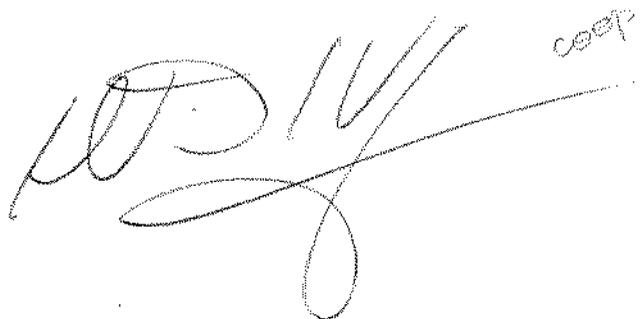


UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

(UNICAMP)

*Este exemplar corresponde à redação final da dissertação de mestrado e aprovada pela comissão julgadora em 12/12/1990.*



*coop.*

EDUCAÇÃO CONFORMADA: a política pública  
de educação (1930-1945)

MARLOS BESSA MENDES DA ROCHA

*CP 000003507*

30.1910.2545

Tese de MESTRADO apresentada  
ao Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política do  
Departamento de Ciências  
Sociais, Instituto de Ciências  
Humanas e Filosofia, sob a  
orientação do:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Ao meu pai

com quem aprendi

a exigência da participação

e o valor da igualdade

### Agradecimentos (e outros ditos)

A inspiração temática deste trabalho nasceu da minha participação no movimento sindical de docentes dos estabelecimentos particulares de ensino superior, onde exerci a maior parte de minha vida profissional.

Dizendo melhor, a inspiração nasceu do "espanto", à semelhança dos filósofos, frente à realidade do ensino privado superior. Diga-se que essas instituições, na quase totalidade, nasceram a partir de escolas secundárias que vivificaram nas décadas de 1930 e 1940 nas principais capitais do país. O processo de autocrescimento de tais escolas não foi, entretanto, meramente endógeno, mas respaldou-se institucional e financeiramente em privilégios concedidos por governos federais. Criou-se, dessa forma, uma situação extremamente paradoxal: as direções dessas escolas que pleitearam aqueles privilégios em nome de um "caráter público" que lhes fora atribuído em função do desempenho de um serviço público - educar -, comportam-se a nível gerencial do estabelecimento como se estivessem à frente de uma empresa como outra qualquer, com os mesmos selvagens valores que conformam historicamente o empresariado nacional. A raiz da duplicidade de caráter está na própria formação do empresariado do ensino, como procurei demonstrar ao longo do trabalho.

O acontecimento mais marcante do espanto inspirador da reflexão deu-se em 1979, na Universidade Gama Filho, no Rio de Janeiro, quando ali pela primeira vez tentou-se criar uma asso-

ciação de docentes. A truculência da reação que então se processou contra os professores que estiveram à frente da iniciativa, ou simplesmente a apoiaram, só deixou registro na memória dos que viveram do lado de cá aqueles acontecimentos. Não houve registro jornalístico de tais fatos, graças às "boas" relações da instituição com a grande imprensa local, e muito menos o Ministério de Educação, sob a gestão do liberal Eduardo Portela, tomou qualquer medida - ainda que o Ministro tivesse sido pessoalmente admoestado a fazê-lo - que pudesse, ao menos, frear a violência ali processada contra professores, não apenas de ordem trabalhista, mas inclusive física e moral.

Embora sem o mesmo grau de truculência, outras tantas situações de arbítrio foram vividas por companheiros e por mim ao longo da década de 1980 naquelas instituições de ensino. A questão, portanto, que se colocou foi do porquê prepondera o arbítrio da gerência quando se trata da representação democrática elementar dos segmentos universitários, sabendo-se que do ponto de vista formal nega-se o caráter empresarial desses estabelecimentos. Por outro lado, que relação especial têm tais instituições com o Estado, que apesar de todos os recursos de controle federal sobre o ensino superior, os governos da União não movem uma palha para alterar as situações internas de poder nessas escolas?

O estudo acabou por tomar rumo um tanto diferente, não tratando especificamente do ensino superior. Todavia, buscou-se, em certa parte do trabalho, a gênese da formação do empresariamento do ensino, procurando-se qualificar a relação histórica desse segmento com o Estado, estabelecendo, assim, o elo com as preocu-

pações iniciais. Mas não se trata aqui de apresentar o texto. Feita a denúncia do que estava calado há tanto tempo, resta-me registrar os agradecimentos institucionais e pessoais aos que, de alguma forma, estiveram ligados a este trabalho.

Começo agradecendo aos meus professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNICAMP, cujos cursos foram importantes para o meu aprimoramento intelectual. Foram eles: Maria Hermínia Tavares de Almeida, Sônia Draibe, Paulo Sérgio Pinheiro, Evelina Danino, Carlos Estevam Martins, Vilmar Faria, Luiz Werneck Vianna. Aos professores Guillermo O'Donnell e Pedro Celso Uchoa, de cujos cursos por eles ministrados fui aluno, respectivamente, no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e no Mestrado de História da Universidade Federal Fluminense, agradeço a contribuição para maiores certezas nos novos caminhos buscados.

Não poderia deixar de me referir às instituições que me possibilitaram as bolsas de estudo, sem as quais teria sido muito difícil, senão impossível, tocar o curso de pós-graduação e este estudo. Foram elas a CAPES, o CNPq e a Reitoria da UNICAMP, esta última através da bolsa de "incentivo acadêmico", conquistada por mim em 1989, através da qual foi possível o desdobramento do trabalho.

Agradeço a simpatia e a presteza dos funcionários-técnicos do CPDOC/FGV que tornaram mais agradável o penoso tempo de pesquisa documental ali realizado. Agradeço também a cordialidade das bibliotecárias e demais funcionários da biblioteca central da FGV/Rio, o meu lugar preferido de trabalho.

Aos primos queridos Sérgio, Sueli e Maria José, que ca-

rinhosamente me receberam em suas casas nas necessárias idas a São Paulo, a minha gratidão. À amiga Helena Mussi de Carvalho sou grato pelo empenho na obtenção de documentação junto ao Conselho Federal de Educação.

Devo um agradecimento especial ao Prof. José Silvério, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de quem recebi inúmeras e preciosas indicações informativas e bibliográficas, além de uma leitura pormenorizada de parte do trabalho. Por limitações minhas, infelizmente, não aproveitei algumas de suas pertinentes sugestões críticas.

À Cidéa, pela convivência afetiva e pelo acompanhamento de sua vida profissional, devo o meu despertar para as questões relativas ao ensino elementar, que se tornaram um tema deste estudo.

Não tenho dúvidas de que é com Sebastião Carlos Velasco e Cruz a minha principal dívida intelectual. O agradecimento aqui não se refere apenas à sua orientação deste trabalho, cujas sugestões críticas foram fundamentais para qualquer mérito que se lhe possa atribuir. Desde os tempos da graduação, Sebastião tem sido o amigo e o principal interlocutor das questões políticas suscitadas pelas nossas exigências de participação e de reflexão.

Finalizo os agradecimentos com uma referência muito especial à Helena, minha mulher. A contribuição da companheira não foi apenas afetiva, como parceira das angústias e das renúncias que o trabalho nos trouxe, mas foi também técnica, através do seu conhecimento de língua portuguesa e de sua experiência de revisora, melhorando em muito a expressão verbal da tese.

Rio de Janeiro, outubro de 1990.

## SUMÁRIO

	pág.
Introdução .....	1
Capítulo I - A Questão do Ensino na Ordem Política do PÔs-30 .....	22
Capítulo II - A Educação na Constituinte de 1933/34 .....	45
Capítulo III - A Política de Ensino Básico do Estado Novo .....	74
3.1 - A Lei Orgânica do Ensino Primário (LOEP) .....	80
3.2 - O Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) .....	105
Capítulo IV - A Política de Ensino Secundário do Estado Novo e os Atores Políticos .....	133
4.1 - O debate sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e a posição dos atores às vésperas do Estado Novo .....	137
4.2 - A Lei Orgânica do Ensino Secundário (LOES) .....	156
4.3 - O empresariamento cartorial do ensino secundário .....	165
Conclusão - .....	196

## INTRODUÇÃO

O projeto deste trabalho nasce prenhe de uma perplexidade: Como a nação brasileira, neste final de século, ainda não foi capaz de fazer investimentos maciços na área de educação básica, capaz de superar em definitivo para a totalidade da população as carências deste ensino? Documentos das assessorias técnicas do Ministério da Educação nas décadas de 1930 e 1940 apontam para essa exigência, confrontando-nos com países como a Argentina, o México e Portugal que, já àquela época, haviam resolvido a contento tal necessidade, incorporando em definitivo às suas populações o direito ao ensino elementar.

Certamente não serão razões de um sistema econômico macro-socialmente definido que estabelecem as restrições a esse direito. Tão pouco podemos compreender que, ao longo dos últimos 60 anos, o sentido da evolução do processo educacional, na forma como ele se deu entre nós, tenha apontado para a universalização do acesso e a democratização das oportunidades. Sem desprezo aos esforços das populações organizadas, e aos intelectuais democráticos que estiveram à frente de grandes momentos de afirmação do direito à educação, ainda assim nos parece que continuamos distantes de uma consagração mais plena desse direito à cidadania brasileira.

Sem pretendermos esgotar a caracterização da constituição do direito público de educação que vigora entre nós, diríamos que em grandes linhas ele se mede: por um ensino elementar obrigatório e público, mas não abrangência de toda a população escolarizável; reconhecimento oficial da educação privada e possibilidade constitucional de financiamento estatal a este ensino; caráter não

terminativo do ensino elementar<sup>1</sup>, com forte tendência à formação de pirâmide escolar de base ampla e afunilamento acentuadamente crescente, seja em decorrência de retenção nas primeiras séries, seja pela exclusão escolar; reprodução de tradicional dualismo: ensino de massa de baixa qualidade e ensino de elite, o que não é consagrado em lei, mas é efetivo pelos diferentes padrões de escola pública, ou pelo confronto do ensino público com o ensino privado; não autonomia dos sistemas escolares em relação às situações de poder em suas várias esferas públicas; baixa permeabilidade da escola à influência comunitária.

O quadro da situação educacional exposto naturalmente é uma resultante de um processo histórico que procuramos entender na realização deste trabalho, pelo menos numa fase histórica (1930-1945) por nós reputada como matricial para o entendimento do contemporâneo. Ali definiu-se uma área específica de política pública setorial não apenas pela formação de uma especialização do aparato estatal da União, com a criação do Ministério de Educação e Saúde (MES), em 1931, mas também pela constituição de sujeitos políticos<sup>2</sup> nacionais voltados especialmente para essa área de atuação.

Do ponto de vista da formação de atores ou sujeitos políticos educacionais, saliente-se que o que se tem no decorrer da antiga República são movimentos culturais e movimentos políticos que assumem o tema da instrução pública como de importância em suas estratégias de influência política global.<sup>3</sup> Na última década da velha República surgem correntes de pensamento mais especificamente educacionais que Nagle designou de "entusiasmo pela educação" e de "otimismo pedagógico". A nosso ver, entretanto, não foi

ainda aí que se formaram os atores educacionais e se setorializou a política estatal.

Sem desprezar o progressismo das influências culturais modernizantes e dos novos fatores sócio-econômicos que complexificam a sociedade de então, a análise política precisa dar conta do momento histórico específico em que se forjaram os recursos políticos de modernização do Estado e da sociedade, através da constituição do campo educacional como área de política setorial do Estado nacional.<sup>4</sup> O impulso constituidor deu-se, no nosso entender, precisamente como as iniciativas governamentais surgidas a partir da Revolução de 1930. O teor crítico de renovação da representação popular, que esteve na raiz da mobilização da Revolução, não se restringiu a sua dimensão jurídico-eleitoral, projetando-se também na renovação do campo educacional. A criação do novo ministério, a estimulação para a constituição de atores educacionais, com a valorização pública dos congressos da Associação Brasileira de Educação (ABE), os efeitos amplos trazidos pelas primeiras reformas educacionais implantadas pela Revolução, ainda que restritas ao ensino secundário e superior, são medidas que expressam a nova dimensão assumida pelo tema educação na política pública.

