos.

Entretanto, a mobilização não se restringiu aos organismos até agora mencionados. Como já se assinalou, os mais diferentes agrupamentos da "sociedade civil" se fizeram presentes na discussão das diretrizes e bases da educação. Apenas como ilustração, mencionam-se a seguir algumas das manifestações registradas no Diário do Congresso Nacional:

Ofício do Secretário da Educação do Estado de São Paulo, encaminhando a título de sugestões o estudo feito pelo Conselho Técnico daquela Secretaria, referente ao projeto das Diretrizes e Bases (28).

Emendas encaminhadas pela União Nacional de Estudantes, pelas Escolas de Engenharia e pela U.S.P (29).

Aviso do Ministério da Guerra em que os professores-militares e técnicos de ensino, ao concluir Seminário de Estudos na Academia de Agulhas Negras, enviam moção no sentido de que seja aprovada com brevidade a L.D.B. (30).

(28) - Cf. D.C.N., S.I., de 19/11/57, pág. 9.685.

(29) - Cf. D.C.N., S.I., de 11/12/58, pág. 23 (supl.).

(30) - Cf. D.C.N., S.I., de 31/03/59, pág. 1.171.

Manifesto do Grêmio da Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo sob o título: "Fixação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional" (31).

Ofício da Associação dos Professores de Educação Física do Distrito Federal, apresentando considerações em torno do projeto de Lei nº 2.222-A e seus substitutivos (32).

Manifesto de 66 educadores, encabeçado por Fernando de Azevedo, sob o título: "Mais uma vez convocados" (33).

Moção da Câmara Municipal de Itirapina (São Paulo) no sentido de ser discutido e votado o projeto de lei do ensino (34).

Ofício da Câmara de Campinas (SP) pedindo para que seja discutido e votado o projeto de lei de reforma do ensino (35).

Telegrama de Colatina (E.S.) em que se protesta contra conferência do Inspetor Seccional de Vitória que teria criticado a L.D.B. de modo faccioso e indigno (36).

Ofício do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias do Rio de Janeiro em que consta a reforma do ensino como uma de suas aspirações (37).

Em meio a esse clima de pressões, a Câmara dos Deputados inicia a discussão do substitutivo final.

-
- (31) - Cf. D.C.N., S.I., de 09/06/59, pág. 2.738.
 (32) - Cf. D.C.N., S.I., de 01/07/59, pag. 3.683.
 (33) - Cf. D.C.N., S.I., de 01/07/59, pág. 3.691.
 (34) - Cf. D.C.N., S.I., de 01/07/59, pág. 3.684.
 (35) - Cf. D.C.N., S.I., de 24/07/59, pág. 4.444.
 (36) - Cf. D.C.N., S.I., de 06/05/61, pág. 3.003.
 (37) - Cf. D.C.N., S.I., de 28/09/61, pag. 7 (supl.).

Retomemos a trajetória dos acontecimentos.

Retirado da ordem do dia em 10/12/58, para publicação, o projeto foi imediatamente publicado e já em 11 de dezembro de 1958 iniciava-se a discussão única do projeto 2.222 que se prolongaria por duas sessões consecutivas. Estiveram presentes os mais expressivos representantes dos diferentes partidos que travaram animados debates.

Na referida sessão de 11 de dezembro de 1958, Carlos Lacerda endereçou ao substitutivo em discussão críticas contundentes e conclui seu discurso "depositando suas esperanças no Senado, que poderia reconstituí-lo, atribuindo-lhe o sentido fundamental de lei básica e dando consequência às próprias premissas em que ele alegava alicerçar-se: liberdade de ensino e descentralização" (38).

No intervalo entre as duas sessões do dia 11 de dezembro de 1958 parece bem provável que Lacerda, avaliando melhor a correlação de forças do Senado, tenha resolvido retirar as esperanças de que aquela Casa pudesse reformular o projeto na direção por ele desejada. A verdade é que, logo no início da segunda sessão, Lacerda se apressa em solicitar a retirada do projeto da ordem do dia por 48 horas. Tratava-se de um expedienteacionado para ganhar tempo. Com efeito, como salientou Nestor Jost, pretendia-se na verdade protelar a discussão por mais alguns meses,

(38) - J.E.R.Villalobos, op.cit., pág. 116.

de vez que dentro das 48 horas requeridas ocorreria a última sessão ordinária daquela legislatura. Respondendo a uma avalanche de questões de ordem, o presidente da câmara, Ranieri Mazzili garantiu que o que se adiaría era apenas o início da votação, não podendo a proposição ser alterada. O requerimento chegou à mesa contendo também as assinaturas de Nestor Duarte, Fernando Ferrari e Armando Falcão que eram líderes de bloco. Observe-se de passagem, como a estratégia da conciliação operava unindo os líderes dos principais partidos. E em que pese o caráter anti-regimental da medida, o requerimento foi aprovado e o projeto retirado da ordem do dia.

Não obstante os esclarecimentos do presidente da mesa da Câmara, o projeto não foi votado ao término das 48 horas tendo surgido, ao arrepio do regimento, um novo substitutivo. E o projeto só voltaria a ser discutido em maio-junho de 1959. A votação, propriamente dita, só iria ocorrer em janeiro de 1960, portanto, mais de um ano depois de concedido o adiantamento por (apenas) 48 horas.

Nesse intervalo de tempo a Comissão de Educação e Cultura trabalhou na elaboração de um novo substitutivo cuja redação final se completou em 10/12/59. E este ficou sendo o texto que a Câmara aprovou, com a rejeição em votação destacada de apenas o §3º do art. 10, na sessão realizada em 22 de janeiro de 1960 (39).

(39) - O § 3º do art.10, rejeitado, tinha o seguinte teor: "Na escolha dos representantes será observado o critério da proporcionalidade entre estabelecimentos públicos e privados, assegurada a representação de professores e de diretores de estabelecimentos dentro dos diferentes graus de ensino".

4. Significado Político do Texto Convertido em Lei

O projeto finalmente aprovado pela Câmara dos Deputados foi encaminhado ao Senado através do Ofício nº 293, de 25 de fevereiro de 1960.

No Senado o projeto recebeu 238 emendas, além do substitutivo de Nogueira da Gama. Apenas algumas emendas foram aprovadas. O substitutivo Nogueira da Gama foi rejeitado em sessão realizada no dia 03 de agosto de 1961.

A Comissão de Educação e Cultura do Senado emitiu parecer sobre o projeto chegado da Câmara, cujo relator foi o Senador Mem de Sá. Este considerou a propositura aprovada pela Câmara como caracterizada pela transigência das diferentes facções interessadas na questão. Por essa razão, representava o mesmo, um denominador comum admitido por todos.

Essa tendência conciliadora, já detectada no texto aprovado pelos deputados, foi acentuada no Senado que, com as emendas introduzidas na lei, realizou a "mêdia" de todas as correntes (40).

Em síntese, pode-se concluir que o texto convertido em lei representou uma "solução de compromisso" entre as principais correntes em disputa. Prevaleceu, portanto, a estratégia da conciliação.

(40) - Cf. J.E.R.Villalobos, op.cit., pág. 169.

Entretanto, é preciso registrar que essa estratégia foi acionada no quadro daquilo que poderíamos chamar de "democracia restrita".

Com efeito, desde a queda do Estado Novo até 1964, o país viveu um clima de "abertura democrática". Contudo, era uma experiência democrática da qual estavam ainda distantes as massas populares. Tratava-se, pois, de uma democracia restrita às elites.

A primeira estratégia acionada pelas elites após a derrubada do regime de Vargas, foi aquilo que poderíamos chamar, na esteira de Debrun, de "liberalismo" (41). De um modo geral, principalmente os próceres da UDN empenharam-se na defesa das idéias liberais, procurando utilizá-las como instrumento para fustigar a corrente varguista.

É nesse quadro da estratégia do liberalismo que foi gestado pelos membros da comissão constituída por Clemente Mariani, à testa os militantes da UDN, o projeto original da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Entretanto, nas condições próprias da "democracia restrita", o liberalismo se revela uma estratégia ambígua, uma vez que seu ideário acena para uma democracia plena. Esta, no entanto, tende a ser vista pelas elites como uma ameaça. Por aí talvez se possa compreender porque os partidários da UDN, ao mesmo

(41) - Cf. M. Debrun, A conciliação e outras estratégias, pág. 16.

tempo que se apresentavam como paladinos das idéias liberais, defendendo eleições livres e limpas, se prestavam também a toda sorte de manobras visando a aliciar as forças armadas para golpearem as instituições.

Michel Debrun, ao tratar das diferentes estratégias que tiveram (e têm) lugar na política brasileira, assim se manifestou:

"O liberalismo também teve sua vez. São que se tratou quase sempre de um liberalismo ambíguo. Contestava o prodomínio das estruturas arcaicas do campo sobre as aspirações modernizantes das cidades. Ou advogava a necessidade de eleições limpas, de instituições como o 'habeas corpus' ou o mandado de segurança. Enaltecia as virtudes da livre competição, seja ela econômica ou política. No entanto menos cultivava a liberdade do que era o produto dela. Ou seja: produto de certas situações favoráveis, elas próprias ligadas às extremas desigualdades da sociedade brasileira. Situações essas que franqueavam aos seus ocupantes, além de oportunidades específicas de lazer e de cultura, o exercício de uma crítica - na imprensa, nas assembléias legislativas, nos tribunais - ao mesmo tem

po impiedosa e inócua em relação à es
trutura de autoridade vigente na so
ciedade brasileira. Mesmo porque a
existência dos próprios liberais e,
portanto, a condição de possibilidade
da sua crítica, assentavam nessa es
trutura" (42).

Na tramitação do projeto das diretrizes e bases, os liberais procederam mais ou menos na linha acima descrita. Assim, exercitaram a crítica (impiedosa e inócua) primeiramente no Parlamento e depois amplamente na imprensa. Entretanto, em virtude dos limites apontados da estratégia do liberalismo, acabou-se por acionar o pacto das elites (conciliação pelo alto) através do qual se torna possível preservar os interesses dos grupos previlegiados econômica, social e culturalmente, adiando-se para um futuro indefinido a realização das aspirações das massas populares.

Na campanha em defesa da escola pública, desencadeada na fase final da tramitação do projeto das diretrizes e bases da educação, a hegemonia esteve nas mãos dos liberais, representados principalmente pelo grupo ligado ao Jornal "O Estado de São Paulo" e à Universidade de São Paulo. Ainda que a liderança principal tenha sido incontestavelmente do professor Florestan Fernandes, não eram suas idéias as hegemônicas mas sim aquelas corres

(42) - M. Debrun, op.cit., pág. 16.

pondentes à estratégia do liberalismo. Isto é reconhecido pelo próprio Flores tan Fernandes e atestado por estas suas palavras:

"Limitamo-nos a defender idéias e princípios que deixaram de ser matéria de discussão política nos países adiantados. Tudo se passa como se o Brasil retrocedesse quase dois séculos, em relação à história contemporânea daqueles países, e como se fôssemos forçados a defender, com unhas e dentes, os valores da Revolução Francesa! É uma situação que seria cômica, não fossem as consequências graves, que dela poderão advir. A nossa posição pessoal pesa-nos como incômoda. Apesar de socialista, somos forçados a fazer a apologia de medidas que nada têm a ver com o socialismo e que são, sob certos aspectos, retrôgradas. Coisa análoga ocorre com outros companheiros, por diferentes motivos" (43).

Entretanto, enquanto no calor da campanha se disseminavam pela imprensa, no bom estilo da estratégia do liberalismo, as críticas ao mesmo tempo contundentes e inôcuas dos liberais, no

(43) - F.Fernandes, "Análise e crítica do projeto da L.D.B.", apud R.S.M. Barros (org.), Diretrizes e Bases da Educação, pág. 220.

Congresso Nacional já marchava celeremente a estratégia da conciliação através do pacto entre as principais lideranças partidárias. Eis porque Villalobos, como um liberal consequente, concluiu seu estudo sobre o assunto afirmando "que se não prevaleceu por fim a vontade geral, éticamente manifestada, como queria Rousseau, prevaleceu a vontade de todos. Resta saber se, para o caso brasileiro, a melhor solução para os problemas de ensino é a que procura atender à média das opiniões, ao invés de se definir por um programa estribado numa idéia clara e coerente a respeito do que deva ser a educação"(44).

Esse caráter de "média das opiniões" ou a prevalência da estratégia da "conciliação" foi documentado pelas reações dos principais líderes do movimento, de ambos os lados. Assim, aprovada a lei, em depoimento concedido ao "Diário de Pernambuco", Anísio Teixeira afirmou: "Meia vitória, mas vitória". Tal depoimento foi depois publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos na forma de artigo cujo título foi formulado exatamente, nesses termos: "Meia vitória, mas vitória"(45).

Por sua vez, Carlos Lacerda, que se colocara em posição diametralmente oposta à de Anísio Teixeira, interrogado a respeito do resultado obtido, respondeu: "Foi a lei a que pudemos chegar"(46).

(44) - J.E.R.Villalobos, op.cit., pág. 169.

(45) - A. Teixeira, "Meia vitória, mas vitória", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 86, vol. XXXVII 1962, pp.222 - 223.

(46) - C.Lacerda, apud A.A.Fontoura, Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pág. 11.

Portanto, o texto aprovado não correspondeu plenamente às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Foi, antes, uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, portanto, a estratégia da conciliação. Daí porque não deixou de haver também aqueles que consideraram a lei então aprovada pelo Congresso Nacional como inócua, tão inócua como o eram as críticas estribadas na estratégia do "liberalismo". Ilustra essa posição a definição espirituosa enunciada por Álvaro Vieira Pinto: "É uma lei com a qual ou sem a qual tudo continua tal e qual" (47).

(47) - *Ibidem*, pág. 16.

CAPÍTULO III

O CONGRESSO NACIONAL E A LEI 5540/68 .

ou

A Estratégia do "Autoritarismo Desmobilizador" na Instalação da "Democracia Excludente".

1. O Projeto Original

O projeto que deu origem à Lei 5540/68 resultou dos estudos desenvolvidos por um Grupo de Trabalho, criado para esse fim, por Decreto do então Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva.

O Decreto Presidencial foi baixado em 2 de julho de 1968 e estipulava o prazo de 30 dias para que o Grupo de Trabalho concluísse os estudos e apresentasse uma proposta de reforma universitária. O Decreto estabelecia, ainda, que os referidos estudos tinham por objetivo garantir a "eficiência, modernização e flexibilidade administrativa" da universidade brasileira, tendo em vista a "formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país".

Na mesma data de sua criação, o próprio Presidente da República designou os membros do Grupo de Trabalho da reforma universitária. O Grupo ficou constituído por Fernando Bastos de Ávila, Fernando Ribeiro do Val, João Lyra Filho, João Paulo dos Reis Velloso, Newton Sucupira, Roque Spencer Maciel de Barros e Valnir Chagas, aos quais se juntou posteriormente o deputado Haroldo Leon Peres. O ato de nomeação incluía também os nomes dos estudantes João Carlos Moreira e Paulo Bouças. Entretanto, em

que pesem os esforços do governo, como ressaltou o Ministro da Educação Tarso Dutra em agosto de 1968, para obter a participação oficial de estudantes, estes se recusaram a participar.

Para se compreender a razão da recusa dos estudantes seria necessário levar em conta o contexto sócio-econômico-político dos fatos mencionados. Não é, entretanto, escopo do presente trabalho enveredar por uma análise do contexto em referência, o que já foi feito pelo autor desta tese em outra publicação(1). Serão dadas aqui apenas as indicações principais relativas ao contexto de recusa estudantil, através da retomada de alguns aspectos do texto citado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, abordada no capítulo anterior, resultou de uma longa gestação que teve início em 1946 e só se completou em 1961. A esta época o Brasil estava em plena vigência do modelo econômico que os economistas convencionaram chamar de "substituição de importações", modelo este que se configurou após a Revolução de 1930. A crise do café, como consequência da crise mundial da economia capitalista, nos colocou diante da necessidade de produzir as manufaturas até então importadas. E essa mesma crise do café torna obsoleta a ideologia do "agriculturalismo" que se baseava na crença numa suposta "natural vocação agrícola do Brasil".

A industrialização surge, então, como uma bandeira em

(1) - Cf. D. Saviani, "Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5540/68 e 5692/71". In W. E. Garcia (org.), Educação Brasileira Contemporânea, pp. 174-194. Ver especialmente o item 3.0 texto e o contexto, pp. 178-189.

torno da qual se unem as diferentes forças sociais. Industrialização e afirmação nacional se confundem. Em consequência, industrialismo se torna, praticamente, sinônimo de nacionalismo.

Ora, a vigência do modelo de "substituição de importações" e seu relativo êxito, deveu-se à conjugação de uma série de fatores favoráveis. Assim, a crise do café combinada com a crise geral da economia capitalista permitiu que as diferentes forças se unissem em torno da bandeira da industrialização.

Nesse quadro, os empresários nacionais (burguesia nacional), com exceção das oligarquias rurais mais aferradas ao tradicionalismo mas que haviam perdido a hegemonia com a Revolução de 1930, evidentemente estavam interessados na industrialização, já que seriam os seus beneficiários diretos e imediatos da do que lhes caberia a condução do processo.

Os empresários internacionais (burguesia internacional) também tinham interesse nesse processo, pelas seguintes razões:

1) Tendo em vista as medidas protecionistas do governo em relação à indústria nacional, a competição tornava-se difícil. Diante do risco de perder o promissor mercado brasileiro, consideraram preferível negociar a instalação de suas indústrias no país. E, considerando-se os incentivos fiscais bem como a doação das áreas necessárias à instalação das referidas indústrias, as negociações se revelavam altamente vantajosas aos empresários internacionais.

2) A produção de bens junto às fontes de matérias primas e aos locais de consumo propiciava grande economia de fretes, evitando-se o transporte de matérias-primas para a matriz, bem como de bens manufaturados para o mercado consumidor.

3) A enorme redução dos custos de produção nas filiais em relação à matriz, em razão da possibilidade de se contar com uma mão-de-obra barata, porque abundante.

Os fatores supra mencionados faziam da inserção no processo de industrialização do Brasil um mecanismo bastante lucrativo para os empresários estrangeiros.

As camadas médias, por sua vez, também tinham interesse na industrialização, pois vislumbravam aí um instrumento de ampliação das possibilidades de concretização de suas aspirações de ascensão social.

Finalmente, o operariado e as incipientes forças de esquerda apoiavam a industrialização porque a viam como um fator de desenvolvimento do país e condição necessária à libertação nacional. Em 1945, quando se reabre o processo democrático, essas diferentes forças vão lutar não pró ou contra a industrialização, mas pelo controle do processo que a desencadeara.

A referida conjugação de forças era possível porque os interesses externos não chegavam ainda a se contrapor de modo antagônico aos interesses nacionais. O antagonismo, porém, vai se acentuando, de modo a fazer emergir, já na fase final do pro

cesso de substituição de importações (governo Kubitschek), uma contradição que irá se constituir no centro da crise do início da década de 60. Trata-se da contradição entre o modelo econômico e a ideologia política vigentes. Como emergiu essa contradição já a partir do governo de Juscelino?

O governo Kubitschek logrou relativa calma política dando livre curso às franquias democráticas, graças a um equilíbrio que repousava na seguinte contradição: ao mesmo tempo que estimulava uma ideologia política nacionalista (o nacionalismo desenvolvimentista), no plano econômico levava a cabo a industrialização do país através de uma progressiva desnacionalização da economia.

Recorde-se, com efeito, que por ocasião do 1º e 2º governos de transição entre a morte de Getúlio e a posse de Juscelino, a UDN estava no poder. Café Filho, embora não filiado à UDN, tendo em vista que esse partido havia liderado a conspiração, constituíra um ministério predominantemente udenista. Foi assim que Eugênio Gudin, Ministro da Fazenda, fez baixar a Portaria 113 da SUMOC que concedia grandes vantagens ao capital estrangeiro.

Ora, Juscelino, tendo assumido o governo, não revogou essa portaria. Ao contrário, utilizou-a como instrumento para completar o processo de substituição de importações, atraindo as empresas estrangeiras para implantar, desta vez, as indústrias de consumo durável, principalmente as automobilísticas. Tais indústrias, sendo do tipo capital-intensivo, exigiam grandes somas de investimentos. Conseqüentemente, sua implantação ime

diata só foi possível a partir das poderosas empresas internacionais. Estas tenderiam, em seguida, a dominar o panorama econômico do país, absorvendo ou colocando sob sua órbita boa parte das empresas nacionais; contudo, essa tendência era incompatível com a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista. O Brasil viu-se, então, diante da seguinte opção: ou compatilizava o modelo econômico com a ideologia nacionalizando a economia, ou renunciava ao nacionalismo desenvolvimentista ajustando a ideologia política à tendência que se manifestava no plano econômico. Eis como aflorou a contradição entre modelo econômico e ideologia política.

Foi dito aflorou e não surgiu porque, na verdade, essa contradição se encontrava latente em todo o processo. Ela vai se tipificando à medida que a industrialização avança, até emergir como contradição principal, quando se esgota o modelo de substituição de importações.

Com efeito, por volta de 1960 já não dependíamos da importação de manufaturas. Produziam-se no país não apenas os bens de consumo não-duráveis tais como alimentos e tecidos, cujas indústrias se instalaram na primeira fase de vigência do modelo, mas também os bens de consumo duráveis correspondentes à última fase do referido modelo. A meta da industrialização tinha sido, pois, atingida. Conseqüentemente não fazia mais sentido lutar por ela. Desse modo, aquilo que estava oculto sob o objetivo comum da industrialização, desempenhando no decorrer do processo papel secundário, assume caráter principal emergindo na crista dos acontecimentos quando o objetivo é atingido.

De fato, se os empresariados nacional e internacio -

nal, as camadas médias, o operariado e as forças de esquerda se uniram em torno da bandeira da industrialização, as razões que os levaram a isso eram divergentes. Assim, enquanto para a burguesia e as camadas médias a industrialização era um fim em si mesma, para o operariado e as forças de esquerda ela era apenas uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia busca consolidar seu poder, as forças de esquerda levantam nova bandeira: trata-se da nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, de dividendos e as reformas de base (reformas tributária, financeira, agrária, educacional, etc.). Tais metas, entretanto, eram decorrentes da ideologia política do nacionalismo desenvolvimentista, entrando em conflito com o modelo vigente.

A contradição acima apontada estava no centro da crise vivida pelo Brasil nos inícios dos anos 60. Sair da crise implicava resolver essa contradição. Daí a alternativa: ajustar a ideologia política ao modelo econômico ou vice-versa. A revolução de 1964, como se sabe, resolveu o conflito em termos da primeira opção(2). Em consequência, a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista foi substituída pela doutrina da interdependência, elaborada no seio da Escola Superior de Guerra.

Em termos educacionais, foi exatamente no período em que aflora a contradição antes referida que se ensaiou uma abertura maior na direção das aspirações populares, surgindo iniciativas como o Movimento de Educação de Base (MEB), as campanhas de alfabetização de adultos, os centros de cultura popular, etc. Isso, porém, ocorreu à margem da organização escolar regular ,

(2) - Cf. L. Pereira, Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento, cap. 4.

constituindo uma espécie de "sistema paralelo" para onde os es tudantes universitários canalizavam seus anseios de reforma, com pensando, assim, o não atendimento de suas reivindicações pela reforma da própria universidade.

Após 1964, cortadas aquelas alternativas e agravados os problemas em decorrência da adaptação do modelo econômico que, com o esgotamento do processo de substituição de importações, as sune progressivamente as características de capitalismo de merca do associado-dependente(3), torna-se a própria Universidade o palco e o alvo das reivindicações reformistas. Em contrapartida, o governo tomava algumas medidas visando enquadrar o movimento estudantil e a universidade nas diretrizes do novo regime. É o caso da Lei 4464/65 que regulamentava a organização, o funciona mento e a gestão dos órgãos de representação estudantil bem como a assinatura dos chamados "acordos MEC-USAID". Tais medidas , orientadas que eram pela doutrina da interdependência, obviamen te entravam em conflito com a orientação nacional- desenvolvimen tista seguida pelas reivindicações estudantis. A universidade transformou-se, assim, no único foco de resistência manifesta ao regime, desembocando na crise de 1968.

Nessas circunstâncias, os estudantes levando ao ex tremo as suas pretensões, decidiram fazer a reforma pelas pró prias mãos. No mês de junho de 1968 eles ocuparam as universida

(3) - A literatura sobre o "modelo econômico brasileiro" pós 64 é abundante e, apesar das diferentes tendências, os diversos autores concordam, im plicita ou explicitamente, em caracterizá-lo como "capitalismo de mer- cado associado-dependente". Ver, por exemplo, C.Furtado, Análise do mo- delo Brasileiro; M.Simonsen & R.Campos, A nova Economia Brasileira; M. C.Tavares, Da substituição de importações ao Capitalismo Financeiro ; F.Fernandes, Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Lati na.

des e instalaram cursos piloto, ficando algumas escolas sob o controle dos alunos durante o mês de julho e praticamente todo o segundo semestre. É nesse quadro que o governo, como que raciocinando em termos de "façamos a reforma antes que outros a façam", apressou-se a desencadear o processo baixando, em 2 de julho, portanto no auge da crise estudantil, o Decreto nº 62.937 que instituiu o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Estava, assim, declarado o confronto entre o Movimento Estudantil e o Governo Militar(4).

A partir desse contexto, compreende-se porque os estudantes se recusaram a participar do Grupo de Trabalho então criado.

O Grupo funcionou, portanto, sem nenhuma representação estudantil. Dados os fatos acima expostos, o governo tinha pressa. Por isso concedeu ao Grupo de Trabalho apenas 30 dias para concluir os trabalhos.

Contudo, não foi apenas nesse momento que o governo se voltou explicitamente para essa questão. Os fatos narrados simplesmente apressaram o desfecho de algo que estava nas cogitações do governo militar desde sua instalação. Com efeito, além dos "Acordos MEC-USAID" já mencionados, importa lembrar que em 1961, deflagrada a crise antes apontada, foi criado o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) por iniciativa de um gru

(4) - Cf. J.L. Sanfelice, Movimento Estudantil: a UNE na Resistência ao Golpe de 64.

po de empresários de São Paulo e do Rio de Janeiro. Tal Instituto funcionou até 1971 como um verdadeiro partido ideológico do empresariado. Segundo Dreifuss, essa instituição teve papel fundamental na deflagração do golpe de 1964, exercendo influência decisiva na estruturação do novo regime e na formulação de diretrizes governamentais de modo especial nos âmbitos político e econômico(5).

E a educação também não deixou de entrar na esfera de preocupações do IPES. Assim é que já em 1964, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro se dedicou à preparação de um "simpósio sobre a reforma da educação", realizado em dezembro do mesmo ano(6), culminando com a realização em outubro e novembro de 1968, em colaboração com a PUC do Rio de Janeiro, de um "Forum de Educação"(7). Registre-se que participaram desse "Forum", dois integrantes do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária: Fernando Bastos de Ávila e João Lyra Filho.

Portanto, ao iniciar seus trabalhos, o Grupo da Reforma Universitária já dispunha de um conjunto de subsídios que vinha desde o "Relatório Atcon", passando pelo relatório da Equipe de Assessoramento ao Planejamento do Ensino Superior e pelo "Relatório Meira Matos", até os estudos patrocinados pelo IPES (8).

Os resultados dos estudos do Grupo de Trabalho foram

(5) - Cf. R.A. Dreifuss, 1964: a conquista do Estado.

(6) - Cf. M.I.S. Souza, Os empresários e a educação.

(7) - Cf. IPES, A educação que nos convém.

(8) - Cf. S.L. Vieira, O discurso da reforma universitária.

consubstanciados no "Relatório Geral do G.T.R.U.", encaminhando-se as propostas para um grupo de nível ministerial, integrado pelos ministros Antonio Delfin Netto, da Fazenda, João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento, Luiz Antônio da Gama e Silva, da Justiça e Tarso Dutra, da Educação.

Finalmente, em 7 de outubro de 1968 entrava na "ordem do dia" do Congresso Nacional a Mensagem Presidencial nº 36, contendo o Projeto de Lei nº 32, destinado a fixar as "normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dar outras providências".

2. A Tramitação do Projeto

A referida Mensagem nº 36 integrou um pacote de sete mensagens que deram entrada no Congresso no mesmo dia para serem discutidas e votadas em regime de urgência, portanto, pelo prazo de 40 dias, findo o qual seriam aprovadas por decurso de prazo. Além disso, estabelecido o regime de urgência, pela legislação então em vigor, as mensagens deveriam ser examinadas ao mesmo tempo pelo Senado e pela Câmara em sessões conjuntas. Em consequência, o estudo dos projetos seria feito em comissões mistas, compostas por senadores e deputados.

No Congresso que recebeu as mensagens, já não figuravam mais os partidos que desenharam o cenário político brasileiro entre 1945 e 1964. Esses partidos haviam sido extintos pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Em seu lugar foram criados, pela mesma iniciativa do governo militar, a ARENA

(Área Renovadora Nacional), definida como o partido da situação e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que desempenharia o papel de oposição. Portanto, dadas as suas origens, o MDB teve, de início, o caráter de oposição consentida.

Assim que o Presidente do Congresso Nacional, Pedro Aleixo (à época o Congresso era presidido pelo Vice-Presidente da República), abriu a sessão e anunciou a leitura do expediente, foi interrompido por uma questão de ordem do Senador Josaphat Marinho, líder do MDB, que, após mencionar que o expediente constaria da leitura das mensagens encaminhadas pelo Presidente da República, pondera que das sete mensagens, uma diz respeito ao restabelecimento de representações no Conselho Nacional de Telecomunicacões. E prossegue:

"Todas as outras seis mensagens são referentes a ensino, vale dizer, representam parte do que se tem chamado a 'reforma universitária'. Só uma das mensagens, a de nº 36, contém um projeto que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, e sua articulação com a escola média, desdobrado em 45 artigos"(9).

Considera, em seguida, que desde a aplicação dos atos institucionais, vinha-se entendendo que caberia a leitura de não mais que uma mensagem por sessão. E observa que, se fossem lidas todas as sete mensagens conforme consta da Ordem do Dia, como to

(9) - Diário do Congresso Nacional, de 9/10/68, pág. 950.

das foram encaminhadas em regime de urgência, " O Congresso deve rã decidir a respeito no prazo de quarenta dias"(10).

E o parlamentar pede a atenção do Presidente do Congresso para a gravidade do assunto, considerando que das sete mensagens uma tem "caráter manifestamente político" sendo, portanto, "suscetível de graves divergências" no Congresso. Quanto às outras que se referem à reforma universitária, lembrou o Senador que o "Governo levou ano e meio a estudar a matéria", criando grupos de trabalho e implementando estudos de todo o tipo que se consubstanciaram nos projetos em questão. E, depois disso tudo , "remete-os todos de uma vez e para que o Congresso delibere em regime de urgência". E retira a seguinte conclusão:

"Ora, o fato é tão grave que uma de duas: ou o Governo não consultou os dirigentes do Congresso e os seus líderes na Câmara e no Senado, ou não há no Senado e na Câmara quem esteja preocupado em defender as prerrogativas do Congresso, a soberania de suas deliberações , a regularidade de seus trabalhos"(11).

E, após se insurgir contra a recepção passiva de imposição arbitrária do Poder Executivo, chama atenção para a necessidade de que o Congresso, à vista da independência dos Poderes, decida soberanamente dando às mensagens um encaminhamento ' regular e evitando o tumulto que certamente acarretaria a leitura simultânea das sete mensagens. E arremata: "Isto não é legislar. Isto será apenas, dolorosamente para o Congresso, homologar

(10) - Ibidem, pág. 950.

(11) - Ibidem, pág. 950.

o arbítrio do Poder Executivo"(12).

Em seguida o Presidente passa a palavra ao líder da maioria para contraditar a questão de ordem levantada.

O Deputado Geraldo Freire, líder da ARENA, defende a leitura conjunta das sete mensagens afirmando que seis delas se referem ao mesmo assunto e argumentando a favor do regime de urgência:

"Trata-se de matéria educacional, da reforma universitária tão reclamada pela juventude e pelos homens maduros deste País. De há muito se fala neste assunto, que, assim, assumiu o máximo relevo. Cumpria ao Governo, depois dos estudos necessários, enviá-lo ao Congresso, ainda em tempo útil, para que fosse solucionado no final deste ano de 1968".(13).

Pedro Aleixo, invocando alguns antecedentes sustenta, contra a argumentação de Josaphat Marinho, que a praxe recomenda o exame conjunto e decide a questão de ordem nesses termos.

Entretanto, o Deputado Mário Covas, líder do MDB na Câmara, volta à carga e indaga da data de encerramento do prazo para a deliberação sobre os projetos, obtendo em resposta que o prazo se encerraria quarenta dias após a data da leitura das men

(12) - Ibidem, pág. 950.

(13) - Ibidem, pág. 950.

sagens, isto é, 16 de novembro de 1968.

Diante disso, Mário Covas solicita que seja anunciado o calendário para que possa formular uma questão de ordem. E trava com o Presidente do Congresso um debate bizantino já que o Presidente entendia que o calendário só deveria ser anunciado após a leitura das mensagens enquanto que o Deputado argumentava que sua questão de ordem dizia respeito precisamente à leitura e que só poderia ser formulada com o conhecimento prévio do calendário. Finalmente o Presidente cede e anuncia:

"O calendário proposto pelo serviço competente da Assessoria da Presidência é o seguinte: nos dias 8 e 9 de outubro deverão ser instaladas as comissões; nos dias 10, 11, 14 , 15 e 16 serão apresentadas as emendas; até o dia 31 de outubro serão apresentados os pareceres. A convocação de sessões para discussão e votação da matéria ficará na dependência da apresentação dos pareceres"(14).

A partir dessa informação Mário Covas tece considerações sobre as datas, argumentando que, se fossem lidas as sete mensagens seriam necessárias 21 sessões entre os dias 5 e 14 de novembro, o que seria materialmente impossível de ser realizado. Conclui, pois, que "não há qualquer possibilidade de se esgotar, regimentalmente, a discussão e a votação dessas matérias dentro

(14) - Ibidem, pág. 951.

desses prazos".(15). Insiste, assim, na inconveniência da discussão conjunta das sete mensagens:

"Pois o Governo nos manda sete projetos sobre problemas como a reforma universitária ; sete projetos interligados em seis mensagens ' (sic). E os envia ao Congresso, e não às duas Casas em separado, criando esse problema de uma Comissão Mista que, em geral, se organiza política e não tecnicamente, desvalorizando o trabalho parlamentar das Comissões Técnicas"(15).