Num olhar a posteriori de longo prazo, não resta a menor dúvida de que a renovação estatal não correspondeu significativamente a novos padrões de investimento público na área educacional, pelo menos vista como um todo, sem segmentá-la por setor. Talvez seja compreensível estabelecer correlação entre a persistência do baixo padrão de investimento público na educação elementar, p.ex., e a prevalência no período em estudo (1930-45) de pacto de domina

ção que preservou poderes regionais, dificultando o processo de plena setorialização da política pública de educação. Por outro lado, poder-se-ia também estabelecer hipótese de correspondência entre os setores de ensino em que se deu significativamente a interferência pública, a forma como foi feita, e os padrões restritivos de cidadania engendrados no pós-30. Certamente que há correlação entre as formas, os processos, os setores de investimento educacional e estratégias de desenvolvimento nacional, mais preocupadas com formação de mão-de-obra específica para as necessidades da indústria nascente, do que com um amplo projeto de desenvolvimento nacional integrativo de toda a nacionalidade.

O que importa considerar, entretanto, é que estas correspondências possíveis não são frutos da trama de ator demiurgo ao processo histórico, caricaturando o personagem, igual e coerente na obtenção de seus objetivos estratégicos; tão pouco de mecanismo social, econômico ou político, que, para além dos atores, estabelece a escrita de seus passos, sem lhes dizer do fim do enredo. Todo o nosso esforço de análise far-se-á no sentido de recuperar a historicidade dos atores sociais e do Estado, cuja mutação decorre da relação diferente que podem estabelecer entre si, fazendo assim diferente o processo histórico.

O grande diálogo sobre as razões históricas de nossa estruturação educacional parece ser ainda com Anísio Teixeira. A visão de Anísio é a de persistência de padrões patrimonialistas na sociedade brasileira que fizeram privada a ordem pública. As razões históricas encontram-se, para ele, nas raízes coloniais da formação social brasileira. A República acrescentou, no plano do reconhecimento público formal, a exigência de um ensino para o po

vo, elementar e profissional, separado do ensino de formação cultural das elites: aquele, um ensino público provincial; este, de caráter privado no ensino médio e público no superior. As reformas de ensino introduzidas pela Revolução de 1930 restringiram-se ao nível do ensino para as elites: o secundário e o superior. O Estado Novo, em educação, não é outra coisa senão a reação da velha tradição patrimonialista contra as inovações modernizantes que vinham se introduzindo na sociedade brasileira desde os anos 20 e na primeira metade dos anos 30.<sup>5</sup>

A despeito de alguns parâmetros um tanto maniqueístas na interpretação que Anísio faz das fases históricas de nossa formação social<sup>6</sup>, ele acerta na percepção dos entraves restritivos que perduram na ordem social. Não obstante, ainda que se percebam permanências tradicionais, é preciso dar conta das reificações da tradição nos novos contextos históricos. E aqui nós assinalamos que o diálogo no novo tempo se dá com a modernidade trazida pelo sujeito renovador<sup>7</sup>, o que não deixa a ordem constituída sair sem marcas das novas questões propostas pela modernidade.<sup>8</sup>

Assim, é preciso se dar conta de que os promotores da conservação não são sempre os mesmos. Velhos parâmetros reproduzem-se promovidos por novos atores ou por nova dimensão do poder público. O privatismo do pré-30, p. ex., não é da mesma ordem daquele que irá se formar posteriormente. Da mesma forma, o Estado, após a Revolução de 1930, mudou a sua natureza, sendo agora outra a sua relação com os atores civis. Não são, portanto, irrelevantes as reformas propostas pelo Estado, ainda que preservem dimensões conservadoras da antiga ordem política restritiva, pois que agora as faz de outra maneira, com outro sentido ético-político.

São exemplo as reformas educacionais de Francisco Campos, de 1931, para o ensino secundário e superior, acusadas por Anísio - a posteriori - de se restringirem ao ensino de elite. Não obstante a sua abrangência restrita, elas foram fundamentais nos caminhos seguidos na ampliação do ensino médio e superior, na formação de novos sujeitos políticos de educação, na reestruturação do papel do Estado no ensino.

Atualizando a nossa crítica para vertentes de análise que estão hoje em voga, consideramos que há dois tipos de linha analítica de política educacional que nos interessa polemizar.

Uma delas, que chamaremos de visão econômica, tende a valorizar as mudanças educacionais ocorridas no pós-64<sup>9</sup>, pois trata de ver a política educacional em suas compatibilidades com a ordem econômica e social que então se implanta, acentuando a dimensão que o processo educacional joga na acumulação econômica. A outra é de recorte sociológico, e tenta perceber o sentido de evolução do sistema educacional brasileiro em todo o período da modernidade do pós-30. O sentido dessa evolução será promovido pela complexificação social crescente: industrialização, urbanização, modernização do comércio e dos serviços, ampliação dos meios de comunicação, modernização do mercado de trabalho.<sup>10</sup>

Independentemente do muito que essas análises têm a oferecer em termos de compreensão do processo educativo brasileiro, poderíamos dizer que, para ambas, as conseqüências políticas que daí retiram são sempre pouco dependentes do que se faça em educação, pois o processo de transformação social ultrapassa de muito tudo o que aí se possa fazer.

A visão econômica requer para a educação que se tome cons

ciência do que se passa a nível global da sociedade; portanto, exige fundamentalmente a reforma dos conteúdos educacionais, de tal forma que a escola contrarie, nos limites em que isto é possível, a circunstância de aparelho ideológico reprodutor do sistema de dominação reinante.

A compreensão sociológica, por sua vez, aponta para a "democratização de oportunidades", como dando o sentido de evolução do sistema educacional. Considera que as reformas administrativas educacionais acabaram por resultar em uma escola unitária, comum a todos. As transformações sociais amplas que estão ocorrendo na sociedade são promovedoras da mudança escolar. O aparato político, de um modo ou de outro, repercute as novas exigências sociais; às vezes, as políticas do Estado até vão além das exigências sociais, percebendo o sentido evolutivo e antecipando-se a elas.<sup>11</sup>

Para Beisiegel, talvez o autor mais expressivo dessa última vertente, a escola, ainda que carregue nos conteúdos pedagógicos valores socialmente dominantes, não terá a mera função de aparelho ideológico reprodutor das condições sociais de dominação, até porque o quadro de professores insere-se socialmente de maneira não privilegiada na sociedade, precisando também lutar para atenuar o crescimento de seu empobrecimento relativo.

Para aquele autor, entretanto, não é possível através de processos educacionais, vencer as desigualdades sociais, o que não quer dizer que a escola seja inútil na melhoria das condições de vida dos segmentos majoritários da população; todas as vezes que a educação tentou extrapolar os limites da escola, indo de encontro às desigualdades sociais, aí, sim, ela confrontou-se com o

sistema de dominação maior, obrigando-se a refluir, como se houvesse uma barreira ao processo educacional que queira enfrentar desigualdades próprias ao sistema capitalista.

Para nós, ambos os enfoques, são pouco eficazes para a percepção crítica do processo insidioso de reprodução das estruturas tradicionais no ensino brasileiro. A reforma de conteúdos, proposta pela vertente econômica, altera pouco o processo educativo, mesmo quando assumido pelo próprio Estado, como é o caso do Município do Rio de Janeiro.<sup>12</sup> Por sua vez, a abordagem sociológica não se dá conta de que a ampliação da escolaridade e democratização de oportunidades, mesmo que efetivada em um padrão escolar formalmente comum a todos, não produz a escola unitária a que todo o cidadão, ou futuro cidadão, deve ter direito.

Em termos de democratização da escola, somos, de certa forma, menos otimistas do que permite crer o enfoque sociológico. Para nós, as transformações sociais que repercutem na escola tendem a se ajeitar às velhas estruturas escolares promotoras da seletividade de classe, seja através da intencionalidade da política pública, ou da falta de determinação dela para enfrentar as reformas necessárias, seja através da manutenção no seio da escola de velhos ou novos mecanismos seletivos, reproduzidos de diferentes maneiras: pelo descompasso cultural e linguístico do discurso escolar em relação ao seu público, pelo descompromisso social da escola, pelas resistências escolares à integração comunitária, pela manutenção de velhos conteúdos e velhos critérios pedagógicos etc.

Transformar a escola no sentido democrático requer uma consciência e uma determinação política, sem dúvida alguma, a ní-

vel macro-social, como também querem aquelas linhas de análise, situando fundamentalmente no plano do Estado a possibilidade de realização do interesse do grande público. Mas não, entretanto, no sentido de uma visão crítica totalizante, que em última instância quer estabelecer o parâmetro restritivo da ordem - o capitalismo -, nem tão pouco de compreensão que, embora importante para processos de longo prazo, acaba por se contentar com aspectos quantitativos para apontar o sentido do processo político.

Faz-se necessária a retomada de análises mais especificamente políticas, que sejam capazes de perceber as velhas ou novas alianças da política estatal, que impedem ou realizam a afirmação de um Estado moderno jurídica e socialmente universal a seus cidadãos. Retomam-se, assim, as perspectivas clássicas em educação de Anísio Teixeira, de Fernando Azevedo. A consciência democrática em educação não pode também dispensar a criticidade sobre os processos insidiosos de reprodução, no micro-espço escolar, dos velhos vícios, das velhas estruturas. Ainda aqui a política estatal precisa ser suficientemente determinada para levar até a raiz a vontade democrática. E isto exige uma plena consciência do sentido da ação democrática nos diferentes aspectos da educação, bem como dos sujeitos políticos que a implementam.

Como último aspecto da introdução explicitemos o campo teórico de nossa análise. Ele foi buscado a partir de uma insatisfação com certas abordagens sobre o tema da cidadania. Restringi-mo-nos aqui a uma sumária indicação de duas linhas epistêmicas que induzem a nossa crítica. Trata-se, por um lado, de uma vertente historicista, que entende a significação da cidadania a partir de

uma singularidade absoluta das circunstâncias históricas que a produzem. Atribuímos essa compreensão ao texto clássico de Thomas Humphrey Marshall: *Cidadania e Classe Social*<sup>13</sup>, sobre o qual transcorreremos a seguir, buscando o seu princípio de explicação.

Para Marshall, a cidadania constitui um padrão de civilização alcançado por conquistas gradativas de direitos (jurídicos, políticos, sociais) pelas classes trabalhadoras, que tende a alterar as desigualdades sociais no capitalismo. Vejamos em primeiro lugar a compreensão que ele tem sobre o papel da classe trabalhadora inglesa na transformação das instituições políticas. Diferentemente da crítica marxista tradicional ao sindicalismo inglês - o trade-unionismo -, tido como economicista, Marshall aponta para uma dimensão política transformadora do caráter do Estado pela ação política trabalhista. Segundo essa análise, o que se passa na Inglaterra é a subversão dos direitos civis, que formulados originalmente num parâmetro individual, mesmo ampliados pelo reconhecimento jurídico da coletividade, sob pressão do sindicalismo operário, já não vão mais suportar essa ampliação, cedendo lugar a um novo tipo de direito: o direito social. Há neste fato uma modificação significativa no caráter dos direitos individuais da cidadania. Se, no séc. XVIII, que os formulou originalmente sob a forma de direitos civis da cidadania, eles se encontravam comprometidos com a defesa do privatismo, no séc. XX, evoluíram para a defesa do indivíduo contra os estados de miséria e opressão.

As considerações históricas de Marshall deixam a convicção de que a cidadania é um processo histórico de mutação das ins-

tituições políticas sob pressão, no caso inglês, das classes trabalhadoras. Mas há um contexto específico em que se forma a integração social inglesa, e este é o nosso segundo aspecto a salientar. A evolução dos direitos civis e dos direitos políticos nos séculos antecedentes, explicada por Marshall, revela as razões históricas da canalização da pressão política das classes trabalhadoras para a expansão de uma política estatal de igualização de direitos, o que resulta na formação do direito social público. A criação de mecanismos institucionais que deram efetividade aos direitos civis às classes despossuídas, a formação de direitos políticos para as classes trabalhadoras e a capacidade de exercê-los, o surgimento de um sentimento de integração nacional pelo desfrute por todos os cidadãos de um patrimônio comum de civilização - tudo isso são circunstâncias específicas da história inglesa que irão possibilitar a formação de uma política social pública e estatal.

Ainda que consideremos excelente a análise histórica de Marshall sobre a evolução da cidadania inglesa, não nos parece que dela possamos retirar uma conceituação sobre cidadania, precisamente porque ela se formula sobre um fundamento historicista que singulariza por inteiro a história social inglesa. Ora, a crítica a todo historicismo é a sua não percepção de uma historicidade mais abrangente que dê alicerce às ordens sociais constituídas. Não será por outra razão que as desigualdades no capitalismo serão entendidas por Marshall apenas sob formas empíricas, como nas diferenças de renda e de status. A dominação, por seu turno, sequer merece conceituação pelo autor, porque ela não será outra coisa se-

não fator aleatório da relação de forças nas circunstâncias políticas. Assim, as políticas públicas não passam de reflexo a nível do Estado das disputas no campo social e político.