Mário Covas prossegue em seu discurso procurando evidenciar a impraticabilidade de se seguir o calendário proposto de modo especial nas circunstâncias do momento que o Parlamento estava vivendo. Com efeito, era um período pré-eleitoral no qual, além do mais, o Congresso estaria recebendo a rainha da Inglaterra, o que implicaria na realização de sessões especiais de homenagem à visitante. E exatamente nesse momento, "um problema cujo estudo custou ao Governo muito tempo, muitas bombas, muitos cassetetes, é encaminhado para ser discutido e votado desta maneira"(16). E fulmina:

"A ninguém de bom senso passa despercebido que essas mensagens estão sendo encaminhadas, neste instante, desta forma, com um único

(15) - Ibidem, pág. 951

(16) - Diário do Congresso Nacional, de 9/10/68, pág. 952.

objetivo: ver esses projetos aprovados por de curso de prazo. O observador que possua um mínimo de bom senso e o máximo de isenção tem de concordar em que a única razão pela qual estas mensagens foram encaminhadas desta maneira é exatamente a de atingir esse objetivo: a aprovação da matéria por decurso de prazo" (17).

Novamente o Presidente do Congresso passa a palavra ao Deputado Geraldo Freire, líder da maioria, para contraditar a questão de ordem formulada pelo líder da oposição.

Geraldo Freire começa por afirmar que Mário Covas não levantou propriamente uma questão de ordem já que não invocou nenhuma norma regimental, nenhum dispositivo constitucional e nem mesmo a praxe parlamentar, aproveitando-se da oportunidade simplesmente para fazer, na condição de opositor, alguns ataques ao governo. O Deputado situacionista prossegue considerando injustos os ataques e afirmando que o Poder Executivo jamais teve intenção de menosprezar o Congresso. O que ele pretendeu foi, tal como proclamou solenemente, que os congressistas participassem com seus estudos e emendas, colaborando assim "para que se resolvesse este assunto de tanta importância nacional" (18). E , após afirmar que a data foi determinada não pelo Executivo mas pelo próprio Congresso, através de escolha livre do Presidente do

(17) -Ibidem, pág. 952.

(18) - Ibidem, pág. 952.

Senado, explicita melhor as razões do encaminhamento das mensagens naquele instante:

"Afimal de contas, as mensagens deveriam ser enviadas agora mesmo, porque, se não o fossem, não o seriam mais no ano em curso, e seriam atrasadas cada vez mais. E, com isto, quem perderia seria a Nação mesmo, porque de há muito se fala em reforma universitária. De há muito tem sido proclamado, desta mesma Tribuna e por elementos da Oposição, a necessidade de que se elabore uma legislação nova a respeito".(19).

Obviamente, era crucial para o governo a solução da questão ainda naquele ano de 1968, uma vez que o problema estava posto de modo agudo com a iniciativa dos alunos de assumirem o controle das faculdades, forçando a sua reforma. Eis, pois, o problema que, nas palavras do líder do governo, deveria ser resolvido ainda "no ano em curso": desalojar os alunos do controle das escolas e restabelecer a ordem. Para isso era imprescindível uma nova legislação que, a partir dos anseios de reforma, imprimisse às escolas superiores rumos compatíveis com o projeto politico de que era guardião o regime instalado em 1964.

Nessas condições, as sete mensagens foram lidas iniciando-se a contagem irreversível dos quarenta dias em que tudo

(19) - Diário do Congresso Nacional, de 9/10/68, pág. 952.

deveria ser discutido e votado pelo Congresso se se quisesse evitar a aprovação dos projetos nos termos propostos pelo Executivo, por decurso de prazo.

Lidas as mensagens, na mesma sessão foi designada a Comissão Mista composta por 14 parlamentares (7 senadores e 7 deputados) da ARENA e 8 do MDB (4 senadores e 4 deputados).

No dia 31 de outubro, como previa o calendário, a Comissão Mista apresentou seu Parecer cujo relator foi o Deputado Lauro Cruz.

O projeto recebeu 133 emendas às quais se acrescentaram mais 9 apresentadas pelo relator, perfazendo um total de 142. Das 133 emendas, 77 foram sumariamente rejeitadas pelo Relator, 3 foram em parte rejeitadas e em parte sub-emendadas, 37 foram sub-emendadas e apenas 16 foram acolhidas integralmente(20).

Os trabalhos realizados pelo Relator, Deputado Lauro Cruz, sobre o projeto original e sobre as emendas a ele apresentadas foram consolidados num Substitutivo oferecido pelo Relator à Comissão Mista no dia 30 de outubro de 1968. Nesse mesmo dia, os membros da Comissão propuseram 12 subemendas ao Substitutivo do Relator. Tais subemendas tiveram a característica de retocar a redação em aspectos adjetivos, tendo sido todas elas aceitas, ainda que alterando-se o enunciado de quatro delas(21).

(20) - Cf. D.C.N., de 5/11/68, pp. 7.833-7.839

(21) - Cf. Diário do Congresso Nacional, de 5/11/68, pág. 7842

O Substitutivo aprovado pela Comissão Mista entrou na ordem do dia da sessão realizada em 6/11/68. Usaram da palavra o Deputado Último de Carvalho e o Senador Eurico Rezende pela ARENA e o Senador Josaphat Marinho e o Deputado Mário Maia pelo MDB, seguidos de sucessivos apartes de Lauro Cruz que, na condição de Relator do Substitutivo em discussão, procurava rebater as poucas e irrelevantes tentativas de introduzir algum tipo de alteração no texto. Falou também, servindo-se de um aparte ao Senador Josaphat Marinho, o Deputado Martins Rodrigues do MDB. Sua fala se caracterizou como um protesto da Oposição àquilo que ele chamou de insinuação do Relator que teria afirmado que "a Bancada do Movimento Democrático Brasileiro havia aceito, tranquilamente, todas as emendas, todas as sugestões propostas" (22). Contrariamente a essa "insinuação", o Deputado considera que a bancada oposicionista "se rebelou contra vários dispositivos e apresentou várias emendas"; entretanto, essa tentativa de propiciar "alguma abertura democrática" foi rejeitada obstinadamente pela maioria. "Nada se quis alterar que modificasse, profundamente, o espírito de desconfiança do Governo". E conclui com as seguintes palavras:

"De modo que, em todas aquelas ocasiões em que a representação do MDB teve ocasião de sugerir emendas liberais(...) ou combater disposições do projeto que lhe pareceram de carã

(22) - Diário do Congresso Nacional, de 7/11/68, pág. 1.087.

ter autoritário, sempre encontrou a resistência obstinada da maioria a qualquer modificação que importasse em sacrificar(...) o espírito do projeto do governo".(23).

Em que pese esse pálido protesto, a verdade é que o projeto foi aprovado pacificamente, com a anuência, portanto, da minoria. Dir-se-ia que a Oposição consentida consentiu na aprovação do projeto do Governo(23a).

3. Significado Político do Texto Aprovado

A Lei 5540/68 é um produto típico do regime político instaurado com o golpe militar de 1964. Assim é que Florestan Fernandes, na introdução do texto "os dilemas da reforma universitária consentida", registra que o Grupo de Trabalho enfrentava três obstáculos graves. O primeiro era o tempo extremamente exíguo em face dos objetivos pretendidos. O terceiro dizia respeito à heterogeneidade dos intelectuais que o compunham. É o segundo, porém, que nos interessa aqui mais de perto; consiste no seguinte:

"O GT recebia seu mandato de um Governo destituído de legitimidade política e que não encarna a vontade da Nação, mas dos círculos conservadores que empalmaram o poder, através de um golpe de Estado militar. Por mais respeito

(23) - Ibidem, pág. 1.087.

(23a)- Já estava concluída a redação deste capítulo quando chegou às nossas mãos uma dissertação de mestrado defendida recentemente onde se reitera o consentimento da oposição na aprovação do projeto. Ver, M.A. Nicolato, - A caminho da Lei 5540/68: A participação de diferentes atores na definição da Reforma Universitária, pp. 340-342.

táveis ou bem intencionados que sejam os seus componentes, eles se converteram, individual e coletivamente, em delegados dos detentores do poder e em arautos de uma reforma universitária consentida" (24).

Florestan desenvolve em seguida aquilo que chama de "elogio e crítica da consciência farisaica", entendendo com tal expressão a capitulação dos intelectuais integrantes do Grupo de Trabalho que, através de um "verbalismo crítico" e de um "radicalismo simulado", empreenderam "uma tentativa de empulhação que confunde a juventude e a Nação" (25). Apesar disso reconhece que o Relatório contém "o melhor diagnóstico que o Governo já tentou, tanto dos problemas estruturais, com que se defronta o ensino superior, quanto das soluções que eles exigem" (26). E aponta o que considera avanços para depois destacar as "limitações da reforma universitária consentida" (27). Em suma, considera Florestan que o Grupo de Trabalho permaneceu "fiel às disposições do Governo Militarista no poder, ...aparecendo diante da Nação como adepto e fiador de uma constituição outorgada da vida universitária" (28). E resume sua posição através do seguinte parágrafo:

"É preciso que fique bem claro, de ante mão, que entendemos a reforma universitária consentida como uma manifestação de tutelagem po

(24) - F.Fernandes, Universidade Brasileira: reforma ou revolução?, pág. 202.

(25) - Ibidem, pág. 210.

(26) - Ibidem, pág. 205.

(27) - Ibidem, pág. 210-238.

(28) - Ibidem, pág. 224.

lítica e como mera panacéia. Não podemos aceitá-la porque ela não flui de nossa vontade, não responde aos anseios que animam as nossas lutas pela reconstrução da universidade e não possui fundamentos democráticos legítimos. Complemento de dois decretos-leis de um Governo militar autoritário e expressão perfeita do poder que engendrou a constituição outorgada à Nação em janeiro de 1967, ela representa uma contrafação de nossos ideais e de nossas esperanças. A ela devemos opor a autêntica reforma universitária, que nasce dos escombros de nossas escolas e da ruína de nossas vidas, mas carrega consigo a vocação de liberdade, de igualdade e de independência do povo brasileiro"(29).

Se a Lei 5540/68 constitui expressão típica do regime decorrente do Golpe Militar de 1964, convém, para compreendê-la, explicitar o sentido político do referido golpe bem como a natureza do regime por ele instaurado.

Como já se indicou no primeiro tópico deste capítulo, o movimento militar de 1964 traduziu a opção pelo ajustamento da ideologia política ao modelo econômico. Conseqüentemente, o referido movimento foi feito para garantir a continuidade da ordem sócio-econômica. Para tanto foi necessário, porém, operar

(29) - F.Fernandes, op. cit., pp. 203-204.

uma ruptura política já que a persistência dos grupos que então controlavam o poder político formal tendia a uma ruptura no plano sócio-econômico. Portanto, o movimento militar vitorioso em 19 de abril de 1964 se configurou inequivocamente como uma contra-revolução, ainda que assumisse a forma de "uma contra-revolução cônica do seu significado e inconformada com ele, que sentiu a necessidade vicária de se autodenominar 'revolução'" (30).

Aliás, esse caráter contra-revolucionário, malgrado os arautos do golpe o terem eufemisticamente denominado de movimento revolucionário, foi constantemente proclamado nos discursos políticos proferidos por ocasião das comemorações cívico-militares a partir de 1964. Nesses discursos a seguinte temática tem sido constante: as forças armadas se levantaram para salvaguardar as tradições, restaurar a autoridade, manter a ordem, preservar as instituições e defender a democracia contra as ameaças da desordem, da subversão e do totalitarismo. E essa ação contra-revolucionária requereu uma "mudança radical" no plano político o que é atestado, além de outros numerosos indicadores, pelo simples fato da permanência dos militares no poder, caso inédito na história da política brasileira. Aliás, com essa conclusão (ausência de "revolução social", de um lado, e "mudança política radical", de outro), concordam os analistas das mais variadas tendências (31).

(30) - H.Jaguaribe, "Brasil: Estabilidade Social pelo Colonial-Facismo?". In, C.Furtado (org.), Brasil: Tempos Modernos, pp. 25-47.

(31) - Cf.A.Stepan, Os militares na política, especialmente, pp. 10 e 138-154.

A mudança política acima referida se deu através de uma crescente centralização e desproporcional fortalecimento da sociedade política em detrimento da sociedade civil, como, aliás, veio a reconhecer, em 1980, o próprio general Golbery do Couto e Silva:

"Ora, como já referimos, o Brasil, com a revolução de 1964, ingressou, quase sem o perceber, numa fase de centralização acelerada da que iria permear todos os campos e setores da atividade do Estado, do político ao econômico e deste ao primeiro em reforço recíproco, extravasando-se, aos poucos, a todos os recantos da sociedade nacional em manifestações psicossociais telecondicionadas, senão até mesmo comandadas, desde o Governo central.

...

Em franca escalada cumulativa, a centralização administrativa e política acabaria por concentrar na União e, dentro desta, no Poder Executivo a suma do poder público, ao qual nem poderiam atingir pequenas rebeldias distantes, muitas delas até simplesmente ignoradas, enquanto desafios mais fortes ou próximos encontrariam sempre ágil e decisiva repressão" (32).

(32) - G.C.Silva, op. cit., pág. 22.

Assim, no Brasil pós-64 assistiu-se à crescente hipertrofia da sociedade política (setor governamental) em relação à sociedade civil (conjunto das formas de organização dos diferentes setores da população da qual emana a legitimidade do poder exercido). Em consequência, a sociedade política que detém o monopólio do uso da força (mecanismos repressivos) perdeu o apoio da sociedade civil que opera na base do consenso (mecanismos persuasivos), emergindo daí, o caráter ilegítimo do poder exercido pelo setor governamental. Eis porque, nos últimos anos se difundiu a distinção entre legalidade e legitimidade. Quer dizer, o governo é legal porque estribado nas leis que ele próprio patrocinou; não é, porém, legítimo já que não conta com o consentimento ativo dos governados. Igualmente, as diferentes mobilizações sociais, as greves, por exemplo, tendiam a ser consideradas ilegais pelo governo mas eram definidas como legítimas pelos governados. Está aí, cremos, o fundamento da ação social denominada "desobediência civil" (33). Já que o grupo que empolgou o poder se arvorou em intérprete infalível das aspirações da sociedade, sem a prévia delegação desta, tal poder é ilegítimo podendo, em consequência, ser legitimamente contestado.

Ancorado na "doutrina da segurança nacional", cogue da "ideologia política da interdependência", o poder militar-tecnocrático, autodenominado de "poder nacional", acionou mecanismos preventivos, repressivos e operativos que iam desde ações psicossociais de propaganda passando pela repressão localizada de movimentos contestatórios, até à montagem de verdadeiras ope

(33) - Cf. E.A. Vieira, O que é desobediência civil?

rações militares destinadas a eliminar fisicamente os adversários (34). Procedeu-se, assim, à instalação da "democracia excludente".

A denominação supra nos parece sugestiva porque o regime militar implantado em 1964, em nome da democracia, isto é, proclamando constantemente pretensões democráticas e mantendo os canais formais básicos do regime democrático como o funcionamento do Congresso, operou a exclusão deliberada e sistemática de amplos setores da sociedade civil do processo político. E o fez pondo em movimento a estratégia do "autoritarismo desmobilizador" procedendo a cassações, intervenções em órgãos representativos, extinção dos mesmos, execuções e banimentos de cidadãos brasileiros. O poder central estendia seus tentáculos até os mais longínquos rincões do território nacional, sufocando a sociedade civil, desmantelando as incipientes organizações populares através do império onipresente de seu ^(aparato) repressivo. Desencandeava-se, assim, um processo amplo de desmobilização social pela via autoritária, alijada primordialmente no exercício discricionário da violência institucionalizada.

Como se traduziu na Lei 5540/68 a estratégia do "autoritarismo desmobilizador"?

O impasse da Universidade se situava numa linha de continuidade com o processo sócio-econômico. Com efeito, a tendência já esboçada pela economia nos anos 50, principalmente a partir do último quinquênio exigia relativa ampliação e fortalecimento dos setores médios para compatibilizar a demanda com a

(34) - Ver, a respeito, coletânea de textos da ADESG (Associação dos Estagiários da Escola Superior de Guerra), especialmente o opúsculo "Segurança Interna", de autoria dos coroneis Antonio Duarte Miranda, Germano Seidl Vidal e tenente-coronel José Ramos de Alencar.

expansão da produção de bens de consumo duráveis. Entretanto , ao mesmo tempo, por um mecanismo interno que acelerava a concentração da renda bem como pelo caráter dependente do desenvolvimento centrado na ação das empresas multinacionais, estreitavam-se cada vez mais os canais de ascensão social que são o meio através do qual se ampliam os setores médios. Dessa forma, a modernização da economia fazia da escolarização, senão a única, pelo menos a principal via de ascensão social. Daí a forte pressão das camadas médias no sentido da "democratização" da universidade, evidenciada pela mobilização estudantil.

Todavia, se a questão do ensino superior estava em linha de continuidade com o processo sócio-econômico, as manifestações dos estudantes tinham por base uma continuidade também no plano político, razão pela qual se orientavam, ainda, pela ideologia nacional-desenvolvimentista. Contudo, do mesmo modo que em termos gerais , também no plano educacional era necessária uma ruptura política para manter a continuidade social, o que implicava o ajustamento da política educacional à nova ideologia política (a doutrina da interdependência) atrelada ao modelo econômico desnacionalizante.

Com vistas ao ajustamento referido, foram tomadas várias medidas tais como a Lei 4464/65 que regulamentava a organização e funcionamento dos órgãos de representação estudantil e as gestões em torno da celebração dos chamados "acordos MEC-USAID". Entretanto, esse tipo de medida entrava em conflito com a orientação seguida pelas reivindicações estudantis, conduzindo ao confronto entre o movimento estudantil e o governo militar

que desembocou na crise de 1968. Assim, com a Lei 5540 de 28 de novembro de 1968 seguida, após a decretação do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968, dos Decretos-Leis 464 e 477 de fevereiro de 1969, consumou-se a ruptura política, também no âmbito educacional, tendo em vista a manutenção da ordem sócio-econômica em nome da defesa da democracia. E o setor estudantil foi, também ele, excluído deliberadamente do regime que se auto-proclamou democrático.

A referida estratégia do "autoritarismo desmobilizador" aplicada à educação refletiu-se, inclusive, na estrutura do ensino superior preconizada pela reforma. Com efeito, a lei instituiu a departamentalização e a matrícula por disciplina com o seu corolário, o regime de créditos, generalizando a sistemática do curso parcelado. Ora, tais dispositivos aparentemente apenas administrativos e pedagógicos tiveram, no entanto, o significado político de provocar a desmobilização dos alunos que, não mais organizados por turmas que permaneciam coesas durante todo o curso, ficaram impossibilitados de se constituírem em grupos de pressão capazes de reivindicar a adequação do ensino ministrado aos objetivos do curso bem como a consistência e relevância dos conteúdos transmitidos. Além disso, a adoção do vestibular unificado e classificatório aliada ao Ciclo Básico, tiveram o condão de desarmar, ao eliminar artificialmente a figura dos excedentes, as pressões organizadas por mais vagas globalmente oferecidas pela universidade como também as reivindicações pela ampliação das vagas nas carreiras especificamente mais procuradas.

Ora, como já se viu, as medidas acima apontadas inte

gram um conjunto de iniciativas tomadas no âmbito do regime auto
ritário caracterizado pelo fechamento político. As modificações
introduzidas na organização educacional brasileira visavam, fun
damentalmente, a ajustar a educação à ruptura política operada
em 1964, assestando, assim, um rude golpe nas aspirações popula
res que implicavam a luta pela transformação da estrutura sócio-
econômica do país.

Em oposição às referidas aspirações, os grupos vito
riosos em 1964, em lugar do desejado desenvolvimento nacional ,
empenharam-se no processo de modernização acelerada segundo um
modelo desnacionalizante. Adotou-se, em conseqüência, no campo
educacional, a diretriz segundo a qual as decisões relativas à
Educação não competem aos educadores. A estes caberia apenas exe
cutar de modo eficiente as medidas destinadas a enquadrar a Edu
cação nos objetivos da modernização acelerada. Quanto às deci
sões sobre tais medidas, ficavam as mesmas circunscritas ao gru
po militar-tecnocrático que havia tomado de assalto o poder(35).

Eis como a Lei 5540/68 cumpriu o seu papel de refor
mular o ensino superior brasileiro definindo-se pela aplicação ,
nesse campo particular, da estratégia do "autoritarismo desmobi
lizador" acionada em função da implantação da "democracia exclu
dente".

Além das razões já apresentadas para a preferência '
pela expressão "democracia excludente" para designar o regime po
lítico implantado no Brasil na segunda metade da década de 60 ,
queremos aduzir, antes de concluir, o contraste entre a posição

(35) - Cf. D.Saviani, Ensino público e algumas falas sobre universidade , pp.
87-94.

de Gustavo Capanema, ministro da educação e saúde do Estado No vo, sobre esse regime com o qual ele se identificava, e a posição assumida pelos arautos do regime militar pós - 64 nos discursos já lembrados. Capanema definia sem rebuços o regime do Estado No vo como ditadura por ele defendida entusiasticamente como está documentado através do discurso, por nós já registrado no início do capítulo II deste trabalho, proferido por ele na sessão de 03/08/56 na Câmara dos Deputados. Nesse discurso Capanema acusa Clemente Mariani, ministro da educação e saúde do Governo Dutra, de desencadear, através do projeto das diretrizes e bases da educação nacional, "uma revolução contra os princípios pedagógicos, filosóficos e políticos da ditadura". E frisa que tal tentativa ocorreu exatamente no campo da educação que constituía nada mais nada menos o "terreno em que, segundo os reformadores, a ditadura se tinha expressado de maneira mais viva, mais eloquente e mais durável" (36).

Tratava-se, pois, de uma ditadura reconhecida expli citamente pelos seus próprios agentes e por isso não apenas rea lizada mas também proclamada como tal. Em contrapartida, o regi me autoritário resultante do golpe militar de 1964 constituiu uma ditadura envergonhada de si mesma sentindo, em consequência, a necessidade de se auto-proclamar democracia. Democracia exclu dente, podemos conceder.

Resulta, portanto, perfeitamente compreensível a au

(36) - Diário do Congresso Nacional, Seção I (Supl. ao nº 26), de 12/02/57, pág. 128 (grifos meus).

sência da sociedade civil no processo de tramitação do projeto que resultou na Lei 5540/68. Contrastando com a mobilização ocorrida por ocasião da discussão e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quando diferentes organismos da sociedade civil se manifestaram junto ao Congresso Nacional pressionando-o na direção do atendimento de seus interesses específicos, como registramos no Capítulo II desta tese, no caso da Lei 5540/68 o "Diário do Congresso Nacional" do período não registra manifestação alguma dos órgãos da sociedade civil, quaisquer que sejam eles. Tratava-se de um Congresso já amputado por várias cassações de mandatos parlamentares e constituído artificialmente a partir do arbítrio do Poder Executivo para manter a máscara democrática do regime, destinado, portanto, a legitimar formalmente as medidas de fato ilegítimas do poder governamental.

Assim, de um órgão que nas democracias está mais diretamente ligado à sociedade civil, o Parlamento foi transformado em apêndice da sociedade política cuja função já não era mais a de legislar mas, como afirmara o líder da oposição Senador Josaphat Marinho, "apenas, dolorosamente para o Congresso, homologar o arbítrio do Poder Executivo" (37). Era, portanto, um Congresso que, pelas próprias exclusões que o definiam, se constituía num espelho fiel do regime que o havia instituído: a "democracia excludente". Nessas condições, a oposição se devia limitar, como o fez no caso da Lei 5540/68, a cancelar, inclusive

(37) - Diário do Congresso Nacional, de 9/10/68, pág. 950.

pelos seus tímidos protestos, a vontade do Executivo. O mais leve deslize em relação ao papel que lhe fora reservado poderia significar o seu fechamento como ocorreu no "episódio Márcio Moreira Alves". Com efeito, nesse episódio a banal recusa em permitir que, por mero capricho do governo militar, o deputado fosse processado implicou o fechamento do Congresso decretado através do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968.

Mas como justificar uma democracia sem Parlamento?

Em consequência, aquilo que estava inscrito na própria natureza do regime sendo-lhe, portanto, estrutural, foi interpretado pelo governo como um simples acidente de percurso, de caráter conjuntural, provocado por agentes contumazes infiltrados no Parlamento com o desígnio de subverter a democracia brasileira. E o Congresso foi reaberto não sem antes se processar a novas e numerosas cassações. Dessa intervenção cirúrgica resultou um Congresso ainda mais amputado e manietado, inteiramente dócil aos desejos do Poder Executivo. Consumava-se, assim, o caráter excludente dessa exótica democracia brasileira. A "democracia excludente" estava plenamente instalada e pronta para produzir os seus frutos mais maduros nos mais diferentes setores da vida nacional. Seus reflexos no âmbito educacional serão objeto de exame no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

O CONGRESSO NACIONAL E A LEI 5692/71

ou

A Estratégia do "Autoritarismo Triunfante" na Consolidação da "Democracia Excludente".

1. O Projeto Original

O projeto que deu origem à Lei 5692/71 que veio a fi xar as "diretrizes e bases para o ensino de 1ª e 2ª graus", de correu dos estudos elaborados por um Grupo de Trabalho institu ído pelo então Presidente da República General Emilio Garrastazu Médici através do Decreto nº 66.600, de 20 de maio de 1970. O re ferido Decreto registrava na sua ementa: "Cria Grupo de Trabalho no Ministério da Educação e Cultura para estudar, planejar e pro por medidas para a atualização e expansão do Ensino Fundamental e do Colegial" e era composto de quatro artigos. O primeiro esti pulava que o Grupo seria composto por nove membros; o segundo , que seus componentes seriam designados pelo Ministro da Educação e Cultura; o terceiro estabelecia o prazo de sessenta dias, a contar da data de sua instalação, para a conclusão dos trabalhos; e o quarto estabelecia que o Decreto entraria em vigor na data de sua publicação e revogava as disposições em contrário(1).

O Ministro da Educação, Coronel Jarbas Gonçalves Pas sarinho, designou para compor o Grupo de Trabalho os seguintes

(1) - Cf. Atos do Poder Executivo, 1970, pág. 224.

membros: Pe. José de Vasconcellos (presidente), Valnir Chagas (re-
lator), Aderbal Jurema, Clélia de Freitas Capanema, Eurides Bri-
to da Silva, Geraldo Bastos da Silva, Gildásio Amado, Magda Soa-
res Guimarães e Nise Pires.

O Grupo de Trabalho foi instalado no dia 15 de junho de 1970 e iniciou as atividades no dia seguinte na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Trabalhou inicialmente em tempo integral, utilizando-se posteriormente de outros regimes de trabalho(2).

Em 14 de agosto de 1970, portanto rigorosamente den-
tro do prazo estabelecido no Decreto de sua criação, o Grupo en-
caminhou ao Ministro da Educação o seu Relatório acompanhado de
um anteprojeto de lei.

Após uma apresentação em que se registra a instala-
ção e se recorda o sentido da tarefa que lhe fora acometida pelo
Decreto que o instituiu, o Grupo de Trabalho desdobra seu relatô-
rio em sete partes seguidas de uma breve conclusão.

A primeira parte trata da estrutura preconizada abor-
dando os pressupostos e as soluções adotadas. A segunda parte cui-
da da concepção de Currículo que orientou a elaboração do ante-
projeto. Ali se levanta a questão da determinação dos conteúdos
curriculares, distinguindo-se o "conteúdo comum" e o "conteúdo

(2) - Cf. "Relatório do GT". In, Pe. J.Vasconcellos, Legislação Fundamental -
ensino de 1º e 2º graus, pág. 12.

diversificado" e explicitam-se as noções de currículo pleno, ordenação e sequência dos conteúdos bem como a fixação do tempo de duração dos cursos de 1º e 2º graus. A terceira parte versa sobre a organização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino discorrendo sobre os seguintes aspectos: períodos letivos, matricula, avaliação do aproveitamento e assiduidade, orientação educacional e transferência de alunos de um para outro estabelecimento de ensino. O tema da quarta parte é o ensino supletivo onde se distinguem: suprimento e suplência, propõe-se uma solução integrada do ensino supletivo com o ensino regular e se justifica a existência dos cursos de aprendizagem e qualificação profissionais. A quinta parte tem por objeto a formação e regime de trabalho dos professores e especialistas, ficando para a sexta a questão do financiamento do ensino. Finalmente, a sétima parte estabelece e justifica as condições previstas para a implantação da reforma proposta.

A seguir apresentamos resumidamente as características principais da reforma proposta pelo Grupo de Trabalho.

1. Integração vertical:

- a) dos graus, níveis e séries de ensino;
- b) das atividades, áreas de estudo e disciplinas (em sentido diacrônico).

2. Integração horizontal:

- a) dos ramos de ensino;
- b) das áreas de estudo e disciplinas entre si (em sentido sincrônico).

Através desse princípio de integração visava-se a unificação dos antigos ensino primário e médio, eliminando-se a diferença entre ramos tais como o secundário, agrícola, industrial, comercial e normal e articulando-se as diferentes ações curriculares no interior de cada série e ao longo das séries desde o início do 1º até o final do 2º grau.

3. Continuidade (ensino geral) e terminalidade (ensino especial).

A combinação do binômio continuidade-terminalidade tinha a pretensão de superar o dilema entre o ensino geral de caráter propedêutico, organizado em função do ensino superior e o ensino profissional, de caráter terminal.

4. Racionalização:

- a) concentração de esforços;
- b) concentração de recursos materiais e humanos.

Este princípio representava a pedra de toque da reforma, uma vez que era a condição para se atingir a eficiência e produtividade gerando um máximo de resultados com um mínimo de custos.

5. Flexibilidade:

- a) variedade de currículos;
 - b) utilização de metodologias apropriadas a cada tipo e nível de ensino;
 - c) aproveitamento dos estudos realizados;
 - d) combinação do binômio continuidade-terminalidade,
- de acordo com:

- idade dos alunos;
- interesse dos alunos;
- aptidões dos alunos;
- capacidade do estabelecimento de ensino;
- nível sócio-econômico da região;

e) possibilidade de adoção do regime de matrícula por disciplina no 2º grau.

Esse princípio foi louvado como a grande inovação e uma conquista inestimável da nova legislação. Como se conciliou o autoritarismo que definia o regime então vigente com este postulado de ampla flexibilidade? Pretendemos abordar esse assunto no último item deste capítulo.

6. Gradualidade de implantação.

Diferentemente das leis até então promulgadas que simplesmente definiam uma data a partir da qual entrariam em vigor todos os seus dispositivos, a Lei 5692 estabelece, nas Disposições Transitórias, um processo de implantação gradual, conforme estipulado no artigo 72 e seu parágrafo único:

"Art. 72 - A implantação do regime instituído na presente lei far-se-á, progressivamente, segundo as peculiaridades, possibilidades e legislação de cada sistema de ensino, com observância do Plano Estadual de Implantação que deverá seguir-se a um planejamento prévio elaborado para fixar as linhas gerais daquele, e disciplinar o que deva ter execução imediata.

Parágrafo único - O planejamento prévio e o Plano Estadual de Implantação referidos neste artigo, deverão ser elaborados pelos órgãos próprios do respectivo sistema de ensino, dentro de 60 dias o primeiro e 210 o segundo, a partir da vigência desta lei" (3).

7. Valorização do professorado.

- estudos para a formação, aperfeiçoamento, treinamento e retreinamento de professores e especialistas.
- profissionalização do professor pelo Estatuto do Magistério.
- critérios para fixação dos padrões de vencimentos à base da capacitação do professor e não pelo nível de ensino que esteja ministrando.
- tratamento especial para os professores não titulados.
- aproveitamento de graduados do ensino superior como professores das disciplinas de formação profissional.
- capacitação do magistério para as suas responsabilidades polivalentes na escola.
- co-responsabilidade dos professores na ministração do ensino e verificação da eficiência da aprendizagem dos alunos.

As medidas supra configuram aquilo que o Relatório do Grupo de Trabalho considerou como o "primeiro esboço de uma política mais agressiva de valorização do magistério" (4).

(3) - Pe. J. Vasconcellos, op. cit., pág. 83-84.

(4) - "Relatório do GT". In, Pe. J. Vasconcellos, op. cit., pág. 40.

8. Sentido próprio para o Ensino Supletivo.

O ensino supletivo mereceu um tratamento especial na Lei 5692/71, cabendo-lhe um capítulo inteiro (o IV). Ali foram de finidas as suas funções de suprimento e de suplência, ao mesmo tempo que se consagrou a possibilidade de sua articulação com o ensino regular.

Está aí, de forma resumida, o conjunto de princípios que orientou a reforma proposta pelo Grupo de Trabalho e que estão justificados em seu Relatório. Tal orientação foi traduzida num anteprojeto de lei contendo sessenta e seis artigos distribuídos pelos oito capítulos seguintes:

- Cap. I - Do ensino de 1º e 2º graus;
- Cap. II - Do ensino de 1º grau;
- Cap. III - Do ensino de 2º grau;
- Cap. IV - Do ensino supletivo;
- Cap. V - Dos professores e especialistas;
- Cap. VI - Do financiamento;
- Cap. VII - Disposições gerais;
- Cap. VIII - Disposições transitórias.

Recebido o documento elaborado pelo Grupo de Trabalho, o Ministro da Educação e Cultura submeteu-o à apreciação do Conselho Federal de Educação que apresentou emendas consideradas pelo Ministro como "bastante oportunas e enriquecedoras", tendo sido por ele "acolhidas em sua maior parte" (5). Posteriormente, ainda segundo informações do Ministro, "o assunto foi discutido

(5) - J.G.Passarinho, "Exposição de Motivos". In, Diário do Congresso Nacional, de 30/06/71, pág. 820.

em reunião conjunta do Conselho Federal com os conselhos estaduais de Educação, daí resultando já poucas modificações igualmente aceitei" (6). De posse desses elementos, o Ministro os reuniu num " texto integrado" no qual consignou também as suas "próprias opções para manter a coerência geral da proposição e ajustá-la à política geral do Governo" (7).