O outro lado da polêmica da qual buscamos o nosso delineamento teórico refere-se às concepções imanentistas da cidadania, que a entendem como decorrente de um princípio social genérico constituidor de certas formações históricas. Aqui defrontamo-nos com duas correntes de pensamento, que partem de proposições teóricas diferentes, mas recaem na suposição comum de integração da ordem social contemporânea (moderna/capitalista) a partir de um princípio constituidor.

Para efeito de diferenciação das duas correntes, explicito-las sumariamente. Uma delas, de cunhagem marxista, entende a cidadania como expressando o fundamento do Estado capitalista.<sup>14</sup> Nesta abordagem, há um vínculo estrutural entre a formação social capitalista e a questão política da cidadania. "O capitalismo tem que gerar o sujeito livre e igual ante o direito, o contrato e o dinheiro sem o qual não poderia existir seu ato seminal: a compra e venda da força de trabalho e a apropriação do valor."<sup>15</sup> "A cidadania é a máxima abstração possível no plano político. Todo cidadão, sem relação com a sua posição de classe, concorre para a formação do poder estatal corporificado no direito e instituições."<sup>16</sup> Nessa medida, a cidadania é a negação da dominação na sociedade.

A outra corrente teórica, por nós qualificada também de imanentista, buscaremos na formulação de Reinhard Bendix.<sup>17</sup> Para este autor, a cidadania representará um processo político-social de conquistas e concessões, vivido pelas classes subalternas, que

resulta numa integração à ordem social dominante na moderna sociedade industrial. A história da cidadania, portanto, vincula-se ao processo de formação da Nação e do Estado moderno no mundo Ocidental. O que diferenciará entre si as nações da Europa Ocidental, como afirma Bendix, será o grau de incorporação de suas populações na condição de cidadãos. A cidadania é a relação política, própria ao Estado nacional, que os indivíduos (cidadãos) mantêm com a autoridade soberana do país. O que distingue esta relação nos Estados nacionais da que prevaleceu no sistema político medieval é que naqueles a autoridade se quer direta e universal a todos os cidadãos, ao passo que neste ela é sempre mediatizada pelos "grandes do reino", ou pelos interesses seccionais que também se representam seletivamente.

A mutação das relações de autoridade, que está na base da formação dos Estados nacionais na Europa Ocidental, dá-se pelo processo histórico de absorção do protesto social, que reivindica a ampliação da cidadania às classes baixas, e em que medida fazê-lo, preservando os interesses de uma ordem econômica (o industrialismo) que se estrutura paralelamente ao processo político. Assim, para Bendix, a cidadania é dada pelo fundamento da ordem política do Estado moderno e está na raiz da preservação da ordem social contemporânea.

Embora partindo de abordagens teóricas diferentes (bem como de valores críticos distintos quanto à aceitação da ordem), os dois autores, Bendix e O'Donnell, chegam à mesma conclusão: a cidadania expressa a integração na ordem social dominante do capitalismo (O'Donnell) ou do industrialismo (Bendix).

Aceitando a caracterização histórica da sociedade moder-

na nos termos formulados por Bendix, não a entendemos, entretanto, como contendo um princípio que coloque a questão da integração da ordem social (ou de sua reprodução) como um mecanismo inerente à sociedade moderna, que não passe pela historicidade mais singularizante dos sujeitos políticos e do próprio Estado. Vale dizer: a integração Estado/Sociedade, qualquer que seja o entendimento dessa integração, é uma questão da historicidade das nações modernas que está colocada apenas como possibilidade histórica.

A condição de modernidade qualifica-se pelo privatismo da ordem civil, que é a condição de realização de sua moderna sociabilidade, e pelo desdobramento de um outro plano do social, que é o Estado, lugar de realização de uma sociabilidade não mais marcada pelo particularismo das partes do social, mas pela integração da totalidade social.<sup>18</sup>

Da mesma forma como se pode perceber numa formação social qualquer a historicidade dos sujeitos sociais, que constituem a ordem civil desta sociedade, através da particularidade de seus projetos sócio-político-simbólicos, poder-se-á buscar as condições históricas da formação do Estado que lhe corresponde. O Estado, em sentido hegeliano, não é uma abstração formal de um momento histórico, como é o direito, mas é uma relação de força, proveniente da sociedade civil, tendo como fundamento a dominação.<sup>19</sup> A exigência da condição de Estado é que a dominação se faça através de uma "organização", ou seja, da integração de suas partes num todo composto e coerente (orgânico). Ora, esta integração orgânica não existirá senão como efetivação de um projeto de dominação.<sup>20</sup> Entende-se, dessa forma, que por mais que a modernidade imponha às formações sociais o desdobramento Estado/Sociedade, o Es

tado será sempre um certo Estado.

A dominação, no quadro de um modelo teórico hegeliano, ou mesmo marxista<sup>21</sup>, é sempre a resultante de uma relação de força de sujeitos situados na sociedade civil. Para efeito de nossa análise, entendemos o conceito de sociedade civil resgatando o seu sentido hegeliano original, onde não se restringe aos carecimentos econômicos, mas amplia-se a todas as exigências do homem enquanto privado, ou seja, vivendo na sociabilidade que é própria da sociedade civil, que são também as da administração da justiça ("como tutela de sua liberdade abstrata") e da administração pública ("como garantia de vida").<sup>22</sup>

Alguns aspectos retiram-se desses considerandos teóricos para efeito de análise histórica:

1. Se as referências do sujeito civil - ainda que comprometidas com a parcialidade de sua inserção social - abarcam o campo ampliado da representação social (envolvendo inclusive o aspecto político), o sentido de sua ação não será dado estritamente nele, mas na relação com os demais sujeitos civis no mesmo contexto histórico. Quer isso dizer que não basta a qualificação do projeto sócio-político simbólico de que é portador um certo sujeito para se apreender a sua significação política; é necessário remeter o projeto à conjuntura política, ou seja, ao papel que representa determinado sujeito num processo político de diferentes sujeitos.

2. Percebe-se a dominação pelo predomínio da parte sobre as demais, cuja força revela-se precisamente na capacidade de efetivar um certo projeto de integração da totalidade social.

3. Distingue-se a ação pública ou estatal da ação de governo, já que a exigência da ação pública é a sua dimensão integrativa. Assim, valorizam-se os parâmetros normativos das políticas públicas, pois que expressam o Estado enquanto constituição histórica, não apenas como aparelho governativo. Para efeito de análise de política pública setorial, recorreremos ao conceito de Pierre Muller de "referencial normativo". O referencial normativo de uma política setorial é a representação que esta política faz do setor considerado, do lugar que ocupa e do papel que tem na sociedade tal setor. "O referencial normativo não é jamais um consenso universal, mas ele baliza um campo no seio do qual se organizam os conflitos e os enfrentamentos na sociedade."<sup>23</sup>

4. Enfim, define-se a cidadania como parâmetro histórico de possibilidades que tenham os sujeitos da sociedade civil de realizarem suas individualidades dentro de um certo projeto integrativo dominante, portanto, estatal. Para expressar o valor sempre relativo da cidadania, inspirados em Marshall, usamos o termo "padrão de cidadania". Porque cada campo de política pública suscita a formação e disputa de diferentes agrupamentos de sujeitos, consideramos que dificilmente se poderá falar de um "padrão de cidadania" que incorpore todo o âmbito das políticas públicas. Por isso, referimo-nos a um "padrão de cidadania educacional".

Pensamos que a partir desse campo conceitual recupera-se a história dos sujeitos políticos e do Estado, sem que se apele para qualquer princípio imanente à formação social moderna que trouxesse em si o significado integrativo da ordem social. Ao mesmo tempo, sem incorrer na singularização absoluta da história,

pois não a podemos conceber sem parâmetros definidores do caráter histórico profundo, que marque a relação Estado/Sociedade no tempo contemporâneo.

A integração da ordem social moderna, como já o dissemos, é um problema histórico contemporâneo, que dependerá, em última instância, da interação dos sujeitos políticos gerados nas situações históricas singulares. Daí se deriva a crítica social da época atual.

### Notas da Introdução

- (1 ) Referimo-nos a um conteúdo de ensino desligado de necessidades vividas, estabelecendo critérios formais de acesso, que se definem inteiramente em função de exigências curriculares de níveis posteriores.
- (2 ) Usamos indiferenciadamente os termos sujeito, ator ou agente para expressar a representação de interesses de segmentos da sociedade civil, definida em sentido hegeliano, como será visto mais adiante. Trata-se de uma definição dinâmica de interesses de classe ou fração, organizações, grupos, eventualmente indivíduos, que consigam se constituir como uma expressão política significativa num certo campo de análise.
- (3 ) Ver a respeito Jorge Nagle, Educação e Sociedade na Primeira República. São Paulo, EPU/EDUSP, 1974. Especialmente pp.97 - 101.
- (4 ) Para a conceituação da política de setorialização como política de modernização do Estado, ver Pierre Muller, Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. Revue française de science politique. V. 35, n.2, Avril, 1985.
- (5 ) Inúmeros textos, publicados ou não, da lavra de Anísio Teixeira são expressivos de sua visão histórica da educação brasileira. Citaremos alguns existentes no Arquivo deste pensador aos cuidados do CPDOC/FGV, Rio, que são frutos de conferências, anotações pessoais ou para publicação, etc. Estão esses textos arquivados sob os seguintes códigos: Law and Tradition (AT Braga, E. pi 57/64.00.00); s/título (AT [Teixeira, A.] pi 47/71.00.00/1); s/título (AT S.Ass., pi 00.00.00/42); s/título (AT [Teixeira, A. ?] pi 59.00.00/1); Estado Atual da Educação (AT Teixeira, A. pi 62/64.00.00); O Estado Brasileiro e a Educação (AT S.Ass., pi 60.01.14).
- (6 ) Para uma interessante análise de certos parâmetros intelectuais de Anísio Teixeira, ver: Hugo Lovisolo, A Tradição Desafortunada: Anísio Teixeira, velhos textos e idéias atuais. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1989.

- (7 ) Trata-se dos "pioneiros da educação" que se constituem como sujeitos políticos educacionais, segundo a nossa análise, precisamente com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros. No capítulo I desenvolveremos a significação do seu ideário.
- (8 ) Mais adiante, ainda na introdução, desenvolveremos conceitualmente o que se entende por modernidade. Antecipamos aqui o que entendemos por valores públicos modernos. São aqueles baseados nos princípios de: 1. universalidade; 2. secularização; 3. personalização; 4. democratização. Ver a respeito: Sennett, Richard: O Declínio do Homem Público. São Paulo, Companhia das Letras, 1988, especialmente cap. 1.
- (9 ) Consideramos as perspectivas de análise de Luis Antônio Cunha em Educação e Desenvolvimento no Brasil (Rio, Francisco Alves, 1975) e Bárbara Freitag em Escola, Estado e Sociedade (São Paulo, Moraes, 1980) dentro dessa linha analítica.
- (10) O autor mais expressivo dessa linha analítica é Rui Beisiegel. Ver, do autor: Educação e Sociedade no Brasil após 1930. Em: História Geral da Civilização Brasileira, V. 10. São Paulo, DIFEL,
- (11) Ver a respeito, sobre a educação pública em São Paulo, Marília Pontes Sposito em O Povo Vai à Escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo, Edições Loyola, 1984.
- (12) A Secretaria Municipal de Educação e Cultura do Rio de Janeiro, na gestão de Maria Yeda Linhares (1984-86) implementou através da Coordenadoria Técnico-Pedagógica um interessante conjunto de "Sugestões Metodológicas" para diferentes disciplinas das séries de 1º grau, onde renovam enriquecedoramente os conteúdos disciplinares e pedagógicos.
- (13) Em, do autor: Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

- (14) Utilizaremos para expor a vertente marxista o texto de Guillermo O'Donnell, Apuntes para una teoria de Estado. Revista Mexicana de Sociologia, V. I, 1979.
- (15) Ibidem, p. 1188 (A tradução é nossa).
- (16) Ibidem, p. 1189.
- (17) Do autor: Estado nacional y ciudadanía. Buenos Aires, Amorrortu, s/data.
- (18) Para uma caracterização pormenorizada da sociedade civil em Hegel, ver Michelangelo Bovero, O modelo hegel-marxiano (Em: Norberto Bobbio/Michelangelo Bovero, Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna. São Paulo, Brasiliense, 1986). O confronto que o autor estabelece entre a concepção de Hegel e a de Marx sobre a noção de sociedade civil, na nota 17 das pp. 147-149, acaba por valorizar a crítica de Marx sobre Hegel à medida em que, na descrição das duas concepções, o autor expressa a crítica do primeiro sobrepondo-a à concepção do segundo, precisamente na superação que Marx faria de uma não diferenciação que estaria presente em Hegel na compreensão dos sujeitos próprios da sociedade civil. Para Marx, segundo Bovero, "a relação que especifica a sociedade moderna como tal é certamente também a relação de troca, mas não somente naquela forma da 'troca simples' que situa todos os sujeitos, para além da divisão em níveis hierárquicos, num único grau de dignidade humana (o grau dos direitos do homem)." Assim, a especificidade que Hegel atribui à formação social moderna, entendendo-a como formada por sujeitos privados definidos pelos seus próprios direitos individuais, nada mais seria do que a "superfície" da sociedade civil, pois que o seu sentido profundo seria a "relação que pressupõe não simplesmente a liberdade do homem como cidadão privado (ou civil-burguês), mas a 'liberdade' própria da grande maioria dos homens, a 'liberdade' em relação à propriedade dos meios de produção, e que divide os sujeitos em duas classes contrapostas."