Do processo acima apontado resultou uma ampliação do anteprojeto do Grupo de Trabalho de sessenta e seis para oitenta e seis artigos. Os acréscimos ocorreram predominantemente no capítulo "Do financiamento" que passou de nove para vinte e quatro artigos.

O "texto integrado" acima referido constituiu o projeto de lei que, acompanhado da "Exposição de Motivos" nº 273 , foi encaminhado pelo Ministro da Educação e Cultura, Coronel Jarbas Passarinho ao Presidente da República em 30 de março de 1971. O Presidente Médici, por sua vez, encaminhou em 25 de junho de 1971 os referidos documentos ao Congresso Nacional através da Mensagem nº 209 que no Congresso recebeu o nº 55/71 (CN).

2. A Tramitação do Projeto

O projeto da lei que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, da mesma forma que o projeto da lei de reforma universitária, deu entrada no Congresso para ser

(6) - Ibidem, pág. 820.

(7) - Ibidem, pág. 820.

apreciado em regime de urgência, portanto em sessões conjuntas do Senado e da Câmara dos Deputados e no prazo de quarenta dias, findo o qual, em não havendo deliberação dos parlamentares, o projeto estaria aprovado por decurso de prazo.

A sistemática adotada em relação à Lei 5692/71 foi, pois, a mesma que vigorou para a Lei 5540/68. A referida sistemática incluiu as seguintes etapas:

1. Decreto presidencial instituindo junto ao Ministério da Educação e Cultura Grupo de Trabalho encarregado de elaborar o anteprojeto (com prazo de 30 dias no caso da Lei 5540 e 60 dias no caso da Lei 5692);

2. Designação dos membros e instalação do Grupo de Trabalho pelo Ministro da Educação e Cultura;

3. Desenvolvimento das atividades do Grupo de Trabalho que culminam na apresentação do anteprojeto precedido de "Relatório do GT";

4. Exposição de Motivos do Ministro da Educação e Cultura encaminhando ao Presidente da República o anteprojeto e respectivo Relatório;

5. Mensagem do Presidente da República encaminhando ao Congresso Nacional o anteprojeto e documentos complementares para discussões conjuntas (Senado e Câmara dos Deputados) em regime de urgência (prazo de quarenta dias);

6. Leitura da Mensagem em Planário e designação de

comissão mista (com representantes do Senado e da Câmara) para estudar o conteúdo da Mensagem, bem como as emendas apresentadas pelos parlamentares e apresentar Parecer seguido, se for o caso, de substitutivo;

7. Discussão e votação em Plenário do resultado dos trabalhos da comissão mista;

8. O documento resultante dos trabalhos do Congresso Nacional é encaminhado ao Presidente da República para apreciação e eventual oposição de votos;

9. O documento retorna ao Congresso para exame e votação dos vetos presidenciais;

10. A lei é editada e publicada no Diário Oficial da União(8).

As etapas de um a cinco foram objeto de consideração no item anterior. No presente tópico procurar-se-á descrever as etapas de seis a dez.

Na sessão de 28/06/71 foi lido o ofício nº 50 do Presidente do Senado convocando sessão conjunta para apreciação da matéria no dia 29/06(9).

A sessão de 29/06 foi aberta às 10:00h. e uma vez lida a mensagem, foram designados os membros da comissão mista que

(8) - Cf. D. Saviani, Educação: do senso comum à consciência filosófica, pág. 150.

(9) - Cf. D.C.N., de 29/06/71, pág. 2337.

ficou constituída por 22 parlamentares sendo 10 senadores da ARENA e um do MDB e 8 Deputados da ARENA e 3 do MDB. Em seguida foi anunciado o calendário dos trabalhos e a sessão se encerrou às 10:25h. Portanto, em menos de meia hora estava tudo acertado e concertado.

O calendário definido pela presidência do Congresso foi o seguinte:

Em 29/06/71, leitura da mensagem.

Em 30/06, instalação da Comissão, eleição do Presidente, do Vice-Presidente e designação do Relator.

De 1º a 8/07, apresentação de emendas por parte dos parlamentares perante a Comissão.

Em 15/07, apreciação na Comissão do parecer elaborado pelo Relator.

Em 19/07, apresentação do parecer por parte da Comissão. Imediatamente após a publicação do parecer da comissão, a Presidência do Congresso convocará sessão conjunta para apreciar a matéria. A votação deverá ocorrer até o dia 8/08/71, quando se completam os quarenta dias previstos no dispositivo constitucional relativo ao "regime de urgência" (9a).

A primeira reunião da Comissão mista foi realizada

(9a) - Cf. D.C.N., de 03/07/71, S.II, pág. 2859 e S.I. de 2/7, p. 2394.

no dia 30/06/71 tendo sido eleitos para Presidente o Senador Wilson Gonçalves e para Vice-Presidente o Deputado Brígido Tinoco. Na mesma sessão foi designado para relator o Deputado Aderbal Jurema.

Os parlamentares apresentaram um número razoavelmente grande de emendas. Talvez em razão disso, na sessão de 14/07/71, Wilson Gonçalves apresentou solicitação, que foi deferida, no sentido de que os trabalhos da Comissão fossem prorrogados até o dia 24/07(10).

Se o grande número de emendas que atingiu o total de 357, exigiu do Relator muito trabalho para tomar conhecimento do seu conteúdo, a reduzida qualidade das mesmas certamente facilitou-lhe a tarefa. Com efeito, grande parte delas era inócua e outras chegavam mesmo a ser esdrúxulas. Exemplos do primeiro tipo são as de nº 53, 62, 63, 66, 89, 108, 164 e 188 para citar apenas algumas. Vejamos, pois, o seu conteúdo:

A emenda 53, do Deputado Bezerra de Mello, propõe a substituição do verbo "ensejem" por "assegurem". E apresenta a seguinte justificação:

"A lei, em se tratando de um ponto tão vital, qual seja a profissionalização do ensino de 2º grau, deve usar expressões que não deixem margem a escamoteações e interpretações duvidosas" (11).

(10) - Cf. D.C.N., de 15/07/71, pág. 951.

(11) - D.C.N., S.II., de 13/07/71, pág. 3049.

A emenda 62, do mesmo Deputado, propõe "Deslocar a preposição (sic)'e'para depois de 'família' e acrescentar 'comunidade'".

O Deputado Flexa Ribeiro apresentou a emenda 63, do seguinte teor: "Substitua-se no caput do artigo 8º a expressão: 'Na escola regular' por 'No ensino'", sob a alegação de que se trata de "expressão ambígua e sem tradição no vocabulário de educação no Brasil"(12).

De autoria do Senador Franco Montoro, a emenda 66 propõe: "Onde se lê: 'instituída a orientação educacional...' , leia-se: 'instituído o serviço de orientação educacional...'(13).

Também o Deputado Aureliano Chaves deu a sua contribuição através da emenda 89 nos seguintes termos: "substitua-se o verbo preponderar na 3a. pessoa do singular: 'prepondera' por 'preponderão"(sic), do art. 13, § 1º. Eis a justificativa: "Trata-se de erro tipográfico"(14). A grafia "preponderão" em lugar de "preponderarão" seria decorrência da persistência do erro tipográfico?

A emenda 108, assinada por onze deputados, propõe a supressão da expressão "conjunto de disciplinas" do art. 15.

O Senador José Lindoso, por sua vez, através da emenda 164, propõe a substituição da palavra "adicionais" por "suplementares" dos parágrafos 1º e 2º do artigo 29.

(12) - Ibidem, pág. 3051

(13) - Ibidem, pág. 3052.

(14) - Ibidem, pág. 3055-3056.

E o último exemplo, a emenda 188 propõe que no § 2º do art. 35, a expressão "das leis do trabalho" seja substituída por "da Consolidação das Leis do Trabalho" trazendo, também ela, a assinatura de José Lindoso.

Exemplos de emendas visivelmente descabidas são as de número 50 e 357. A primeira propõe que seja acrescentado ao art. 6º um parágrafo com a seguinte redação:

"§1º-Dentre as matérias constantes do currículo do 2º grau será ministrada a disciplina complementar de memorização, de acordo com as diferenças individuais de capacidade dos alunos e de matrícula semestral opcional"(15).

Seu proponente, o Deputado Passos Porto, justifica a emenda considerando a importância da memorização para o homem moderno como meio de acompanhamento do avanço tecnológico.

Já a emenda 357, apresentada pelo Deputado Adhemar de Barros Filho, preconiza a introdução do aprendizado do jogo de xadrez a partir da 3a. série do ensino de 1º grau. E traz como justificativa, além da alegação de que "em alguns países europeus, e mesmo na América, já se ministra o ensino de xadrez aos alunos dos cursos fundamentais", ensino esse que "aperfeiçoa o raciocínio do estudante", a consideração de que "o nosso popu

(15) - D.C.N., S.II, de 13/07/71, pág. 3049.

lar Mequinho, hoje considerado mestre internacional, propugna pela introdução do ensino do xadrez em nossas escolas" (16).

O Relator, Deputado Aderbal Jurema, examinou o conjunto das emendas às quais acrescentou outras cinco, de sua autoria, perfazendo, pois, o total de 362 emendas.

Do exame pormenorizado das emendas resultou que apenas 27 foram aceitas integralmente e 5 parcialmente. Quanto às demais, 90 foram subemendadas, 28 foram consideradas prejudicadas e 207 foram inteiramente rejeitadas (17).

Do estudo das emendas resultou o Substitutivo do Relator, apresentado e aprovado na segunda reunião da Comissão realizada em 20/07/71, sem prejuízo da apresentação de destaques e subemendas. Suspensa a sessão por 30 minutos para que fossem formulados os destaques e subemendas, a reunião foi reaberta, tendo sido aprovadas as 17 subemendas apresentadas as quais, entretanto, se referiam basicamente ao aperfeiçoamento redacional como pode ser ilustrado através dos seguintes exemplos:

Subemenda nº 1: "substitua-se a palavra 'reestruturados' por 'reorganizados'".

Subemenda nº 2: "Substitua-se a palavra 'entrosamento' por 'entrosagem'".

(16) - *Ibidem*, pág. 3105.

(17) - D.C.N., S.I., de 24/07/71, pp. 3173-3180.

Subemenda nº 3: "Suprima-se a expressão 'em seu conteúdo'".

Subemenda nº 4: "Suprimam-se no início dos artigos (8º e 9º) as expressões 'No ensino de 1º e 2º graus'".

Subemenda nº 5: "Suprima-se o parágrafo único (do artigo 17)".

Subemenda nº 6: "Suprima-se a expressão 'no período etário'", constante do artigo 19.

Subemenda nº 7: "Substitua-se a expressão 'nas técnicas básicas' por 'no ensino de'" relativas ao art. 24.

As nove subemendas restantes são do mesmo teor. Não houve, pois, subemenda alguma de caráter substantivo(18).

No Parecer do Relator o exame das emendas é precedido de um discurso cuja marca é a verborragia interessada mais na busca de efeito literário de gosto, porém, no mínimo duvidoso. Apesar da citação um tanto longa, convém documentar a consideração feita acima. Assim começa o discurso:

"... e a quarta-feira seguinte, pela manhã, topamos aves, a que chamam de fura-buchos'. Assim escreve Pero Vaz Caminha assinando a presença dos pássaros na descoberta. E os calca-mares, os gaivotões, as garcinas, os fradinhos, os estapagados, os mangas-de-veludo, as catrais de alto mar, nautas do ar,

(18) - Cf. D.C.N., S.I., de 24/07/71, pág. 3183.

saudavam os nautas do mar, orientadores líricos mais seguros do que a bússola e o estrolábio porque não davam confiança às variações magnéticas nem às incertezas do sol"(19).

E prossegue, mais ou menos no mesmo tom:

"Em seguida a visão cabralina do monte e da enseada. Terra firma. O lenho de Cristo plantado na terra, pelos rudes marinheiros 'que tem por mestra a longa experiência', é o marco da descoberta.

Domingo da Pascoela. Comungam marujos e fidalgos na alegria do achado e do encantamento da terra que se oferece no mistério de sua virgindade tropical. A índia - não entende, mas contempla a cena"(20).

O discurso continua, agora assumindo um ar de paró
dia épica:

"Seguem-se, alongando-se para o sul e para o norte, os anos difíceis da posse da terra. Outras naus sem bandeiras definidas, aqui aportam. Saqueiam. Matam. Roubam. Mas a gente lusa resiste. Luta. Mata. Morre, porém não cede um palmo de terra virgem a esses flibus

(19) -D.C.N., S.I., de 24/07/71, pág. 3172.

(20) -Ibidem, pág. 3172.

teiros dos mares atlânticos, antes se organizam e levam de arrasto o Tratado de Tordesilhas no desbravamento viril das entradas e das bandeiras.

Depois a escola, o jesuíta catequizador, Nóbrega o primeiro administrador escolar e Anchieta, o criador da lírica brasileira. E os anos se perdem nos séculos na conquista da terra e na gestação heróica da Pátria que nasce" (21).

Na seqüência, o discurso recapitula de forma superficial e de certo modo fantasiosa alguns aspectos da história do Brasil referindo-se ao Marques de Pombal, à vinda de Dom João VI, Constituição de 1824, o Ato Adicional de 1834, a criação do Colégio Pedro II e apenas menciona as reformas educacionais, da Reforma Benjamin Constant de 1891 à L.D.B. de 1961.

E o discurso se encerra com a referência à constituição do Grupo de Trabalho e com a transcrição de grande parte da Mensagem Presidencial para, após algumas considerações genéricas, entrar "na paciente e exaustiva análise das emendas".

Essa referência mais demorada ao discurso do Relator, Deputado Aderbal Jurema, pareceu pertinente porque se trata de uma fala reveladora do clima político da época, estando em sintonia com a estratégia do "autoritarismo triunfante", com o ideal de "Pátria Grande" e a euforia do "milagre brasileiro", como se

(21) - D.C.N., S.I, de 24/07/71, pág. 3172.

pretende evidenciar no próximo item.

Uma vez aprovado na Comissão Mista o Parecer com o Substitutivo do Relator, o Presidente da Comissão autorizou a sua publicação, estando pois preenchidos os requisitos para que a matéria entrasse na ordem do dia para discussão e votação em sessão conjunta do Congresso Nacional. Tal sessão foi convocada para o dia 27/07/71, às 21 horas, conforme o OF.CN/66 do Presidente do Senado(22).

Na referida sessão do dia 27/07, toda a matéria, isto é, projeto, as emendas e o substitutivo é colocada em discussão em turno único. Aberta a discussão, falam quatro oradores e, não havendo outros inscritos, é encerrada a discussão. Foram solicitados dois irrelevantes destaques por iniciativa do Deputado Geraldo Freire referentes à expressão "para todos os efeitos" do artigo 84 e ao parágrafo único do mesmo artigo.

Em razão de preferência regimental, foi colocado em discussão o Substitutivo. Ressalvados os destaques, foi aprovado tanto na Câmara como no Senado. Postos os destaques em votação, foram ambos rejeitados na Câmara deixando, portanto, de serem submetidos ao Senado.

Estava, assim, aprovado no Congresso Nacional o texto que iria se converter na Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus, o qual, em seguida, foi encaminhado à Comissão

(22) - Cf. D.C.N., de 27/07/71, pág. 3274.

de Redação para que fosse formulada a sua versão final. Posta em discussão a referida redação final, não houve quem quisesse usar da palavra. Em consequência, foi anunciado o encerramento da discussão, passando-se à votação do texto que foi imediatamente aprovado na Câmara e no Senado(23).

Concluídos os trabalhos no Congresso Nacional, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial. E em 11 de agosto de 1971 era promulgada a Lei 5692/71, ressaltando-se a ausência de vetos por parte do Presidente da República, fato raro na História da Legislação Educacional em nosso país. Com efeito, mesmo a Lei 5540/68 recebera vários vetos do então Presidente Arthur da Costa e Silva.

3. Significado Político do Texto Aprovado

A Lei 5692/71 completa o ciclo de reformas educacionais destinadas a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964. E, como já registramos no Capítulo anterior, tal ruptura política constituiu uma exigência para a continuidade da ordem sócio-econômica. Considerando-se essa continuidade no âmbito sócio-econômico é compreensível que haja uma continuidade também no que diz respeito à educação. E isto está refletido na legislação.

Assim, se procedermos a uma comparação entre os objetivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei

(23) - Cf. D.C.N., de 29/07/71, pág. 1029-1044.

4024/61) e os da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus (Lei 5692/71), veremos que eles são coincidentes na sua formulação. Com efeito, no que diz respeito aos objetivos gerais da educação a Lei 5692 não trata do assunto. Entretanto, já que não revogou o artigo 1º da Lei 4024 (Dos fins da educação), ela, de fato, o incorporou, sintetizando-o em termos do ensino de 1º e 2º graus através do seu artigo 1º onde estabelece como objetivos gerais do ensino de 1º e 2º graus, os seguintes:

1. Auto-realização do educando;
2. Qualificação para o trabalho;
3. Preparo para o exercício consciente da cidadania.

Eis porque o Senador João Calmon, através da emenda nº 5, propos que se incluísse como parágrafo do artigo 1º do projeto da Lei 5692, o disposto no artigo 1º da Lei 4024. E apresentou como justificacão:

"Conforme salientou em sua exposiçãõ de motivos ao Exmo.Sr. Presidente Emílio Gar rastazu Médici o eminente Ministro Jarbas Pas sarinho, o Projeto de Lei nº 9, de 1971, 'mar cará uma fase importante do desdobramento do processo histórico do Brasil'.

Nessas condições, afigura-se-nos de to do oportuno e mesmo necessário que em diploma de tal magnitude seja reproduzida a definiçãõ lapidar dos objetivos previstos no art. 1º da Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961, o que

nada obsta do ponto de vista da técnica legislativa.

Muito embora este artigo não tenha sido revogado pelo projeto em exame, a manutenção ou inserção nele daquelas finalidades parece-nos indispensável, como solene confirmação dos elevados fins que devem ter os ensinos de 1º e 2º graus" (24).

Essa emenda, é verdade, foi rejeitada pelo Relator, porém, sob a justificativa de que ela "repete desnecessariamente o artigo 1º da Lei 4024, de 20/12/61, que não foi revogado" (25).

Quanto ao objetivo do ensino de 1º grau, a Lei 5692 apenas optou por uma formulação condensada (formação da criança e do pré-adolescente) registrada no artigo 17, em lugar da redação descritiva da Lei 4024, deixando as especificações para o Conselho Federal de Educação através do disposto no art. 4º §1º, ítem I ("O Conselho Federal de Educação fixará para cada grau as matérias relativas ao núcleo comum, definindo-lhes os objetivos e amplitude"). Efetivamente, o Conselho Federal de Educação, através da Resolução nº 8, de 1º de dezembro de 1971, fixou as matérias do Núcleo Comum: Comunicação e Expressão, Estudos Sociais e Ciências (inclusive Matemática). E definiu, como objetivo da área de Ciências, o desenvolvimento do pensamento lógico, além de estipular que as referidas matérias deveriam ser ministradas nas primeiras quatro séries, portanto, na etapa correspondente ao antigo curso primário, predominantemente sob a forma de atividade. Consequentemente, a formulação analítica da Lei 4024

(24) - Diário do Congresso Nacional, S.II, de 13/7/71, p. 3040.

(25) - D.C.N., S.I., de 24/7/71, pág. 3173.

("desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança e a sua integração no meio físico e social") contida no artigo 25 que definiu o objetivo do ensino primário, foi reconstituído integralmente. Em relação à inclusão do "pré-adolescente" na definição do objetivo do ensino de 1º grau, cabe observar que ela se explica pelo fato de que a Lei 5692 estendeu o ensino de 1º grau para oito anos, abrangendo, em consequência, também a faixa dos 11 aos 14 anos.

No que diz respeito ao objetivo do ensino de 2º grau comparativamente ao do ensino médio, constata-se que as formulações contidas em ambas as leis coincidem. Assim, o art. 35 da Lei 4024 estabelece como objetivo do ensino médio a formação do adolescente; o artigo 17 da Lei 5692, por sua vez, define como objetivo do ensino de 2º grau a formação integral do adolescente. Ora, cumpre lembrar que o adjetivo "integral" não constava do anteprojeto. Foi acrescentado em virtude de emenda, desta vez aceita pelo Relator, do Senador João Calmon que a justificou nos seguintes termos: "a inclusão da palavra "integral" se impõe para que se dê perfeito entrosamento com o que dispõe a Lei 4024, em seu art. 1º, afirmando que a educação nacional deve visar ao desenvolvimento integral da personalidade humana"(26). Portanto, aquilo que à primeira vista parecia constituir uma diferença, na verdade traduz uma identidade ainda mais perfeita.

(26) - Diário do Congresso Nacional, S.II, de 13/07/71, pág.3061 (emenda nº 124).

Portando, o próprio enunciado explícito dos objetivos nas leis 4024 e 5692 revela uma continuidade entre ambas , continuidade que reflete no âmbito educacional a continuidade da ordem sócio-econômica de que foi avalista o golpe de 64.

Aliás, a referida continuidade pode ser imediatamente constatada pelo simples fato de que os cinco primeiros títulos da Lei 4024 que tratam dos fins da educação, do direito à educação, da liberdade do ensino, da administração do ensino e dos sistemas de ensino permanecem em vigor. Ora, são exatamente esses títulos que consubstanciam as diretrizes, isto é, a orientação fundamental da organização escolar brasileira.

Entretanto, se a proclamação dos objetivos revela continuidade entre ambas as leis, é preciso considerar que no que diz respeito à estrutura e funcionamento dos sistemas de ensino ocorreu uma ruptura. E isto é compreensível porque se a continuidade da ordem sócio-econômica só pôde ser garantida através da ruptura política, na educação a continuidade das funções dela demandadas pelas condições sociais e econômicas exigiu uma ruptura no âmbito da política educacional, ou seja, nos rumos que de veria tomar a forma de organizar e operar os serviços educacionais.

Eis porque já havíamos chamado atenção em outro estudo (27) sobre a importância de se distinguir, na legislação educacional, entre os objetivos proclamados e os objetivos reais.

(27) - Cf.D.Saviani, "Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5540/68 e 5692/71". In,W.E.Garcia(org.), op.cit., pp.187-188.

Com efeito, dizíamos, os objetivos proclamados indicam as finalidades gerais e amplas, as intenções últimas. Estabelecem, pois, um horizonte de possibilidades, situando-se num plano ideal onde o consenso, a identidade de aspirações e interesses, é sempre possível. Em contrapartida, os objetivos reais indicam os alvos concretos da ação, aqueles aspectos dos objetivos proclamados em que efetivamente está empenhada a sociedade; implicam, pois, a definição daquilo que se está buscando preservar ou mudar. Portanto, diferentemente dos objetivos proclamados, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo. Compreende-se, então que, enquanto os objetivos proclamados coincidem exatamente com aquilo que se explicita em termos de objetivos na letra da lei, os objetivos reais se revelam antes na forma de funcionamento da organização escolar prevista em lei e, dialeticamente, nos meios preconizados.

É possível entender, então, porque os objetivos proclamados na Lei 4024 não foram revogados pelas Leis 5540 e 5692. Não cabe, porém, inferir daí que os objetivos reais tenham permanecido os mesmos. Dado que a continuidade sócio-econômica exigiu uma ruptura política esta, inevitavelmente, marcou as duas últimas leis. Conseqüentemente, a inspiração liberalista que caracterizava a Lei 4024 cedeu lugar a uma tendência tecnicista tanto na Lei 5692 como na Lei 5540 examinada no capítulo anterior.

Essa diferença de orientação, como assinaláramos ainda no texto referido, se caracteriza pelo fato de que enquanto o

liberalismo põe a ênfase na qualidade em lugar da quantidade; nos fins (ideais) em detrimento dos métodos (técnicas); na autonomia em oposição à adaptação; nas aspirações individuais antes que nas necessidades sociais; e na cultura geral em detrimento da formação profissional, com o tecnicismo ocorre o inverso. E isso pode ser observado no caso das leis citadas de modo bastante claro. Com efeito, enquanto os princípios da Lei 4024 acentuavam o primeiro elemento dos pares de conceitos acima enunciados, os princípios das Leis 5540 e 5692 inegavelmente fazem a balança pender para o segundo. Assim, os princípios de não duplicação de meios para fins idênticos com seus corolários tais como a integração (vertical e horizontal), a racionalização-concentração, a intercomplementaridade, a flexibilidade, a continuidade-terminalidade, o aproveitamento de estudos, etc., do mesmo modo que medas tais como a departamentalização, a matrícula por disciplina, o "sistema de créditos", a profissionalização do 2º grau, o detalhamento curricular e tantas outras indicam uma preocupação com o aprimoramento técnico, com a eficiência e produtividade em busca do máximo de resultado com o mínimo de dispêndios.

Ora, se a Lei 5692 complementa a Lei 5540 na ambição de haver reformado toda a organização escolar brasileira segundo as exigências de continuidade sócio-econômica e ruptura política já referidas, segue-se que o significado político da Lei 5692 é fundamentalmente aquele mesmo já apontado em relação à Lei 5540.

Entretanto, há nuances que diferenciam politicamente ambas as leis que importa destacar.

Com efeito, verificamos que a tramitação da Lei 5540 se deu sob o signo da estratégia política do "autoritarismo des mobilizador". Teria sido idêntico o caso da Lei 5692?

Michel Debrun, ao discutir as estratégias básicas pos tas em ação na história da política brasileira, afirma:

"Se a 'conciliação' serviu para reforçar o poder dos que já tinham poder, é lógico supor que esse potencial disponível tinha a possibilidade de se investir em outras estra tégias, capazes, elas também, de promover o auto-reforço do poder, mas em moldes diferen tes da 'conciliação'. O mesmo poder prévio, suscetível de ser utilizado para cooptar e amaciar certas categorias de dominados (ou de elites dissidentes), estava também ã mão pa ra esmagá-los. E aqui teríamos o autoritaris mo 'desmobilizador'. Ou então para propor- lhes, a todos ou apenas aos setores potencial mente 'dinâmicos' da sociedade, 'projetos na cionais' - de redenção, de desenvolvimento, de 'Pátria Grande' etc. - em torno dos quais deveriam congregar-se as vontades. E, desta vez, teríamos o autoritarismo 'mobilizador' "

(28).

(28) - M.Debrun, op. cit., pág. 15.

Ora, se a Lei 5540 foi aprovada num momento de crise nacional e após manifestações veementes de protesto dos estudantes em geral e de grande parte dos professores, a Lei 5692 foi promulgada em meio à euforia do Governo Médici e do "milagre brasileiro". Eis porque Evaldo A. Vieira(29) assinala que "na época de Médici, a preocupação governamental dirigia-se para os louvores às Reformas de Ensino, então já concretizadas". E após mencionar o caráter reiterativo dos temas educacionais apesar das louvadas reformas, prossegue afirmando que "o Presidente da República ressaltava a modernidade e a profundidade das reformas realizadas, elogiando os princípios pedagógicos nelas introduzidos". Assim é que a Lei 5692 foi saudada como uma verdadeira panacéia, como a redenção definitiva da educação brasileira. E para essa cruzada foram ruidosamente convocados todos os brasileiros os quais acorreram entusiasticamente em grande quantidade. Não faltiu, pois, a convocação de todos para participar da construção do "projeto nacional" de redenção, de desenvolvimento, de "Pátria Grande", o então chamado projeto de construção do "Brasil- Potência". Estaria, então, em ação a estratégia do "autoritarismo mobilizador"?

A possível resposta afirmativa à questão supra apresenta, entretanto, um complicador. Assim é que Debrun, após referir-se ao "autoritarismo mobilizador", afirma:

"É verdade que, neste último caso, os

(29) - E.A.Vieira, Estado e miséria social no Brasil, pág. 213.

projetos de auto-afirmação nacional' foram em geral veiculados por elites dissidentes, e não pela elite no poder. Procuramos, aliás, mostrar que as tentativas de autoritarismo 'mobilizador' foram sempre circunscritas e neutralizadas pelos donos do poder, se bem que certos dissidentes tenham sido por eles recuperados e 'conciliados'" (30).

Ora, no caso do período relativo à Presidência Médici, os projetos "Pátria Grande" e "Brasil-Potência" foram induzidos a partir dos próprios "donos do poder". Por isso preferimos a expressão "autoritarismo triunfante" para nomear a estratégia política então posta em prática. Com efeito, naquele período o regime autoritário não apenas havia triunfado como fora acometido de uma visão triunfalista marchando, seguro de sua força, para a consolidação da "democracia excludente" instalada na fase anterior do regime militar. De fato, o processo de exclusão havia se consumado através da censura à imprensa, proibição de greves, arrocho salarial, as inúmeras cassações, o fechamento das entidades que não consentiam e a escalada da repressão impulsionada a partir de organismos para-militares e para-governamentais como o esquadrão da morte e os serviços de inteligência da Marinha, Exército e Aeronáutica além dos DOPS dos diferentes Estados.

(30) - M.Debrun, op. cit., pág. 15.

Dir-se-ia que a partir de 1970 o regime autoritário não apenas agia na defensiva desmantelando todas as organizações que representavam uma ameaça real ou possível mas passara para a ofensiva procedendo a uma ampla mobilização pelo alto, visando a criar uma consciência nacional incondicionalmente favorável aos desígnios do grupo no poder. Portanto, não apenas se desmobilizou a "sociedade civil", amordaçando-a e sujeitando-a inteiramente à "sociedade política", como se tentou mobilizar amplamente a sociedade brasileira a partir da própria "sociedade política".

Nesse quadro pode-se compreender porque no processo de tramitação do projeto da Lei 5692 no Congresso Nacional não apenas não se detectou manifestação alguma por parte da sociedade civil como sequer foi possível constatar os "pálidos protestos da oposição" ocorridos por ocasião da discussão e aprovação da Lei 5540/68. É que a oposição estava desbaratada e silenciada restando escassos elementos que cumpriam o papel de legitimar o regime que assim podia manter sob disfarce formal seu caráter ditatorial insistindo em se proclamar democrático ainda que a preservação da democracia só tenha sido possível pela sua conversão em "democracia excludente".

A própria discussão (que na verdade nem houve) e aprovação da Lei 5692 reflete nitidamente a situação política acima referida. Com efeito, dos 22 parlamentares designados para integrar a Comissão mista encarregada de apreciar o projeto encaminhado pelo Poder Executivo, 18 eram da ARENA e apenas 4 do MDB. O Relator na Comissão Mista foi o Deputado Aderbal Jurema, obviamente da ARENA e, além disso, membro do Grupo Trabalho constituí

do pelo Ministério de Educação para elaborar o anteprojeto da Lei. Sua função como relator era, pois, nitidamente a de garantir não apenas a preservação mas o próprio aperfeiçoamento do espírito do projeto emanado do Poder Executivo. E o exame das emendas evidencia quão diligentemente o Congresso soube corresponder a essa expectativa nele depositada pelo Governo Federal. Assim é que não surgiu sequer uma emenda cuja justificativa apontasse na direção da quebra da lógica do projeto original ou que revelasse algum tipo de discordância em relação a ela. Seria por demais cansativo, além de desnecessário, documentar essa afirmação através da análise de cada uma das emendas. Basta tão-somente o exame das emendas relativas à questão da profissionalização do 2º grau para demonstrar cabalmente o papel de aperfeiçoamento do espírito do projeto original desempenhado pelo Congresso Nacional.

A profissionalização universal e compulsória do 2º grau, marca distintiva da reforma proposta na Lei 5692, foi explícita e inequivocamente preconizada através do artigo 5º da referida lei. O anteprojeto prescrevia na alínea a do parágrafo 2º do artigo 5º: "A parte de formação especial do currículo terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional ou aprofundamento em determinadas ordens de estudos gerais, no ensino de 2º grau". É notável a diligência com que os parlamentares advertiram que a fórmula "ou aprofundamento em determinadas ordens de estudos gerais", no plural e como forma alternativa à profissionalização, poderia frustrar o objetivo principal pretendido pela

reforma. Nesse sentido várias emendas foram apresentadas como se
rã evidenciado a seguir.

As emendas nº 38, do Senador Antonio Carlos, nº 42, assinada por oito deputados da Bancada Federal de São Paulo, e nº 43, do Senador José Lindoso, propõem que se exclua da referida alínea 'a' do parágrafo 2º do artigo 5º a expressão "ou apro
fundamento em determinadas ordens de estudos gerais". E apresen
tam as seguintes justificativas:

"A expressão, no contexto doutrinário da reforma proposta, (...) é totalmente desca
bida.

Esta oração intercalada, sutil e ar
dilosa, contraria toda a doutrina e abre ca
minho para a manutenção daquilo que, justa
mente, o projeto visa a extirpar: a educação descompromissada com a vida individual e com o futuro do país" (31).

A emenda nº 42, por sua vez, é justificada da seguin
te maneira:

"parece-nos inaceitável a alternativa oferecida aos estabelecimentos de ensino quan
to ao segundo objetivo. Está claro que deve
m

(31) - Diário do Congresso Nacional, S.II., de 13/7/71, p. 3047.

eles se dedicar, como regra, à habilitação profissional e, somente como exceção, mediante dependência de autorização superior, ao aprofundamento em determinadas ordens de estudos gerais.

A opção certamente estimularia a manutenção dos cursos 'clássicos' e 'científicos', o que haveria de representar a total frustração dos intentos do legislador"(32).

Mas a emenda que veio a prevalecer foi a de nº 39 , de autoria do Deputado Bezerra de Mello, que apresentou a seguinte justificativa:

"Toda a filosofia do projeto está voltada para as necessidades do desenvolvimento, que dia a dia exige mais técnicos de nível médio para a empresa privada e para a empresa pública.

É necessário fechar, de uma vez por todas, a porta das escolas acostumadas ao ensino verbalístico e academizante, que não forma nem para o trabalho nem para a vida.

A alternativa 'ou aprofundamento em determinadas ordens de estudos gerais' seria , sem dúvida, a grande brecha por onde resvalariam as escolas e os sistemas avessos à formação profissional do jovem"(33).

(32) - Ibidem, pág. 3048.