Ora, é precisamente nessa compreensão de Marx, bem expli

citada por Bovero, que reside o reducionismo econômico no entendimento da formação social moderna. Ficamos, portanto, com Norberto Bobbio que acentua a dimensão da dominação em Hegel. Se o princípio da modernidade é a igualdade formal dos sujeitos, a realização histórica das formações sociais modernas se faz nos marcos de diferenciações concretas dadas pelos predomínios político-sociais de sujeitos. Dessa forma, a universalidade hegeliana não poderá ser pensada senão como realização da totalização de uma dominação.

- (19) Cf. Norberto Bobbio, Hegel e o Direito, especialmente parte 6. Em: do autor, Estudo sobre Hegel (Direito, Sociedade Civil, Estado). São Paulo, UNESP/Brasiliense, 1989.
- (20) A fim de respaldar a nossa interpretação, referimo-nos à crítica de Hegel, citada por Bobbio, aos Estados alemães, onde ele identifica uma ausência de força unificadora para o estabelecimento de uma Constituição, entendida em sentido ético-político, o que naturalmente faz da unificação uma decorrência das circunstâncias específicas da história alemã. Cf. Norberto Bobbio, Hegel e o Direito, obra citada, p. 67.
- (21) Para a construção de um modelo teórico hegeliano-marxista, ver Michelangelo Bovero, obra citada.
- (22) As duas últimas citações pertencem ao texto de Michelangelo Bovero, obra citada, p. 148.
- (23) Pierre Muller, obra citada, p. 172 (tradução nossa).

## I. A QUESTÃO DO ENSINO NA ORDEM POLÍTICA DO PÓS-30

A Revolução de 1930 possui uma significação abrangente a toda obra educacional que se instalou no pós-1930, pois a redefinição do papel da União na ordem política produz efeitos nos diversos aspectos da política pública de educação. Em outra dimensão, o Estado, em sua expressão nacional, torna-se o fulcro da política educacional como um todo, exigindo dos atores políticos de educação que se tornem, também eles, atores nacionais.

Vejamos neste primeiro capítulo, que nos serve de introdução da dimensão histórica, as implicações trazidas pela Revolução de 1930 ao papel do Estado na educação e à formação dos atores políticos educacionais.

No que diz respeito à redefinição do papel do Estado, tentaremos caracterizá-la no ensino básico e no ensino secundário. Quanto à educação básica, ela não foi objeto de política pública da União pelo menos até 1937. Prevaleceu nesse período a tradição republicana de não interferência da União, relegando o ensino elementar aos Estados e Municípios. Ao longo do período estadonovista, entretanto, far-se-ão políticas para o setor, que serão temas do nosso estudo no capítulo III.

De outra forma procedeu a União no que se refere ao ensino secundário. Em decorrência de um paradigma tradicional de política de educação, esta área de ensino é de exclusiva competência da União. Não tardou, portanto, que a Revolução formulasse política para o setor. Já em 1931, o Ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, propõe a Reforma do Ensino Secundário, no que resultou na quebra em definitivo do monopólio estatal do acesso ao ensino superior.

Faremos aqui um estudo dessa Reforma no que se refere a sua política de "equiparação" das escolas secundárias públicas e privadas.<sup>1</sup> No nosso entender a política de equiparação da Reforma Campos constituiu-se como um verdadeiro "referencial normativo" para o setor da educação secundária em todo o período por nós estudado (1930-1945). Os efeitos dessa política para o ensino privado, redefinindo a própria natureza do ator educacional privatista, serão trabalhados num capítulo específico (cap. IV).

A reforma do ensino secundário de 1931, a rigor, não se constituiu numa inteira novidade. Ela sintetizou e levou às últimas conseqüências uma normatividade que vinha se estabelecendo ao longo da República. Ainda assim, ela foi extremamente significativa, pois liberou em definitivo o ensino secundário para o setor privado, possibilitando o seu autocrescimento e inibindo uma política de investimento público.

Aliás, as reformas educacionais introduzidas pela Revolução de 1930 são bem mais significativas para o ensino nacional do que fazia supor a precária formulação sobre o assunto pela Aliança Liberal. A nomeação para o recém criado Ministério de Educação e Saúde de um político não estranho ao setor, Francisco Campos, ex-Secretário da Instrução Pública em Minas Gerais, resultou na incorporação à política educacional da União de conteúdos críticos que fazem parte do acervo de experiências educacionais vividas pelo país ao longo da República.<sup>2</sup>

As reformas de ensino de Francisco Campos restringem-se aos níveis secundário e superior, ainda respeitando a tradição republicana de relegar o ensino elementar e profissional ao âmbito regional e municipal. Para o ensino superior a Reforma Campos representou a introdução do caráter universitário ao ensino estrita

mente profissional, além da possibilidade de uma formação específica de magistério, ao lado da criação de novas áreas de saber universitário, não comprometidas com as profissões predominantes. Ainda que tais alterações expressem profundas modificações no 3º grau, preserva-se a relação que a União mantém com o ensino superior, por força do quase monopólio do governo federal na manutenção e administração deste ensino.

São outras as transformações produzidas pela Reforma Campos sobre o ensino secundário. Se a velha tradição republicana fora de subalternizar o compromisso da União com este ensino, em função da prevalência da relação com o superior, a partir da Reforma Campos o governo federal definitivamente compromete-se com a educação secundária.

Sabe-se o que realiza fundamentalmente essa reforma: 1. implementação definitiva do sistema seriado; 2. abdicação pelo Estado (União) do monopólio do acesso ao 3º grau, estendendo a política de equiparação das escolas; 3. criação de um sistema federal de regulamentação, fiscalização e orientação pedagógica das escolas equiparadas.

Todas as outras reformas do ensino secundário do período republicano, desde a de Benjamin Constant, em 1891, tentaram corrigir o caráter meramente preparatório ao superior da educação secundária. Segundo Geraldo Bastos Silva, todos os reformadores bem souberam aí localizar as deficiências deste ensino.<sup>3</sup> Eles pretenderam implantar um sistema seriado de ensino, com finalidade própria. Entretanto, somente a reforma de Francisco Campos o fará com sucesso.

Seguindo a excelente análise de Geraldo Bastos Silva fi-

ca-nos a idéia clara de que a razão do fracasso daquelas outras reformas de ensino do período republicano na implantação da seriação na educação secundária, deveu-se ao fato de que, em última instância, a preocupação funda da União era com a questão do acesso ao ensino superior.

Com a Reforma Campos, ao contrário, o conteúdo da crítica pedagógica exercida e as medidas administrativas tomadas justificam-se inteiramente como voltadas para o ensino secundário. Nesse sentido, aboliu-se em definitivo os "exames de preparatório"<sup>4</sup>, mecanismo utilizado pela União nas reformas anteriores (exceto pela Reforma Rivadávia, de 1911)<sup>5</sup> no controle do acesso ao 3º grau. Exigir-se-á, a partir de então, que o acesso ao superior somente se faça pelo cumprimento, por completo, do sistema seriado. A preparação às Faculdades não será, entretanto, a sua única finalidade, pois o que se quer é que a seriação forme a personalidade do aluno, além de sua habilitação geral para a escolha profissional.

Dá-se, assim, no pós-1930, o novo compromisso da União com a educação secundária. É precisamente essa nova orientação pedagógica e administrativa que garante a eficiência da Reforma Campos na implementação da seriação para esse nível de ensino.

Há, porém, uma outra questão fundamental para se qualificar a reforma do ensino secundário de 1931. Trata-se de perceber de que forma faz-se o comprometimento da União com a rede de escolas secundárias. Aqui a Reforma Campos não será tão inovadora, apenas expandindo um critério que fora apanágio de todo o período republicano: a política de equiparação de escolas públicas e particulares.

A República inaugura a política de equiparação e fiscalização das escolas oficiais e particulares, mantendo, entretanto,

os exames de preparatório da época do Império. Segundo Geraldo Bastos Silva, duas razões justificam a interferência federal através das equiparações das escolas secundárias, de tal forma que o intervencionismo da União nem ao menos provoca a resistência dos Estados: "(a) situação preeminente do Governo Federal em relação ao ensino superior e às idéias, predominantes ainda e vigentes desde o Império, a respeito da finalidade do ensino secundário".<sup>6</sup>

Acrescentamos nós uma terceira razão para a política de equiparações, sustentada nas observações do mesmo autor: Se a República não é capaz de abrir mão dos exames de preparatório em decorrência da persistência da preocupação da União com o nível superior, ela pretende conduzir o ensino secundário por outros caminhos que não o façam apenas preparatório; precisamente esta preocupação a leva à política de equiparações.

Como diz Bastos, é através de dois instrumentos que a República, com a Reforma Benjamin Constant, pretende corrigir o caráter propedêutico do ensino secundário: os "exames de madureza"<sup>7</sup> e, aliada a eles, a política de equiparação das escolas estaduais ao Ginásio Nacional (ex-Pedro II), única instituição federal de nível secundário.

As equiparações são estendidas às escolas particulares a partir de 1899<sup>8</sup>, superando em parte as restrições até então vigentes a este ensino. De qualquer forma, a equiparação, embora exigisse da escola equiparada a uniformização do sistema curricular com a instituição federal, ela se fazia para fins de realização de "exames oficiais", seja de madureza, seja de preparatório. Portanto, mantém-se o compromisso fundamental com a questão do acesso ao

39 grau.

A perspectiva de equiparação das escolas particulares, embora interfira na tradição de ensino livre, que a República procurou no início preservar, apenas exigindo dos alunos formados nestes educandários que se submetessem aos exames oficiais nas escolas públicas, tornou-se cada vez mais desejada pelo patronato do ensino, como afirma Bastos. Embora a Reforma Benjamin Constant restringisse os exames de madureza aos institutos oficiais ou públicos, acreditava-se que a equiparação acabaria por superar esta restrição, "(compreendendo-se que ela) pudesse vir a assumir um alcance maior em relação ao ensino privado, igualando-o ao ensino público para todos os efeitos, isto é, oficializando-o."<sup>9</sup>

O que queremos salientar, enfim, é que foi a política de ensino do primeiro período republicano que estabeleceu a forma do processo de alargamento das atribuições federais em matéria de ensino secundário. Por mais que a Constituição de 1891 proclamasse a exigência de ampliação do papel da União na criação e manutenção de estabelecimentos de ensino (art. 35, nº 3), não foi assim que se deu o processo de interferência da União, mas pelo instituto da equiparação. Dessa forma, frente ao papel tradicionalmente restrito do ensino oficial estadual e federal, estruturou-se o ensino privado, favorecido pela política de equiparação, que mais cuidou da questão do controle do acesso ao 3º grau, ainda que tenha também inaugurado um processo de uniformização pedagógica do ensino secundário, como bem observou Geraldo Bastos.<sup>10</sup>

A Reforma Campos para o ensino secundário não poderia enfrentar de imediato a questão do novo compromisso da União se não se desse conta do fato da pequena abrangência do ensino público oficial. Assim, ela liga-se à tradição republicana no que se refe

re à política de equiparação, caminhando no sentido das expectativas das escolas privadas de tornar a equiparação um processo de igualização entre o ensino público e o ensino privado. Num outro sentido, a Reforma Campos rompe com a tradição republicana de subordinação do ensino secundário ao superior, abolindo os exames oficiais de acesso ao 3º grau, e exigindo a seriação completa para a conclusão do curso. (Até então, podia-se prestar exames para qualquer série, o que tornava sempre formal a preocupação com o sistema seriado.) São precisamente estas medidas que garantem a eficácia da Reforma na implantação definitiva da seriação na educação secundária.