(33) - Ibidem, pág. 3047.

E o deputado conclui sua justificativa apoiando-se na Exposição de Motivos do Ministro Jarbas Passarinho, onde este afirma que a reforma proposta "implica abandonar o ensino verba lístico e acadêmico, para partir vigorosamente para um siste ma educativo de 1º e 2º graus, voltado para as necessidades do desenvolvimento" (34).

A emenda em pauta, além de excluir a expressão "ou em determinadas ordens de estudos gerais", propõe o acréscimo de um parágrafo 3º ao artigo 5º nos seguintes termos:

"§3º - Excepcionalmente a parte especial do currículo poderá assumir, no ensino de 2º grau, o caráter de aprofundamento em determina da ordem de estudos gerais, para atender à apti ção específica do estudante, em face de indica ção dos professores e do serviço de orientação do estabelecimento" (35).

Observe-se que nessa emenda, que foi acolhida pelo relator, "aprofundamento em determinada ordem..." aparece no sin gular e nitidamente como exceção. Ora, essa atitude do Congresso Nacional teve o evidente sentido de preservar o espírito do ante projeto que ele considerou ameaçado pela redação original. De fa to, podemos ler no Relatório do Grupo de Trabalho:

(34) - Ibidem, pág. 3047.

(35) - D.C.N., S.II, de 13/7/71, pág. 3047.

"A verdadeira terminalidade, ao longo de toda a escolarização dos 7 aos 18 anos, encontra-se de fato no ensino de 2º grau, ministrado como é no período etário em que as aptidões efetivamente existentes tendem a estiolar-se quando não são cultivadas com oportunidade" (36).

E, mais à frente, após referir-se à situação então vigente na qual a profissionalização constituía exceção, afirma:

"O caminho a trilhar não é outro senão o de converter a exceção em regra, fazendo que o segundo grau sempre se conclua por uma formação específica" (37).

E o relator, que tendo sido membro do Grupo de Trabalho conhecia muito bem o espírito que o orientou, obviamente teve o bom senso de acolher a emenda que traduzia esse espírito de forma ainda mais perfeita e acabada do que a letra do texto do anteprojeto. E não deixa de ser admirável a fidelidade com que o Congresso buscou atender a essa orientação. Aperfeiçoando o texto (a letra), os congressistas preservaram o espírito do projeto original oriundo do Poder Executivo.

Eis como os princípios que orientaram a elaboração da Lei 5692 estiveram em perfeita sintonia com a estratégia do

(36) - "Relatório do G.T." In, Pe.J.Vasconcellos, op.cit., pág. 20.

(37) - Ibidem, pág. 20.

"autoritarismo triunfante", contribuindo assim para o objetivo governamental de consolidação da "democracia excludente".

Cumpramos frisar que todos os princípios da referida lei expressaram a perfeita sintonia acima indicada, inclusive o de "flexibilidade", em que pesem as proclamações de liberdade e autonomia a ele frequentemente associadas. Na verdade, ousaríamos mesmo afirmar que tal princípio constituía uma faca de dois gumes já que tanto poderia ser invocado por professores e alunos como pelas autoridades. E, no contexto descrito, o princípio de flexibilidade foi um instrumento importante para preservar no âmbito educacional o arbítrio que caracterizava o poder então exercido. Com efeito, pela flexibilidade as autoridades governamentais evitavam se sujeitar a definições legais mais precisas que necessariamente imporiam limites à sua ação, ficando livres para impor à Nação os programas educacionais de interesse dos donos do poder. E com a vantagem de facilitar a busca de adesão e apoio daqueles mesmos sobre os quais eram impostos os referidos programas.

Aliás, esse tom triunfalista pode ser detectado também nos discursos do próprio Presidente Médici. Assim é que no discurso de posse proferido em 30/10/69, Médici afirmava: "creio em que, passados os dias difíceis dos anos 60, amanhecerá, na década de 70, a nossa hora" (38). E assim concluía o referido dis -

(38) - E.G.Médici, O jogo da verdade, pág. 40.

curso: "E, com a ajuda de Deus e dos homens, terei de pôr na mão do povo tudo aquilo em que mais creio"(39). Esse mesmo sentimento bonapartista é evidente também no discurso pronunciado por ocasião da convenção da ARENA, de 20 de novembro de 1969: "Desejo proclamar que esta filiação partidária é um ato de comando, que não transfiro, nem delego a ninguém, as responsabilidades superiores de condução dos problemas nacionais"(40). E no mesmo discurso, definia o seu projeto: "Compreendo nacional, o que supera as ambições provincianas e as questiúnculas de campanário, para compor, na diversidade dos regionalismos e nas legítimas aspirações da gente de toda parte, um projeto integrado de Brasil potência"(41).

Em suma, governando à moda do "duce", Médici dirigiu o país se utilizando de projetos de impacto que eram decididos autoritariamente e arbitrariamente em virtude da ampla flexibilidade de que desfrutava a sua administração, projetos esses que eram ufanisticamente anunciados através de rede de televisão e rádio a toda a nação, antes mesmo de ser apreciado, conforme a Constituição, pelo Congresso Nacional. É que de antemão sabia-se que o Congresso só tinha uma possibilidade: homologar o projeto do Executivo. Compreende-se agora porque Médici se vangloriava de não ter assinado nenhum decreto de cassação durante todo o seu mandato presidencial. É que sua ampla margem de flexibilidade tornava inviável o surgimento até mesmo de pretextos para eventuais cassações.

(39) - Ibidem, pág. 40.

(40) - Ibidem, pág. 46.

(41) - Ibidem, pág. 47.

CONCLUSÃO

Feita a análise do objeto específico desta tese, qual seja, o significado político do papel desempenhado pelo Congresso Nacional na elaboração das Leis 4024/61, 5540/68 e 5692/71, podemos retomar as conclusões preliminares formuladas, portanto, à guisa de hipótese de trabalho, quando da realização de um estudo apresentado na forma de comunicação na Reunião Anual da SBPC(1):

1. As emendas, apesar de não terem merecido a atenção dos estudiosos da educação brasileira, constituem peça importante para a compreensão da legislação do ensino e, conseqüentemente, da política educacional. Com efeito, se a única maneira eficaz de se esclarecer o significado do produto é examinar o modo como foi produzido, cabe analisar o processo de elaboração das leis de ensino para se compreender o seu significado político e educativo. Ora, as emendas constituem parte integrante e destacada do processo de elaboração e discussão dos projetos suscetíveis de serem convertidos em leis. O presente trabalho tornou patente esse fenômeno ao procurar deslindar o sentido político das emendas e substitutivos apresentados pelos congressistas aos projetos de leis examinados.

2. As emendas, por representarem a contribuição específica do Congresso Nacional aos projetos oriundos do Poder Executivo, constituem a chave para se compreender a função do Congresso Nacional na legislação do ensino. Isto releva de importância no caso brasileiro quando se constata, como o fez este estudo, que as reformas educacionais têm, como regra, sido formuladas por

(1) - Cf. D. Saviani, Educação: do senso comum à consciência filosófica pp. 158-159.

iniciativa do Executivo.

3. A compreensão da função do Congresso Nacional na legislação do ensino abre uma perspectiva inédita para os estudos de Política Educacional. Isto porque, como se pretendeu demonstrar, torna-se possível articular internamente as propostas educacionais com as suas determinações políticas mais amplas. Com isto superam-se tanto os estudos de política educacional que privilegiam a análise da legislação nos aspectos administrativos e pedagógicos como aqueles que privilegiam o plano sócio-político servindo-se dos textos legais apenas como ilustrações das tendências políticas gerais.

4. Na Política Educacional Brasileira podem se distinguir, a partir de 1945, duas fases nitidamente diferenciadas no que diz respeito à função do Congresso Nacional na legislação do ensino:

a) A primeira fase corresponde à gênese da Lei n^o 4024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), quando a função desempenhada foi de deformação, desfigurando o projeto original. No Capítulo II foram patenteadas as vicissitudes pelas quais passou o projeto Mariani no decorrer de sua longa tramitação no Congresso Nacional, apontando-se as alterações mais significativas nele introduzidas assim como o sentido político das mesmas.

b) A segunda fase é marcada pela gênese das Leis n^o 5540/68 (Lei de Reforma Universitária) e 5692/71 (Diretrizes e Bases do Ensino de 1^o e 2^o Graus) com a função de preservação garantindo e aperfeiçoando a orientação impressa aos

projetos originais. O Capítulo III chamou a atenção para o empenho dos congressistas em preservar o espírito do projeto governamental contando, para isso, com a colaboração, ainda que tácita, da própria oposição. Por sua vez, o Capítulo IV pôs em relevo a colaboração integral e irrestrita dos parlamentares não apenas na preservação mas no aperfeiçoamento do texto em consonância com o espírito que presidiu a elaboração do projeto original. Foram registradas a fidelidade e solícitude com que diferentes membros do Congresso se empenharam em emendar dispositivos do projeto que poderiam contrariar ou dar margem a interpretações divergentes da orientação proveniente do Poder Executivo.

5. As duas fases mencionadas correspondem respectivamente aos períodos pré e pós 1964, ilustrando eloqüentemente a ruptura política levada a efeito pela revolução de 1964. Tal ruptura política, é o que se procurou mostrar, foi necessária em vista do objetivo que prevaleceu de garantir a continuidade da ordem sócio-econômica. Em consequência, para se preservar o sentido social da educação enquanto mecanismo de ascensão social, legitimação das diferenças e justificação dos privilégios, fazia-se necessário ajustá-la às novas condições políticas impondo-se, portanto, a reforma da organização escolar em seu conjunto, o que veio a ser institucionalizado através da nova legislação educacional. Um indicador da continuidade do valor social da educação, é a manutenção em vigor das diretrizes gerais definidas pela Lei 4024/61 nos cinco primeiros títulos, onde está consubstanciada a orientação fundamental que deveria presidir a organização da educação escolar brasileira em seu conjunto. Por seu turco

no, a nova estrutura funcional, financeira e didático-pedagógica preconizada para os ensinos de 1º, 2º e 3º graus, constitui ind
ca
do do ajustamento da educação à ruptura política levada a ca
bo pelo movimento militar de 1964.

6. A primeira fase se desenrolou no quadro da "democra
cia restrita". Embora circunscrita às elites, o jogo democrático se deu de modo aberto, possibilitando uma crescente participação da sociedade civil no processo político. Tal regime implicou um "pacto de dominação" entre diferentes setores sociais, nenhum dos quais se revelando capaz, isoladamente, de exercer a hegemo
nia sobre o conjunto da sociedade. Em consequência, estribou-se na estratégia da "conciliação" mediante a qual os diferentes seto
res, através de concessões mútuas, garantiam a continuidade do sistema de dominação. O referido pacto previa a presença política
da classe trabalhadora como massa de manobra eleitoral, sen
do-lhe, porém, vedado compartilhar do "condomínio do poder". O regime em questão atingiu seu limite quando as pressões dos setores
não integrados no pacto exigiam a sua transformação, momento em que a defesa dos interesses nele albergados também já não mais podia ser feita sem alterá-lo radicalmente.

A educação expressou esse fenômeno à medida em que as pressões populares forçavam o modelo elitista a se abrir e a defesa do seu caráter elitista implicava, por sua vez, a alteraç
ão do próprio modelo. Assim é que a reforma universitária poss
ibilitou o deslocamento do chamado padrão de excelência para os cursos de pós-graduação e para a graduação das grandes escolas , em geral, públicas, deixando a tarefa de absorver os novos con

tingentes de alunos para as escolas privadas, em geral institutos isolados, caracterizadas por duvidoso padrão de qualidade. E a reforma do ensino de 1º e 2º graus acenou para uma abertura ampla ao propor a universalização do ensino profissional a nível de 2º grau em nome do combate à fórmula "ensino secundário para os nossos filhos e ensino profissional para os filhos dos outros". Entretanto, ao diferenciar a terminalidade ideal ou legal, coincidente com a conclusão do 2º grau, da terminalidade real mediante a qual o ensino profissional poderia ser antecipado para os alunos, as regiões ou as escolas que não tivessem condições de ultrapassar a 8a., a 6a. ou mesmo a 4a. série do 1º grau, a reforma acabou por converter a velha fórmula nesta outra: "Terminalidade legal para os nossos filhos e terminalidade real para os filhos dos outros". Com isso a discriminação se manteve, conciliando-se, por essa via, a defesa dos interesses elitistas com a exigência de ampliação do sistema de ensino. E se a força da quantidade marcou a uniformização do padrão de qualidade nas escolas públicas, as grandes escolas privadas de tradição nesses níveis de ensino bem como outras que surgiram em moldes semelhantes ^{vieram} ~~vieram~~ socorro do modelo anterior, garantindo a oferta do padrão diferenciado demandado pelas elites; inverteu-se, assim, no ensino de 1º e 2º graus, a relação público-privado estabelecida ao nível de 3º grau.

7. A segunda fase se desenrolou no quadro da "democracia excludente", quando amplos setores de sociedade civil são de liberada e sistematicamente excluídos do processo político. Para tanto, acionou-se a estratégia do "autoritarismo desmobilizador" mediante a qual se marginalizou compulsória e coercitivamente do

processo político tanto as camadas trabalhadoras como as elites dissidentes.

No âmbito educacional a "democracia excludente" se expressou através da adoção e difusão da ideologia tecnicista e do controle tecnocrático cujo pressuposto era a consideração da educação como uma questão técnica e não política. Daí o processo de desmobilização maciça e também compulsória dos estudantes e intelectuais.

8. O papel desempenhado pelo Congresso Nacional refletiu com fidelidade, nos dois casos, o processo político. Com efeito:

a) A função de "deformação" decorreu da representação no Congresso Nacional de diferentes grupos da sociedade civil com interesses conflitantes. O Capítulo II registrou a presença insistente de diferentes partidos ideológicos pressionando os parlamentares no tocante aos rumos que caberia imprimir às diretrizes e bases da educação nacional. Os interesses conflitantes foram harmonizados mediante a busca de um denominador comum o que significou a intervenção da estratégia da "conciliação" sob cuja égide chegou-se ao texto finalmente convertido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

b) A função de "preservação" decorreu da cooptação exercida pelo Executivo em relação aos membros do Poder Legislativo. Fora excluída a possibilidade de contestação ao regime já que o Ato Institucional nº 1 afirmava textualmente que "a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício de Poder

Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação". Em consequência, os que insistiam em não consentir, convertiam-se em alvos de medidas repressivas. Nessas condições, as demonstrações de força do Executivo eram complementadas pelo processo de cooptação dos membros do Legislativo restando à Oposição, como se mostrou no Capítulo III, a formulação de pálidos protestos acabando, porém, por dar seu consentimento à iniciativa do Executivo. Em relação à Lei 5692/71, o Capítulo IV evidenciou que se quer os "pálidos protestos" tiveram lugar; ocorreu, portanto, um processo de cooptação integral. Na verdade nesse período o Legislativo estava inteiramente submetido ao Executivo que acertava as decisões do Congresso com líderes destacados por antecipação pelo Presidente da República.

9. Encarando-se o Estado como um conjunto constituído pela sociedade política e pela sociedade civil(2), conclui-se que:

a) Na primeira fase, a sociedade civil ganhava crescente representatividade perante a sociedade política. Em decorrência, o Congresso, sendo o órgão da sociedade política mais diretamente ligado à sociedade civil, ganhava projeção e era intensamente mobilizado participando ativamente das grandes decisões da política nacional.

b) Na segunda fase ocorreu uma hipertrofia da sociedade política em detrimento da sociedade civil. A primeira sufocou a segunda no âmbito da organização e funcionamento do Estado. Nessas condições o Legislativo se absteve de legislar e fiscalizar, evitando entrar em atrito com o Executivo. Caiu, portanto, numa posição de imobilismo, agindo apenas por exigência e em aten

(2) - Cf. A. Gramsci, Maquiável, a Política e o Estado Moderno, pág. 149.

dimento às necessidades do Executivo.

10. No regime da "democracia excludente" o aparelho escolar foi reorganizado no sentido de garantir, prolongar e perpetuar a hegemonia da sociedade política. Entretanto, a sociedade política, numa manifestação determinada, não pode subsistir por muito tempo senão na medida em que retira a sua força da representatividade que exerce em relação à sociedade civil. Tal fenômeno foi captado pelo próprio regime autoritário que a partir de 1974 ensaia o progressivo abandono da estratégia autoritária buscando retomar a estratégia da conciliação, sensível ao fato de que os próprios mecanismos por ele acionados para sua perpetuação, colocavam contraditoriamente a exigência de sua transformação. Com efeito, no plano educacional, contrariamente à despolitização pretendida ocorreu uma crescente politização tanto nos debates como nas práticas pedagógicas em todos os níveis, desde a pré-escola à pós-graduação.

11. Conseqüentemente, a crise política e, por decorrência, educacional que atingiu a "democracia excludente" deriva da falta de representatividade da sociedade política. A sociedade civil, através de diferentes grupos que a compõem, reivindica uma política necessária para garantir o lugar que lhe pertence ^[mudança] no seio do Estado.

De que mudança se trata? Eis a questão.