A abolição da relação do ensino secundário com o acesso ao 3º grau produz efeitos na política de equiparação, não mais restringindo à questão da oficialização de exames. Portanto, a equiparação das escolas privadas já não estará mais sujeita à existência ou não de escolas públicas oficiais na localidade, onde se possam fazer tais exames. Agora, todas as escolas particulares poderão solicitar a sua "oficialização", com tanto que preencham os requisitos necessários. Modifica-se, com a reforma de 1931, a abrangência da política de equiparação.

Explicita-se, dessa forma, o objeto do nosso estudo. A normatividade plenamente constituída com a reforma de 1931 para o ensino secundário caracteriza-se: 1. pela permanência do padrão limitado de criação e manutenção de estabelecimentos públicos de ensino secundário; 2. pela interferência da União, através do instituto da equiparação, na estrutura pedagógica do ensino secundário, o que resulta em igualização formal entre ensino público e ensino privado, além de uma homogeneização curricular; 3. pela rup

tura do monopólio estatal do acesso ao 3º grau, com a desvinculação da equiparação aos exames oficiais, o que se traduz em abrangência da interferência da União no conjunto do ensino privado.

Esse referencial normativo é permanente para todo o período em estudo (até 1945). A Constituição de 1934 não o modifica, formulando algumas ambigüidades definitórias quanto à questão do público e do privado, que apenas contribuem para ratificar a norma dada. As transformações que ocorrem posteriormente no campo doutrinário, nas características econômicas do agente privado e na própria relação do Estado com este agente (transformação que chamamos de cartorialização, como veremos no cap. IV) têm como fundamento o referencial aqui estabelecido.

\* \* \*

A política de Francisco Campos, à frente do Ministério de Educação e Saúde, não se restringe, entretanto, às reformas de 1931. Suas concepções ideológicas e o seu compromisso político com o governo de Vargas fará com que busque novas alianças, visando a sustentação política do Governo Provisório. Isto o levará a convencer Vargas da necessidade de atrair os setores católicos que em grande medida se mantiveram reticentes, quando não em oposição, à Revolução de 1930. Em abril de 1931, o chefe do Governo Provisório promulga um decreto que introduz o ensino religioso nas escolas públicas.<sup>11</sup>

Tratava-se de uma mudança de 180 graus na política educacional de caráter laico que a tradição republicana havia consti-

tuído, em decorrência da influência positivista de suas origens. O novo decreto criara, assim, um nível de disputa acentuado nas fileiras educacionais, particularmente entre educadores católicos e educadores laicos. Estes últimos, de modo geral, foram ligados a propostas educacionais, de influência escolanovista<sup>12</sup>, que implementaram experiências educacionais regionais ao longo dos anos de 1920.

Educadores de diversas tendências congregam-se na Associação Brasileira de Educação (ABE), criada em 1924, que realizou na mesma década três conferências nacionais. A IV Conferência, realizada em dezembro de 1931, se faz sob uma expectativa especial do Governo Provisório: a de que ali se traçasse a política escolar da Revolução. Não obstante, esta Conferência nasce tragada pelas acentuadas disputas estabelecidas entre os educadores, a partir daquele decreto-lei que criou o ensino religioso nas escolas públicas.

Frustraram-se, desse modo, as intenções governamentais de ali forjar um grande consenso entre os educadores nacionais, nos quais o Governo Provisório busca apoio, a fim de lhe dar rumo seguro na implementação da política de educação.

Se a IV Conferência de Educação não fora boa para as intenções governamentais, no entanto, ela será decisiva para o surgimento da corrente ideológica identificada como os "pioneiros da educação", que, no início do ano seguinte (março de 1932), lançará o Manifesto dos Pioneiros.

A ampla repercussão do Manifesto possibilitou uma rápida hegemonização dos pioneiros ou renovadores entre os educadores que participam da ABE. Em final de 1932 e princípio do ano seguinte,

durante a V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói, convocada com a finalidade de elaborar a proposta de legislação educacional para a Constituinte que se avizinha, a corrente educacional dos renovadores, assume a direção da Conferência e da entidade.

Era, então, presidente da ABE, já numa 2ª gestão não consecutiva, Fernando de Magalhães, que será deputado constituinte em 1933, e o principal porta-voz das pretensões católicas naquela legislatura.<sup>13</sup> Fernando de Magalhães é destituído da presidência da Conferência, assumindo a direção dos trabalhos Lourenço Filho, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros.<sup>14</sup>

O Manifesto<sup>15</sup> é a expressão mais importante daquele movimento renovador, cujo ideário foi inspirador de "... 3 ou 4 reformas educacionais nos Estados e Distrito Federal", como ele mesmo o diz, e consolidador das concepções educacionais dos "pioneiros da educação". Ele tem a pretensão de ser um ponto culminante de influência nacional. É a formulação em documento público das "bases e diretrizes" de um movimento educacional que nasceu como crítica à "escola tradicional". Tenta-se nele superar o estado fragmentário deixado pelas reformas parciais.

A influência desse movimento renovador dá-se no âmbito da escola pública. Pretende-se superar o isolamento da escola em relação ao meio social, fazendo-a transbordar dos seus muros, levando-a a articular-se com outras instituições sociais.

O Manifesto possui uma idéia clara do relativismo social de toda a proposta educacional. A educação depende de uma "concepção de vida" que é reflexo da estrutura da sociedade. As diferentes camadas da sociedade ("classes sociais") terão opiniões dife-

rentes sobre a "concepção do mundo"; e a educação sempre dependerá de um certo ideal dado por tal "concepção".

A questão fundamental da educação é, então, determinar qual é esse ideal. O "conteúdo real desse ideal" (o autor usa a expressão entre aspas) é variável segundo "(a) estrutura e as tendências sociais da época", extraíndo a sua vitalidade da "realidade social". É neste sentido que o novo ideal de educação não pode deixar de se voltar contra a escola tradicional, que expressa a concepção de vida "vencida".

O relativismo social abre espaço para a consciência de uma vinculação histórica do novo ideal educacional. Essa consciência será a do desprendimento da educação dos "interesses de classe, a que ela tem servido", para deixar de se "constituir (como) um privilégio determinado pela condição econômico-social do indivíduo, para assumir um 'caráter biológico' (aspas do autor), com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo indivíduo o direito a ser educado até onde o permitem as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômico e social."

A consciência histórica aqui não é meramente a da igualdade formal de direitos. O que se busca é uma política de educação que efetivamente supere os entraves classistas da escola tradicional, para uma plena realização da igualdade de oportunidades a todos os indivíduos, deixando às suas propensões naturais, "biológicas", o direito de diferenciá-los.

O ideário do Manifesto não se restringe, entretanto, à igualdade de direitos e de oportunidades sociais. Ele entende que a vida social contemporânea propõe um ideal "profundamente huma-

no, de solidariedade, de serviço social e cooperação". A base desse ideal é a atividade criativa da produção, exigente da cooperatividade do trabalho, pois o trabalho é o "fundamento da sociedade humana". A escola será, portanto, "socializada" e "reconstituída sobre a base da atividade e da produção". Ela

| ... | se organizou para remontar a corrente e restabelecer, entre os homens, o espírito de disciplina, solidariedade e cooperação, por uma profunda obra social que ultrapassa largamente o quadro estreito dos interesses de classes.

Do mesmo modo em que afirma a vocação social da educação, o Manifesto compromete-se com o valor da individualidade pelo respeito da personalidade humana, considerada não mais como meio, mas como fim em si mesmo; esta individualidade é entendida, entretanto, como exigente de uma "consciência social que nos leva a compreender as necessidades do indivíduo através da comunidade". "Somos seres sociais, por isto mesmo que somos homens."

Precisamente do direito do indivíduo à educação é que decorre o entendimento da educação como função social "eminentemente pública", que o Estado "é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais". Trata-se de um processo histórico de despojamento da família "em proveito da sociedade política... (incorporando-se) definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado." Não obstante, não se prescinde da família, mas deve-se "assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores..."

O princípio básico da ação estatal na organização do sistema escolar público é o da "escola única", ou seja, a escola para todos ou escola comum. Isto significa a acessibilidade da escola pública, em todos os seus graus, a todos os seus cidadãos, independentemente das condições econômicas. Afasta-se, entretanto, a idéia do monopólio da educação pelo Estado, sob o argumento conjuntural de que a situação financeira do nosso país não o permite. As classes privilegiadas poderão continuar, assim, a financiar a escola que desejam para os seus filhos, contanto que não se admita "... dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria por um privilégio exclusivamente econômico."

Seguem-se os princípios de laicidade, obrigatoriedade e co-educação, que sustentam a escola única, como modos não discriminatórios e que garantem a efetividade do direito à educação a todos os cidadãos.

A "função educacional" será regida, por sua vez, pelos princípios de unicidade, autonomia e descentralização. O primeiro refere-se à compreensão de toda a educação, em todas as suas fases, como uma função única, de tal forma que todos os seus aspectos e todas as suas partes sejam coerentes entre si e integradas num todo. A autonomia da função educacional requer a consecução de meios materiais para a educação, que não dependam das circunstâncias governamentais, e que constituam um "fundo escolar" formado de "patrimônios, impostos e rendas próprias, aplicados exclusivamente na obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção." Por fim, o princípio da descentralização, que se faz necessário à adaptação às condições geográficas e

às exigências regionais. Requer, entretanto, a idéia de unidades, que não é uniformidade, mas, ao contrário, pressupõe a multiplicidade de propostas dentro de princípios educacionais gerais que seriam fixados constitucionalmente.

A escola nova precisa adaptar-se às necessidades profundamente sentidas pelo aluno, ou seja, às suas necessidades psicológicas de cada fase do seu desenvolvimento mental. Logo ela terá que se organizar, não segundo uma lógica formal, mas se pôr em acordo com a lógica psicológica do espírito do aluno. E para que a escola faça isto, ela terá que ser "reorganizada como um mundo natural e social embrionário, um ambiente dinâmico em íntima conexão com a região e a comunidade". Só assim ela poderá fornecer aos "impulsos interiores a ocasião e o meio de realizar-se" (os termos são salientados por aspas pelo autor). É nesta medida que o trabalho será o "elemento formador" da escola, "favorecendo a expansão das energias criadoras do educando..."

Definidas as finalidades e os "meios de ação", segue-se o "plano de reconstrução educacional" para a escola primária, a escola profissional, a escola secundária, a Universidade e a formação do magistério. Ao longo do trabalho trataremos de algumas dessas propostas, dispensando-nos de desenvolvê-las aqui.

Finalizamos a apresentação do Manifesto apenas salientando o sentimento ético dado por ele à educação na democracia. Para os Pioneiros, a educação é a fonte de energia criadora, de solidariedade social e de cooperação. Esses são os fundamentos da consciência que um povo tem de si mesmo, de sua identidade nacional e de sua consciência humana.

Essa breve apresentação do ideário renovador, na forma

como é expresso no Manifesto dos Pioneiros, nos possibilita salientar alguns aspectos, que revelam a dimensão de modernidade que este pensamento educacional joga no processo político que se inaugura a partir dos anos de 1930.

Nossa interpretação se contrapõe a uma outra que acentua uma dimensão técnico-pedagógica no pensamento renovador em detrimento de uma política de educação voltada para a formação da cidadania. A raiz dessa compreensão, que se antagoniza com a nossa, está em Jorge Nagle ao interpretar a significação da crítica do escolanovismo no Brasil nos anos de 1920.<sup>16</sup> Para esse autor o escolanovismo acabou por acentuar o aspecto técnico-pedagógico da educação, remetendo a crítica educacional à esfera interna da escola. Dessa forma, o escolanovismo deslocaria a problemática da escolarização e alfabetização de uma compreensão mais ampla, que pudesse remeter à constituição de cidadanias, que, atuando no cenário político nacional, seriam capazes de transformá-lo.

O paradigma confrontativo que Nagle estabelece com o escolanovismo é precisamente o movimento educacional que o antecede historicamente, e que ele designou como período do "entusiasmo pela educação" em contraposição ao "otimismo pedagógico", inaugurado por aquele. Sendo assim, o escolanovismo retrocederia politicamente em relação ao movimento educacional anterior, abrindo caminho para a despolitização da educação e ao tecnicismo, que viria a se instalar a partir dos anos 30.

A crítica à compreensão exposta acima foi feita de forma cabal por Martha Maria de Carvalho, acentuando fundamentalmente o caráter também político da fase do "otimismo pedagógico".<sup>17</sup> Não vamos repeti-la. Ressaltamos, porém, que o nosso objeto aqui não é

o escolanovismo, mas o sujeito renovador. Para apreender a significação de um sujeito precisamos fazê-lo, como já o dissemos, de forma relacional num certo contexto político. A inserção política dos renovadores dá-se na crítica à escola que se tinha, que se caracterizava, segundo a crítica renovadora, pela seletividade social do grupo a quem se dirigia, pela formação educacional de tipo propedêutico, por conteúdos pedagógicos de caráter formalista, pela separação entre o ensino e as atividades humanas. Contra essa escola, os renovadores propõem: 1. superação de toda a seletividade social através da escola única, que a todos se dirige; 2. compreensão do papel da escola na constituição da sociabilidade social; 3. pedagogia sustentada na individualização do educando e na consciência do ser social do homem; 4. caráter público da educação, entendido como exigência de sustentação financeira do Estado, que respalda a diversidade educacional.

Não temos dúvidas em qualificar a proposição educacional dos renovadores como apontando, nos termos definidos pelo Manifesto, para a modernidade da instituição educacional brasileira. Isso porque ali se representam dois princípios caros à dimensão moderna, qual seja o princípio de universalidade do acesso educacional e o princípio de individualização ou personalização pedagógica. Ambos referem-se a aspectos fundamentais na formação das instituições do Estado e da sociedade moderna. O primeiro, a universalidade, remete à própria constituição da esfera abstrata das instituições estatais, entendida como separação, autonomia e especialização do poder em relação aos seus cidadãos. É precisamente nesta esfera que se constitui o consenso da cidadania. Trata-se do momento ético-político das formações sociais modernas, segundo o en-

tendimento hegeliano, como Bobbio o formula.<sup>18</sup> A questão da universalidade é um traço fundamental do consenso.

Por sua vez, o segundo princípio, a individualização, consagra a forma de ser da sociabilidade da sociedade civil moderna. Entenda-se aqui que o princípio pedagógico da personalização não se quer remeter à formação do homem egoísta do liberalismo burguês, mas à do sujeito privado que tem na afirmação de sua subjetividade livre a condição de realização de sua moderna sociabilidade.<sup>19</sup>

Esse entendimento traduz a compreensão de que as representações políticas do Estado moderno estão fundadas na constituição de um corpo político abstrato que expressa imaginariamente a unidade social, opondo-se a outra formulação que toma os princípios liberais-democráticos como fundadores da modernidade.<sup>20</sup> Se é assim, a praxis política de lideranças renovadoras, que expressaram o movimento em certos momentos, não está comprometida estritamente com uma ideologia liberal-democrática, sem a qual ver-se-ia desqualificada em suas proposições modernizadoras.

Todavia, não atribuímos ao sujeito renovador, no seu breve período de atuação (1932-37), nos princípios que mais o caracterizaram enquanto ator social, conforme expresso no Manifesto dos Pioneiros, o comprometimento com o ideário autoritário do regime que veio a prevalecer em 1937. Ao contrário, sua atuação, enquanto existiu como ator político, no período que antecede a fundação histórica daquele regime, foi de contraposição às dimensões anti-democráticas que se delineavam.

A posição dos renovadores naqueles anos de crise do regime constitucional de 1934, e de crise interna do próprio ator po-

lítico, entretanto, é por demais complexa para que se busque uma significação global, fora de uma análise mais pormenorizada do contexto histórico. É o que procuramos fazer em certas partes dos capítulos III e IV. De qualquer forma, consideramos que os princípios políticos educacionais expressos pelos renovadores no Manifestos dos Pioneiros, por nós qualificados como modernos, no que tange à questão democrática são uma via de mais de uma mão.

Justificar essa última afirmação implicaria nos aventurarmos numa análise do ideário renovador, apelando pelo menos para as suas principais linhas de influência intelectual, que não estão apenas situadas na vertente de Dewey do pragmatismo americano, mas também na tradição reformista do pensamento liberal anglo-saxão da segunda metade do século XIX, a partir de Stuart Mills, bem como na influência do solidarismo francês de Célestin Bouglé do início deste século.<sup>21</sup> Dada a complexidade dessa análise, para além de nossas pretensões neste trabalho, restringimo-nos a assinalar um traço genérico comum àquelas linhas de reflexão, que apontam para preocupações de correção de injustiças sociais (si-tuações extremadas de desigualdade social) através da intervenção do poder público.

Essas influências intelectuais casam, portanto, com a natureza da crítica que os renovadores submetem a República então vigorante, qual seja as suas insuficiências na implementação de uma educação universal, tanto no acesso como na capacidade de se-leção e qualificação do ensino. Crítica, portanto, à incapacidade daquela República em realizar o seu fundamento jurídico-político de Estado laico, neutro e universal aos seus cidadãos. No contex-to daqueles anos, esse posicionamento conflui com a crítica do mo

vimento político que culminou com a Revolução de 1930, que é exigente de uma nova dimensão do papel do Estado na sociedade.<sup>22</sup>

A hipótese que levantamos, enfim, é a de que há no ideário renovador a tensão entre dois aspectos: a exigência de um princípio ético ao Estado que o faz interventor social e promotor da igualdade da cidadania; e a de um princípio liberal, que reconhece uma natureza social do homem, mas que entende que a sociabilidade implica preservar a autonomia da individualidade. Poder-se-ia buscar na tensão desses dois princípios uma diversidade de posturas no decorrer das circunstâncias históricas, não apenas entre as diferentes personalidades que expressaram os renovadores, mas também como dialética evolutiva do pensamento dessas lideranças.

Ainda que se critique a generalidade da nossa hipótese, ou a pouca qualificação dos seus termos, o que queremos fundamentalmente formular é uma divergência de fundo com compreensões outras que tomam o ideário renovador como elemento exclusivamente qualificante de uma "prática" do ator político.<sup>23</sup> O procedimento dessas compreensões abstrai qualquer princípio dinâmico, quiçá contraditório, no interior do ideário em análise, bem como o retira dos contextos históricos específicos, portanto, da relação com os demais atores políticos e com o próprio Estado em seus diversos momentos de evolução. Isto leva a se atribuir ao pensamento renovador um sentido único, previamente determinado pela sua linhagem de origem liberal, conseqüentemente, por sua inserção na ordem capitalista, com perspectiva histórica apenas de sua reforma.<sup>24</sup>

Estamos convencidos que o ator renovador expressou na política de educação uma possibilidade de alteração histórica que, se não é comprometida com a revolução da ordem sócio-econômica, o

é com a introdução de valores de cidadania absolutamente críticos à ordem pública predominante, que se constituem, quando corporificados por sujeitos políticos, em vetor de transformação para uma ordem social mais igual.

Acreditamos que ao longo desse capítulo tecemos as principais referências normativas da política de educação para o período histórico por nós tratado (1930-45) nas duas áreas investigadas neste trabalho: o ensino básico e o ensino secundário. A Reforma Francisco Campos de 1931, expressando o marco normativo da política pública de educação secundária, não será alterada pela Constituinte de 1933/34. O pensamento renovador, por sua vez, que acabou resultando em influência mais estritamente sobre o ensino básico, terá alguns dos seus fundamentos aprovados naquela legislatura, embora definidos em pontos fundamentais de forma ambígua.

Vejamos, pois, a seguir, no andamento das questões educacionais da Constituinte de 1933/34, como se deu o arreglo desses dois referenciais em grande medida incongruentes.

## Notas do capítulo I

- (1 ) Chama-se de "equiparação" a política de oficialização de escolas públicas e privadas, através da exigência do governo federal de se fazer a equivalência curricular com a instituição federal, o Colégio Pedro II, e do sujeitamento desses estabelecimentos de ensino à fiscalização da União.
- (2 ) Ver a respeito Geraldo Bastos Silva, A Educação Secundária (Perspectiva histórica e teórica), São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1969, especialmente pp. 285 e 286.
- (3 ) Ver Geraldo Bastos Silva, A Ação Federal sobre o Ensino Secundário e Superior até 1930, especialmente parte II: o Ensino Secundário. Revista do Serviço Público, DASP, v.69, n. 3, dez 1955 e v.71, n. 3, junho 1956. Toda a nossa análise desta parte do trabalho sustenta-se nesse ensaio. Ver também a respeito, do mesmo autor, A Educação Secundária, obra citada, particularmente capítulos VII e VIII.
- (4 ) Exames de preparatório eram exames oficiais federais, realizados no Colégio Pedro II, ou em escolas oficiais designadas pela União.
- (5 ) A Reforma Rivadávia, que vigorou no período de 1911 a 1915, formulada pela Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, elaborada pelo Ministro Rivadávia Correia, aboliu por completo qualquer interferência da União sobre os estabelecimentos de ensino e sobre os exames de acesso.
- (6 ) Geraldo Bastos Silva, Revista do Serviço Público, DASP, v.69, n.3, dez 1955, p. 354.
- (7 ) Exame preparatório para o ensino superior que confere o grau de Bacharel em Ciências e Letras. Ele é realizado em várias seções disciplinares, com caráter bem mais rigoroso que os simples exames de preparatório, que conferem apenas o certificado de estudos secundários.
- (8 ) Ver Geraldo Bastos Silva, A Educação Secundária, obra citada, pp. 254 e 255.

- (9 ) Ver Geraldo Bastos Silva, A Educação Secundária, obra citada, p. 254.
- (10) Idem, p. 230.
- (11) Ver a respeito José Horta Silvério, Régime autoritaire et education: le cas du Brésil (1930-1945) étudié à la lumière du cas de l'Italie (1922-1943). Especialmente pp. 356 e 357.
- (12) Movimento de renovação dos ideais educacionais acontecido na Europa nas duas últimas décadas do século passado, e na América do Norte, no início deste século.
- (13) Fernando de Magalhães é o primeiro signatário do Manifesto dos Educadores Católicos, publicado no Jornal do Brasil, em 3 de fevereiro de 1933. Este documento representou a contribuição católica à Constituinte.
- (14) Ver Fernando Azevedo, A Cultura Brasileira; introdução ao estudo da cultura no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 1943. pp. 398 e 399.
- (15) A Reconstrução Educacional no Brasil - Ao povo e ao governo. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1932. As citações que seguem são desta obra.
- (16) Educação e Sociedade na Primeira República. São Paulo/Rio de Janeiro, EPU/FENAME, 1973. Especialmente cap. III.
- (17) Martha M. Chagas de Carvalho, A Escola e a República. São Paulo, Brasiliense, 1989. Col. Tudo é história, v.127. Especialmente pp. 47-53. A autora submete à crítica não propriamente a formulação de Nagle, mas a versão de Vanilda Pereira Paiva em Educação Popular e Educação de Adultos: Contribuição à História da Educação Brasileira, São Paulo, Edições Loyola, 1973. Divergimos de Martha de Carvalho neste aspecto, restituindo a crítica à sua matriz.
- (18) Ver Norberto Bobbio, Estado Governo Sociedade: Para uma teoria geral da política. Especialmente cap. II (A Sociedade Civil), pp. 41-44. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

- (19) Ver Michelangelo Bovero, O modelo hegelomarxiano, especialmente: Para a distinção entre Sociedade e Estado, pp. 139-150. Em: Norberto Bobbio e Michelangelo Bovero, Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- (20) Ver João Carlos Brum Torres, Figuras do Estado Moderno, especialmente Introdução, parte 1: A questão do Estado e a teoria da modernidade. São Paulo, CNPq/Brasiliense, 1989.
- (21) Célestin Bouglé é diretamente citado no Manifesto dos Pioneiros. A respeito da reforma do pensamento liberal anglo-saxônico, ver George Sabine, História das teorias políticas, trad. Fundo de Cultura, 1964, Sobre o solidarismo ver François Châtelet e Évelyne Pisier-Kouchner. As Concepções Políticas do Século XX: História do Pensamento Político, especialmente: O humanismo republicano, Rio de Janeiro, Zahar, 1983, pp. 95-101.
- (22) Considerando diversas formulações de lideranças renovadores, ou mesmo a posição do sujeito político renovador na Constituinte de 1933/34, algumas das quais citadas ao longo do nosso trabalho, tomamos este ator político como afinado aos objetivos gerais da Revolução de 1930.
- (23) A obra mais significativa da compreensão que criticamos é o livro de Carlos Monarcha, A reinvenção da cidade e da multidão: dimensões da modernidade brasileira: a Escola Nova, São Paulo, Cortez, 1989. Também a tese de Paulo Ghiraldelli Junior, Pedagogia e Luta de Classes no Brasil (1930-37), PUC/São Paulo, 1989, coloca-se em perspectiva análoga.
- (24) Outro suposto de Carlos Monarcha, em obra referida acima, é atribuir à "prática" do escolanovismo a finalidade de escamotear uma outra alternativa histórica que estaria colocada naquela realidade: a de um movimento revolucionário dos trabalhadores que levantaria a bandeira da autonomia de classe e de um sentido democrático mais profundo para aquela ordem social. A menos que se tome a democracia como o fundamento ontológico da luta dos trabalhadores, independentemente da vontade dele como sujeito político, não visualizamos naquela realidade histórica a suposta alternativa.