A resposta dos grupos dominantes coincide com o encaminhamento dado pelo próprio poder autoritário e já apontado no Primeiro Capítulo desta tese. Trata-se da "distensão lenta, gra

dual e segura" formulada em 1974 no governo Geisel, seguida da "abertura democrática" a partir de 1979 no governo Figueiredo, processo esse que desembocou na "Nova República" em 1985.

Até aí está se desenhando a volta da "conciliação pelo alto" mediante a qual as elites dirigentes preservam seus privilégios adiando para um futuro remoto e indefinido a realização das aspirações populares.

Portanto, o problema político por excelência da classe dominante é, agora como antes, acionar as estratégias que garantam a continuidade da ordem sócio-econômica. Antes, quando a "democracia relativa" se inviabilizou instalou-se a "democracia excludente" através de uma ruptura política. Agora, diante da crise da "democracia excludente" procura-se, pela via da "transição democrática", retornar ao leito da "democracia restrita" revestida, é óbvio, de nova roupagem, em consonância com a nova fisionomia assumida pela sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. Eis o sentido da palavra de ordem dos governantes atuais: "transição ordeira e pacífica para a democracia".

Entretanto, do ponto de vista da classe dominada, a referida transição não se fará sem ruptura, isto é, sem romper o impasse que tem caracterizado a questão da democracia na história da sociedade brasileira. Sobre isso pondera Florestan Fernandes:

"Nesse plano, não há o que conciliar e só existe uma estratégia - a da luta firme e intransigente por uma forma política de democracia que

não seja excludente e exclusiva, que assegure à massa popular dos mais ou menos espoliados e excluídos e aos trabalhadores como classe o direito à revolução (dentro da ordem e contra a ordem)" (3).

Dado que a expressão corrente nos círculos políticos atuais é "transição democrática", a questão "de que mudança se trata?" antes formulada, se converte nesta outra: "de que transição democrática se está falando?".

Com efeito, a marca distintiva da referida expressão é a ambigüidade. E é no interior dessa ambigüidade que reside o potencial de retorno à estratégia da conciliação. Importa, pois, alertar para a ambigüidade tanto linguística como sociológica da expressão "transição democrática".

A expressão é ambígua do ponto de vista da linguagem porque pode significar tanto "transição para a democracia" como uma "transição que é feita democraticamente". E neste segundo caso a ambigüidade se agrava porque a expressão silencia sobre o ponto de partida e o ponto de chegada. Com efeito, transição significa passagem, movimento de um ponto a outro. Cabe, então, perguntar: transição (democrática) de quê para quê?

A pergunta supra pode ser respondida na medida em que se dissipa a ambigüidade sociológica, isto é, o sentido diverso

(3) - F.Fernandes, Nova República?, pág. 89 (grifos do autor).

decorrente da diversidade dos grupos sociais que empunham essa mesma bandeira. Assim, os grupos dominantes, em especial a burguesia, tendem a interpretar a "transição democrática" na linha da estratégia da conciliação pelo alto, reduzindo-a a um mecanismo de preservação, numa forma que incorpora o consentimento dos dominados, dos privilégios de que desfrutam. Já os grupos dominados, em especial o proletariado, tendem, por seu lado, a considerar a "transição democrática" como um processo de libertação da sua condição de dominados. Como, porém, a expressão oculta essas diferenças sociológicas, ela acaba por desempenhar mais frequentemente o papel de camuflar os antagonismos que objetivamente caracterizam as relações entre as classes; camuflagem esta que abre espaço para a obtenção do consentimento dos dominados à transição conservadora transacionada pelas elites dirigentes.

Ora, a palavra democracia traduz a idéia de liberdade e igualdade política. Cumpre, pois, considerar que, se a democracia é o horizonte natural da burguesia, ela não pode ser o horizonte da classe trabalhadora. Com efeito, para essa classe a libertação política pode não passar de um mecanismo de legitimação da dominação econômica, social e cultural a que está submetida. Portanto, não basta a democracia, isto é, a libertação política. A meta é a libertação humana total que abrange, além do aspecto político, os aspectos econômico, social e cultural em seu conjunto. Só assim será possível atingir a libertação política real, isto é, a democracia real e não apenas formal. Vale dizer, com Marx:

"Toda emancipação é a recondução do mundo

humano, das relações, ao próprio homem.

A emancipação política é a redução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, de outro, a cidadão do Estado, a pessoa moral.

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte , como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas 'forces propres' como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política , somente então se processa a emancipação humana" (4).

Como articular o Congresso Nacional e, através dele, a educação com a perspectiva das classes trabalhadoras em direção à libertação humana total?

Evidentemente, esse é um problema em aberto cuja abordagem extrapola os limites fixados para o presente trabalho. Entretanto, parece-nos oportuno lembrar que o encaminhamento da questão supra implica a exigência de pelo menos dois requisitos.

O primeiro diz respeito à necessidade de alteração da

(4) - K.Marx, A questão judaica, pág. 38 (grifos do autor)

composição do Parlamento. Com efeito, desde as suas origens até os dias atuais, o Poder Legislativo não tem contado, salvo raras exceções, com representantes das camadas trabalhadoras. Tal constatação, à vista do caráter do Parlamento que o define como o órgão da sociedade política mais diretamente ligado à sociedade civil, significa que a organização dos aparelhos privados de hegemonia tem sido predominantemente, senão exclusivamente, uma prerrogativa decorrente dos interesses burgueses. Nessas condições, compreende-se que a "transição democrática", vista da perspectiva dos interesses dominantes, não passe de um processo através do qual a sociedade política ganha legitimidade perante a sociedade civil hegemonzada pela burguesia.

Entretanto, na medida em que as classes trabalhadoras ganham força no âmbito da sociedade civil organizando-se nos mais diferentes tipos de associações, nos sindicatos e nos partidos políticos, cabe-lhes conquistar espaço também no âmbito do Parlamento. Tal colocação, acreditamos, pode ser articulada com a exigência a que se referiu Florestan:

"É preciso que a vanguarda dos oprimidos e dos proletários, que abriu o seu caminho com dificuldades incontáveis e sacrifícios extremos, forneça os quadros dos intelectuais orgânicos da massa popular insatisfeita e da classe trabalhadora organizada. E que, por essa via, sindicatos, partidos e organizações populares de contraviolência conquistem novos meios de autonomia intelectual e política diante das clas

ses burguesas e de seu sistema de poder" (5).

Entre os meios a serem conquistados figuram, em nosso entender, a escola e o Parlamento. Trata-se de espaços que, entre outros, necessitam ser ocupados pelos "intelectuais orgânicos da massa popular insatisfeita e da classe trabalhadora organizada". Aliás, ambos se encontram em relação recíproca. Com efeito, se "a escola é o instrumento para elaborar intelectuais de diversos níveis" (6), os representantes da população no Parlamento necessitarão de certo grau de elaboração que exigirá, em alguma medida, o concurso da escola. Por outro lado, a abertura do sistema escolar de modo a acolher os membros das camadas populares e se ajustar às exigências de elaboração de seus intelectuais orgânicos, poderá ser agilizada através de decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo. Obviamente, tais decisões dependerão senão da presença desse tipo de intelectual no Parlamento, da pressão que sobre ele sejam capazes de exercer os organismos da sociedade civil representativos das camadas trabalhadoras.

Em conseqüência, é preciso que as lideranças dos movimentos populares deixem de considerar a escola como um instrumento exclusivo de dominação burguesa, deixando também, de interpretar o interesse da população pela escola como mero efeito da ideologia da ascensão social. Cabe-lhes, ao contrário, considerar tal interesse como expressão do desejo de libertação e do conhecimento, ainda que intuitivo, de que a escola não deixa de

(5) - F.Fernandes, op. cit., pág. 88-89.

(6) - A.Gramsci, Os intelectuais e a organização da cultura, pág. 9.

ser um instrumento importante no processo de libertação da domi
nação. Em decorrência, cumpre tomar a questão da escola pública
como um tema de interesse central da população trabalhadora dis
cutindo sua natureza, seu caráter e seu papel social e político
de modo a aumentar entre os trabalhadores a capacidade de controle
da escola bem como a capacidade de pressão sobre os órgãos de
cisórios em matéria de educação, aí incluído o Congresso Nacional.

O segundo requisito incide sobre a necessidade de que
a questão da educação popular ganhe maior importância no âmbito do
Parlamento, passando os parlamentares a tratá-la de modo mais sis
temático e fundamentado. Com efeito, as soluções para os problemas
educacionais são, de certa forma, relativamente simples; a
complexificação freqüentemente decorre mais da tergiversação em
torno das soluções. Isto porque, na medida em que as soluções im
pliquem uma democratização mais radical, elas acabam mexendo com
os quadros de estratificação da sociedade atingindo, em conseque
ência, interesses à luz dos quais todo um conjunto de reinterpre
tações da questão educacional é mobilizado. E o resultado desas
reinterpretações é o obscurecimento daqueles pontos fundamen
tais que teriam que ser recuperados e garantidos contra todos
esses mecanismos de desvio.

Decorre daí a exigência de se desbastar o cipó das
diferentes visões de educação que por vezes se enredam, dificultan
do a fixação do que é essencial. Por conseguinte, o que em si
mesmo é relativamente simples acaba exigindo uma certa atenção,
um certo cuidado, um estudo mais detido do conjunto das questões

educacionais, a fim de que possamos fixar com clareza os alvos a atingir e tomar as providências cabíveis para torná-los realidade. Daí a necessidade de que os parlamentares modifiquem o modo de encarar as questões educacionais dedicando-se a elas com seriedade e espírito público, o que remete novamente ao primeiro requisito, isto é, a necessidade de alteração da composição do Parlamento.

Propõe-se, em suma, que o Congresso Nacional considere a educação nos mesmos termos com que Gramsci se referiu ao folclore:

(A educação) "não deve ser concebida como algo bizarro, mas como algo muito sério e que deve ser levado a sério. Somente assim o ensino será mais eficiente e determinará realmente o nascimento de uma nova cultura entre as grandes massas populares, isto é, desaparecerá a separação entre cultura moderna e cultura popular ou folclore" (7).

Eis como, não em termos conclusivos mas apenas indicativos, acredita-se ser possível articular a ação do Congresso Nacional em matéria de educação com a perspectiva das classes trabalhadoras em direção à libertação humana total.

(7) - A.Gramsci, Literatura e Vida Nacional, pp. 186-187.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ABRANCHES, S.H.H., O Processo Legislativo: conflito e conciliação na política brasileira. Brasília, UNB, Dissertação de mestrado (mimeografado), 1973.
- ADESG, Ciclo de Conferências sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1970.
- BARROS, R.S.M. (org.), Diretrizes e Bases da Educação. São Paulo, Ed. Pioneira, 1960.
- BENEVIDES, M.V.M., O Governo Kubitschek. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1976.
- BRASIL, Atos do Poder Executivo. Brasília, Imprensa Nacional, 1970.
- BRASIL, Diário do Congresso Nacional. Brasília, 1948 a 1971.
- CAMPANHOLE, A. e CAMPANHOLE, H.L., Constituições do Brasil. São Paulo, Ed. Atlas, 1983 (6a.ed.)
- COSTA, E.V., Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo, Ed. Ciências Humanas, 1979 (2a. ed.).
- DEBRUN, M., A conciliação e outras estratégias. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.
- DECCA, E., 1930: O Silêncio dos Vencidos. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1981.
- DREIFUSS, R.A., 1964: A Conquista do Estado. Petrópolis, Ed. Vozes, 1981.

- FAUSTO, B., Trabalho Urbano e Conflito Social. Rio de Janeiro/São Paulo, Ed. DIFEL, 1977.
- FERNANDES, F., A Sociologia no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1977.
- FERNANDES, F., Capitalismo dependente e classes Sociais na América Latina. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1973.
- FERNANDES, F., Universidade Brasileira: reforma ou revolução?. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1975.
- FERNANDES, F., Nova República?. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1986 (2a. ed.).
- FERREIRA, M.N., A Imprensa Operária no Brasil (1880-1920). Petrópolis, Ed. Vozes, 1978.
- FONTOURA, A.A., Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Rio de Janeiro, Ed. Aurora, 1968 (3a. ed.).
- FRANCO, A.A.M., História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1980 (3a. ed.).
- FURTADO, C. (org.), Brasil: Tempos Modernos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.
- FURTADO, C., Análise do Modelo Brasileiro. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1972.
- GARCIA, W. (org.), Educação Brasileira Contemporânea. São Paulo, Ed. MacGraw-Hill do Brasil, 1978 (3a. ed.).
- GRAMSCI, A., Quaderni del Carcere (Edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana). Torino, Einaudi Ed. 1975 (4 volumi).

- GRAMSCI, A., Il Materialismo Storico. Roma, Ed. Riuniti, 1977.
- GRAMSCI, A., Gli Intellettuali e l'Organizzazione della Cultura. Roma, Ed. Riuniti, 1977.
- GRAMSCI, A., Concepção Dialética da História. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1978 (2a. ed.).
- GRAMSCI, A., Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1968.
- GRAMSCI, A., Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1976 (2a. ed.).
- GRAMSCI, A., Literatura e Vida Nacional. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1978 (2a. ed.).
- GRISONI, D. e MAGGIORI, R., Lire Gramsci. Paris, Ed. Universitaires 1973.
- HOLANDA, S.B. (dir.). História Geral da Civilização Brasileira, Tomo II. O Brasil Monárquico. vols. 2 e 3. São Paulo/Rio de Janeiro, 1972 (3a. ed.) e 1976 (3a. ed.), DIFEL.
- IPÊS/GB (org.), A Educação que nos convêm. Rio de Janeiro, APEC Ed. 1969.
- LACERDA, C., Depoimento. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1978 (2a.ed.).
- MARX, K., O Capital, Livro 1, vol. 2. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1968.
- MARX, K., A Questão Judaica. Rio de Janeiro, Ed. Achiamê, s/d.
- MEDICI, E.G., O Jogo da Verdade. Brasília, Departamento de Imprensa nacional, 1970.

- MENDES JR., A. et alii, Brasil História: texto e consulta. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982 (vol.2-Império, 3a. ed.).
- MOACYR, P., A Instrução e o Império (vol.2). São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1937.
- MOTA, C.G., Brasil em perspectiva. São Paulo, Ed. DIFEL, 1985 (15 a. ed.).
- NAGLE, J., Educação e Sociedade na Primeira República. São Paulo, E.P.U./Ed. USP, 1974.
- NICOLATO, M.A., A Caminho da Lei 5540/68. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Dissertação de Mestrado, 1986 (mimeografado).
- OLIVEIRA VIANNA, F.J., Instituições políticas brasileiras. Rio de Janeiro, Ed. Record, 1974 (3a. ed.2v).
- OLIVEIRA VIANNA, F.J., Evolução do povo brasileiro. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1956 (4a. ed.).
- PAIVA, V.P. Educação popular e educação de adultos. São Paulo, Ed. Loyola, 1973.
- PEREIRA, L. Ensaio de Sociologia do desenvolvimento. São Paulo, Ed. Pioneira, 1970.
- RIBEIRO, M.L.S., História da Educação Brasileira. São Paulo, Ed. Cortez & Moraes, 1978.
- ROMANELLI, O.O., História da Educação no Brasil: 1930-1973. Petrópolis, Ed. Vozes, 1978
- SANFELICE, J.L., Movimento estudantil: a UNE na resistência ao Golpe de 64. São Paulo, Ed. A. Associados/Cortez Ed., 1986.

- SAVIANI, D., Educação Brasileira: estrutura e sistema. São Paulo, Ed. Saraiva, 1983 (5a. ed.).
- SAVIANI, D., Educação: do senso comum à consciência filosófica. São Paulo, Ed. Autores Associados / Cortez Ed., 1985 (6a.ed.).
- SAVIANI, D., Ensino Público e algumas falas sobre Universidade. São Paulo, Ed. Autores Associados/Cortez Ed. 1986 (3a.ed.).
- SILVA, G.B., A Educação secundária. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1969.
- SILVA, G.C., Conjuntura política nacional, O poder Executivo & Geo-política do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio. Ed.1981.
- SIMONSEN, M.H.& CAMPOS, R.O., A nova economia brasileira. Rio de Janeiro, José Olympio Ed. 1974.
- SKIDMORE, T., Brasil: de Getúlio ~~Vargas~~ a Castelo. Rio de Janeiro, Ed. Saga, 1969.
- SOUZA, M.I.S., Os empresários e a educação. Petrópolis, Ed. Vozes, 1981.
- STEPAN, A., Os militares na política. Rio de Janeiro, Ed. Artenova 1975.
- TAVARES, M.C. Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1972.
- TEIXEIRA, A., "Meia vitória, mas vitória". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol 37, nº 86, 1962, pp. 222-223.
- VASCONCELLOS, Pe. J., Legislação Fundamental: Ensino de 1º e 2º graus. São Paulo, LISA, 1972.

VIEIRA, E.A., O que é desobediência civil. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984 (2a. ed.).

VIEIRA, E.A., Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel. São Paulo, Cortez Ed. 1983.

VIEIRA, S.L., O Discurso da Reforma Universitária. Fortaleza, Ed. UFC, 1982.

VILLALOBOS, J.E.R., Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade. São Paulo, Ed. Pioneira/Ed. USP, 1969.

XAVIER, M.E.S.P., Poder Político e educação de elite. São Paulo, Ed. Autores Associados/Cortez Ed. 1980.