## II. A EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE DE 1933/34

Não será apenas a qualificação político-ideológica de um sujeito social, ele mesmo, o bastante para situar a sua significação política no contexto histórico. Como já se afirmou na introdução, toda a significação de um sujeito político é relacional, ou seja, define-se pelo papel que joga na relação com outros sujeitos. Neste sentido, será necessário explicitar a polaridade/composição que os sujeitos políticos que atuam diretamente no campo educacional estabelecem entre si. A Constituinte de 1933-34 será um lugar privilegiado para a observação dessas interações.

Adiante-se aqui que além dos "intelectuais da educação", ou renovadores, há um outro sujeito social especificamente relevante na política educacional. Trata-se da instituição Igreja Católica que expressa, no início dos anos 30, 90% do ensino privado do país.<sup>1</sup> Interessa-nos, em especial, a interação dos renovadores com este sujeito.

A estratégia de ação dos renovadores, voltada para garantir alguns aspectos considerados essenciais, consubstanciada no contato estreito com os deputados e na incisiva manifestação crítica a cada passo do processo constituinte, assim como numa articulação que buscava comprometer até mesmo o segmento católico que se lhes opunha, trouxe, sem dúvida, alguns resultados favoráveis a eles no texto constitucional definitivo.

Não obstante, o amálgama diversificado de posições políticas e ideológicas que forjou a Constituição de 1934, acabou por firmar um resultado longe da plena consagração dos princípios de modernidade expressos doutrinariamente pelos "intelectuais da educação".<sup>2</sup>

É preciso que se diga, inicialmente, que há um certo grau de consenso entre as diversas tendências políticas que se expressam na Constituinte. Este consenso revela, de certa forma, uma consciência entre todos os sujeitos sociais de uma nova natureza do Estado, ou seja, de que a partir da Revolução de 1930 colocam-se novas exigências de intervenção e regulamentação pela União (Governo Federal) de inúmeros setores da sociedade. Assim, admite-se com facilidade, entre todas as expressões da Constituinte, que não é possível continuar a política da Velha República de total isenção da União em relação ao ensino primário e profissional; que é preciso comprometer todos os níveis e setores de ensino com diretrizes que traduzam um certo sentido de Nação; que é necessário fixar patamares orçamentários das administrações públicas (federal, estadual e municipal) comprometidos com a educação; que não se pode continuar a velha retórica da obrigatoriedade do ensino básico sem que se crie mecanismos que a realizem.

A justificação histórica desse patamar consensual mínimo está no próprio sentido histórico-crítico que mobilizou a Revolução de 1930 contra a velha ordem. Mesmo os segmentos oligárquicos participantes da Revolução, embora co-autores da política da Velha República, não poderão eximir-se inteiramente dos compromissos históricos de transformação que mobilizaram o amplo leque social promovedor da Revolução. Esses compromissos apontam para uma nova capacidade interventora do Estado sobre a sociedade e um novo papel da União como expressão da totalidade da Nação.

Não obstante, para além da aceitação da nova dimensão do Estado, há um leque de diferenças de aspectos, temas, acentuação nessa ou naquela dimensão, que revelam todo o campo conflituoso

que se estabeleceu na discussão sobre educação.

O Manifesto dos Pioneiros de 1932 e as resoluções do V Congresso da ABE, voltado inteiramente para uma proposta constitucional, na qual predominaram as posições dos renovadores, marcaram decisivamente na Constituinte as questões em torno das quais se dariam as grandes disputas.

Se é difícil estabelecer as regras de composição e polaridade entre maiorias e minorias no andamento da Constituinte em geral<sup>3</sup>, no tema educacional a tarefa é ainda mais complexa, pois a especificidade do tema nem sempre evidencia uma relação direta com a questão do poder. São comuns posicionamentos carentes de uma visão de conjunto da educação ou incoerentes nos seus próprios termos, ou ainda incongruentes com as posturas políticas que os formuladores expressam no jogo de poder da Constituinte. Assim, escolhemos o andamento da exposição por questões, tomando sempre como referência o pensamento dos renovadores, porque, sem dúvida, se trata do posicionamento mais completo e coerente expresso no espaço constituinte, fazendo-se parâmetro necessário a todos os demais.

\* \* \*

O primeiro tema significativo é a questão da participação da União nos diversos ramos e níveis de ensino, corrigindo a isenção da Velha República no ensino elementar e profissional. No Anteprojeto governamental, coloca-se apenas a exigência de que o regime de ensino, realizado concorrentemente pela União, Estados

e Municípios, "obedecerá a um plano geral traçado pela União que estabelecerá os princípios normativos da organização escolar e fiscalizará, por funcionários técnicos privativos, a sua execução" (art. 112). O Projeto Substitutivo da Comissão Constitucional será mais preciso, formulando a competência da União em termos de "fixar o plano nacional de educação, em todos os graus e ramos, e as condições de equiparação dos institutos de ensino secundário e superior e exercer sobre estes a fiscalização necessária" (art. 7, n. 7).<sup>4</sup>

Esse princípio, aparentemente consensual, é motivo de muitas divergências. Das grandes bancadas, São Paulo é que tem posição mais crítica a ambos os projetos, acusando-os de centralismo ao permitirem a interferência da União em todas as esferas de ensino. Como alternativa, propõe a moderna formulação dos renovadores sobre os Conselhos de Educação, mas apenas como justificativa de descentralização, omitindo todo o aspecto da autonomia dos sistemas de ensino que existe naquela formulação. Não iludem, portanto, quanto a sua visão tradicional de educação, ainda que a procurem esconder numa retórica moderna.<sup>5</sup>

As grandes bancadas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais não ficam atrás no tradicionalismo. Mais comprometidas com o Governo Federal, admitirão a participação da União em todos os níveis, contando que se faça apenas em "linhas amplas e gerais" ou "nos aspectos genéricos dos fins", procurando preservar a orientação do ensino primário ao âmbito regional; quanto ao ensino secundário e superior, pregam a continuidade da submissão ao governo central.<sup>6</sup>

A mais veemente crítica aos projetos constitucionais (An

teprojeto governamental e Substitutivo), precisamente ao contrário da crítica da bancada paulista, é a de Fernando Magalhães, eminente defensor das posições católicas.<sup>7</sup> O sentido de sua intervenção é incisivamente anti-federalista e radicalmente contra o Substitutivo Constitucional, no que se refere à educação, sob o argumento de que fere a unidade cultural do país. Acentua que o principal mal está na descentralização do ensino secundário, segundo ele, ali contida.<sup>8</sup>

Há referência, no discurso do próprio deputado, de que a sua posição encontra ressonância no bloco minoritário das pequenas bancadas. Constatamos que, de fato, particularmente nas bancadas nordestinas, há inúmeros defensores das posições católicas, mais especificamente na questão do ensino religioso nas escolas públicas. Outra área de apoio para a posição centralizadora está em deputados do Distrito Federal, entre outros, que se fazem sensíveis à pressão sobre a Constituinte do corpo docente do Colégio Pedro II, pois há receios de que qualquer tendência descentralizadora implique retirar esta escola do âmbito federal.<sup>9</sup>

A posição dos renovadores sempre fora favorável a diretrizes gerais de ensino pela União, além do exercício de uma ação supletiva onde se fizer necessário, bem como de estimulação do processo educativo por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Não obstante, isso não os colocava a favor de um controle pela União sobre todos os sistemas de ensino, descartando inclusive a questão do reconhecimento legal das escolas privadas pelo Governo Federal. Na concepção dos renovadores o controle dos sistemas de ensino deveria ficar com os Conselhos, nacional e estaduais. Não se tratava, no entender deles, de uma simples trans

ferência de órgão, porque controlar o ensino não seria outra coisa senão zelar pelo cumprimento das diretrizes gerais que seriam estabelecidas pela União.

O receio da centralização excessiva devia-se à clara compreensão de que a inovação do processo educacional deu-se, naqueles últimos anos, precisamente na área regional de alguns Estados, ao passo que no âmbito federal - o secundário e o 3º grau - o ensino permanecera completamente defasado das exigências de renovação.

Assim, em contrapartida ao centralismo da União, propunham os renovadores a ênfase no ensino público e a sua autonomia financeira e política, garantida pelas cotas orçamentárias fixas e fundos da educação, e pelos Conselhos de Educação, a nível federal e estadual, que contariam com a participação de segmentos da sociedade e de profissionais dos diversos graus e ramos de ensino. Impedir-se-ia, dessa forma, o sujeitamento da educação aos interesses dos grupos dominantes locais e estabelecer-se-ia o necessário controle sobre todos os sistemas de ensino, incluindo o ensino privado.

A nível da Constituinte, a posição dos renovadores terá que se estruturar sob o fogo de dois flancos: centralistas e federalistas. Acontece, porém, que, para além das divergências sobre o papel da União na educação, os dois lados são tradicionalistas, no sentido de que querem a manutenção da escola secundária e superior sob a tutela da União. O discurso renovador terá que se fazer levando em consideração essa posição absolutamente majoritária.

A posição dos renovadores formula-se na Emenda 1.845 ao

Substitutivo da Comissão Constitucional<sup>10</sup>, nela vigorando, no tema em estudo, a competência dos Estados e do D.F. na organização, administração e custos dos seus sistemas públicos educacionais, respeitados "os princípios coordenadores traçados no plano nacional de educação".<sup>11</sup> No que se refere à regulamentação do ensino particular, sem nenhum destaque para qualquer ramo ou nível, propõe a Emenda a sua normatização pelos governos dos Estados e Distrito Federal.

Não há, portanto, qualquer concessão ao centralismo da União na formulação da Emenda. A sua defesa, entretanto, frente à acusação de perda de poder pela União, inclusive sobre as escolas federais do Distrito Federal (apud. Pedro II), se pautará por uma retórica que se diz preocupada com a manutenção desses poderes. A maral Peixoto, um dos signatários, assim se expressará ao defendê-la: "Os signatários da emenda 1.845 nesta Assembléia, tiveram sempre uma única orientação: fortalecer a União contra a autonomia que se quer dar nesta matéria aos Estados, enfraquecendo os poderes federais".<sup>12</sup> Também Prado Kelly, defensor por excelência na Constituinte da posição dos renovadores, dirá o seguinte, ao congratular-se com a Assembléia por ter aprovado a competência da União para traçar diretrizes gerais de ensino: "É esta medida que se opõe ao sofisma de que se colimaria até a desagregação da Pátria, quando o que desejávamos, dentro da fórmula e da corrente revolucionária - o que mais de uma vez se declarou neste recinto - era a centralização técnica e a descentralização administrativa."<sup>13</sup>

A emenda 1.845 acabará por ser aprovada, mas sem prejuízo dos destaques. A posição majoritária da Assembléia, sem qual-

quer comprometimento com uma efetiva descentralização administrativa da educação, ao mesmo tempo que corroborada por uma retórica de defesa da emenda que confunde o princípio descentralista em jogo, acabará por aprovar também destaques que a desvirtuam. Assim, na formulação final do capítulo: Da Educação e da Cultura, aprova-se como competência da União a fixação "(d) as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino, exercendo sobre eles a necessária fiscalização" (Art. 3º, letra g).<sup>14</sup>

É insuspeitável a percepção daquele tempo que nesta simples cláusula constitucional está legitimada a constituição de uma burocracia federal que se tornará grande, particularmente a partir do Estado Novo, centralizando toda a regulamentação e fiscalização do ensino médio e superior, acentuando em muito toda uma "démarche" formal de reconhecimento dos estabelecimentos de ensino públicos e privados; tudo isso substituindo-se ao papel almejado pelos renovadores à União, qual seja, a de ser um órgão técnico: investigador, planejador e estimulador da educação.

Outro tema significativo do debate educacional é o do direito à educação. Pode-se tomá-lo, para efeito de análise, sob três aspectos: 1. o da afirmação jurídica do direito do cidadão; 2. o da previsão orçamentária que garanta os meios para a obtenção do direito e 3. o da obrigatoriedade escolar que define de quem é o dever público. A concepção doutrinária dos renovadores é a de que o Estado moderno constitucional exige que se faça a afir

mação da educação como um novo direito individual à semelhança do direito ao trabalho, à subsistência, etc., já consagrados nas constituições modernas. Trata-se de um "direito público subjetivo" que tem, quando menos, o mérito de "... gerar aquele estado de espírito, ou despertar aquele interesse indispensável aos poderes públicos, de modo que... se venha a transformar em prática oportunamente..."<sup>15</sup>

Não basta, entretanto, a virtualidade do direito, fazendo-se necessário torná-lo acionável. Prado Kelly o chamará, recorrendo à designação da técnica jurídica, de um "direito público subjetivo no Estado de fins precisos".<sup>16</sup> Requer-se, por conseguinte, o estabelecimento dos meios garantidores do direito público através de fundos especiais e de índices orçamentários fixos destinados à educação. Na proposta constitucional da 5ª Conferência Nacional de Educação e na emenda 1.845 há índices específicos, constituídos das rendas de impostos e taxas e outros recursos financeiros eventuais, para a União, Estados e Municípios reivindicados pelos renovadores.

Diga-se logo que nesses dois aspectos acima, o do direito à educação e o dos meios para efetivá-lo, há uma considerável vitória dos renovadores, porque eles não são de consenso na Assembléia. Basta dizer que no Anteprojeto governamental, como no Substitutivo Constitucional, não se afirma o direito à educação.<sup>17</sup> A atuação dos deputados comprometidos com as posições renovadoras acabará por reverter as predisposições da Assembléia, fazendo valer o direito à educação, bem como o estabelecimento dos meios de forma muito mais especificada do que o previsto naqueles dois primeiros anteprojetos.

A posição do agente católico era a do direito dos pais à educação dos filhos, tendo o Estado o papel subsidiário de proteção e assistência às crianças abandonadas.<sup>18</sup> Embora essa definição seja inteiramente diferente da dos renovadores, observa-se que o direito público à educação não é a negação do direito dos pais, contanto que caiba também à família, ao lado do Estado, o dever de ministrá-la. Há, portanto, a possibilidade de composição, neste aspecto, entre renovadores e católicos, sob o ônus para os primeiros de abdicar de uma formulação estritamente definida sobre os deveres dos poderes públicos.

Ora, entramos aqui precisamente no aspecto que nos faltou analisar, qual seja a questão da obrigatoriedade escolar que, como dissemos acima, define a quem é dado o dever público. A concepção original dos renovadores, ou seja aquela que é formulada na 5ª Conferência, expressa-se nos seguintes termos: "A educação primária será obrigatória, estendendo-se a obrigatoriedade progressivamente até aos dezoito anos, no processo educativo ulterior" (art. 3, § 2º).<sup>19</sup> Nesta formulação há uma ambigüidade, pois a obrigatoriedade poderá recair tanto ao Estado, a quem compete fornecer os meios, como ao cidadão, a quem compete reclamar os meios.<sup>20</sup> Frente à contradição de estabelecer um mesmo dever de obrigatoriedade a quem tem funções precisamente opostas (fornecer/reclamar), a posição dos renovadores titubeia em ser incisiva no que se refere ao dever estatal, "... pois o dispositivo não é coercitivo para quem deve fornecer os elementos, os meios"<sup>21</sup>; ao invés, partem os deputados renovadores, no processo constituinte de ajuste de suas propostas, a uma relativização do direito público, aceitando que eles vigorem segundo as condições de recursos dis-

poníveis.<sup>22</sup>

Eis aí a afinidade entre dois momentos: o da composição com os católicos, abrindo mão de uma delimitação estrita do direito público à educação como dever do Estado; e o da própria definição da obrigatoriedade escolar, prenhe de uma contradição cujo resultado é a fragilização do princípio constitucional.

No texto definitivo ficará patente a conciliação de políticas opostas que é fruto de uma indefinição dos renovadores sobre o papel do Estado moderno na constituição do direito público. A Constituição consagrará, no que se refere ao princípio do direito à educação, que ele "... deve ser ministrado pela família e pelos poderes públicos"; e no princípio de obrigatoriedade, afirmar-se-á que se trata de "frequência obrigatória", portanto restrita ao público matriculado.<sup>23</sup>

Apesar dos renovadores conseguirem finalmente afirmar na Constituição o direito à educação, ele sai suficientemente mutilado para que nada obrigue o Estado a um investimento maciço em educação pública. Ao contrário de toda a expectativa dos renovadores, o que ali se abriu foi uma imensa brecha para o que Anísio Teixeira chamará mais tarde de "publicização do privado", referindo-se ao processo de elevação do interesse privado ao plano do interesse público.

A questão do exercício de uma ação supletiva pela União é também um tema substantivo para os renovadores. A ação da União deve se realizar onde se fizer necessário "por deficiência de iniciativa ou de recurso"; ela deve se pautar pela estimulação da "obra educacional em todo o País, por meio de estudos, inquêritos, demonstração e subvenções".<sup>24</sup> Isto preenche plenamente um objetivo importante para os renovadores. Para eles é fundamentalmente por aí que se dará o comprometimento da União em todas as esferas educacionais.

A forma de realizar essa ação estatal tanto no plano nacional, como no regional, será, para os renovadores, através dos Conselhos de Educação. A idéia dos Conselhos é talvez a formulação mais completamente moderna dos renovadores. Inspirados pela experiência americana, eles propõem os Conselhos como forma de autonomia administrativa para os setores educacionais. Vale a pena acompanhar a argumentação justificadora deles apresentada pela ABE na sua sugestão para um Plano Nacional de Educação.

O mais rudimentar bom senso aconselha que o mecanismo das renovações educacionais seja entregue a órgãos dotados de relativa independência quanto aos órgãos políticos. E o bom senso neste caso é confirmado, e não poderia deixar de ser, pelas melhores autoridades no assunto. Os órgãos políticos, quando se trata de assembleias, são por demais numerosos para permitirem um debate sereno de questões que envolvam problemas técnicos; quando se trata do poder executivo, tornam-se quase unipessoais, e se expõem assim à adoção de critê-

rios unilaterais. Além disso, é preciso não esquecer a consideração muito importante de que, num e noutro caso, os órgãos políticos são sujeitos a mudanças demasiadamente frequentes. Por tudo isso, e por outros motivos que não é possível desenvolver aqui, nasceu a fórmula dos Conselhos: estes, de um lado, são mais restritos do que os parlamentos e, de outro, não estorvam o debate das fórmulas trazidas pelos técnicos e permitem o seu confronto à luz de critérios mais amplos. Tal fórmula vem há muitas décadas se aperfeiçoando e produzindo os melhores resultados nos EEUU, país de organização constitucional muito semelhante à nossa.<sup>25</sup>

Esta dimensão dada aos Conselhos não os faz órgãos meramente consultivos. Eles requerem, senão o fazer executivo, uma série de atividades que determinam o procedimento executivo, precisando entrar no mérito inclusive da matéria financeira para os fins educacionais. É com essa compreensão que a ABE fará sugestões à Câmara dos Deputados, em 1935, formulando um anteprojeto de lei para a constituição do Conselho Nacional de Educação, determinado pela nova Constituição.<sup>26</sup>

Mas não foi assim que a Constituição de 1934 definiu os Conselhos de Educação. A simples exigência de criação desses conselhos foi já uma vitória dos renovadores. O caráter pretendido, no entanto, esteve longe de ser aprovado. A Emenda 1.845, vista acima, que sintetiza a posição dos renovadores na fase final da Constituinte, ainda tenta, no seu Art. 175, constituir o Conselho Nacional de Educação, nele agregando um órgão executivo com auto-

nomia técnica, financeira e administrativa que seria regulada por lei.<sup>27</sup>

A tendência geral da Constituinte é aprovar a criação de conselhos técnicos em diversas áreas, todos eles de caráter consultivo. Não será diferente com o Conselho Nacional de Educação e seus congêneres estaduais, visto como mero órgão consultivo pela Assembléia, ainda que lhe seja atribuída a tarefa especial de elaboração do Plano Nacional de Educação.

A atitude dos deputados constituintes comprometidos com os renovadores, os únicos que efetivamente defendem o princípio da autonomia dos Conselhos, será de transigência frente ao rol compressor dos que não o admitem, considerando já uma grande conquista a criação deles. Os renovadores esperarão o pós-constituente, para, no processo de elaboração da lei, tentar alargar as suas atribuições.<sup>28</sup>

É interessante notar que há, no decorrer do processo constituinte, uma omissão de combate, por parte dos próprios deputados comprometidos com as posições renovadoras, ao desvirtuamento do princípio da autonomia dos conselhos. Ao invés, os discursos desses deputados, como Prado Kelly, são meramente laudatórios ao que ali se aprova em matéria de educação, tudo atribuindo à influência dos renovadores. É como se predominasse uma tática de plenário que alarga os sucessos, escondendo o malsucedido, como forma de manter a influência geral sobre a matéria educacional. No pós-constituente, continua a existir a ausência de referência a esse insucesso dos renovadores, agora talvez como tática de não salientar o defeito para tentar corrigi-lo ou atenuá-lo pela elaboração da lei.

Essas táticas, entretanto, têm um custo político que é o da fragilização do princípio, mais tarde considerado até mesmo por intelectuais renovadores como uma utopia.

Outro aspecto a tratar é o da aplicação dos recursos públicos em educação. Um grande consenso estabelecido na Assembléia Constituinte é a necessidade de se criar meios financeiros para fazer valer o princípio de obrigatoriedade escolar do ensino básico, bem como de todas as demais disposições constitucionais relativas ao tema. Não mais seria possível, como nas constituições anteriores, eximir-se dessa questão. Assim, o debate constituinte tratará tanto de índices orçamentários para a União, Estados e Municípios, referidos à educação, como da criação de fundos especiais de educação. Coloca-se, então, a exigência de se estabelecer critérios para a distribuição desses meios, abrindo-se aqui a possibilidade do subsidiamento público ao aluno carente de recursos, através do sistema de bolsa de estudo em instituições privadas, se comprovada a insuficiência do sistema de ensino público.

A isso não se opuseram os renovadores, coerentemente com a compreensão de que não se pretendia o monopólio educacional pelo Estado, mas apenas o reconhecimento da educação como um direito da cidadania; como a realização desse direito exigia a superação de todos os tipos de seleção que não a intelectual, era necessário um esforço fundamental no ensino público gratuito e obri

gatório. Os renovadores não só não se opunham a que as classes abastadas continuassem a financiar o ensino privado de sua livre escolha, como admitiam a possibilidade de financiamento público ao aluno carente de recursos. Isto naturalmente como forma transitória de fazer valer o postulado do direito à educação, enquanto não houver um sistema público capaz de abrangê-lo.

No projeto aprovado pela 5ª Conferência Nacional de Educação, fala-se na constituição de fundos de educação "para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais" (Art. 59). E na já referida Emenda 1.845, de inspiração renovadora, destina-se os índices fixos das receitas públicas para o gasto com os "serviços de educação". Como se vê, em nenhum momento, há qualquer cuidado dos renovadores em dirigir a verba pública para a educação pública. Se assim é nos que defendem e priorizam o ensino público, assim ficará no texto constitucional definitivo.

A explicação para essa liberalidade da parte dos renovadores não pode ser buscada num comprometimento ideológico de cunho liberal econômico, até porque não é esse o liberalismo que os inspira. A resposta que encontramos foi buscada a partir de uma observação de Anísio Teixeira que, em época posterior, quando o conflito educação pública x educação privada colocou-se francamente, irá refletir sobre a gênese dessa disputa. Anísio nos diz o seguinte:

Antes de 1930, os colégios particulares do Brasil eram realmente particulares e resistiam vivamente a qualquer intromissão do Estado. Os de nível secundário pensariam em tudo, menos em pedir recursos ao Estado. Zealavam, sobretudo, pela sua independência e

serviam a uma pequena classe média relativamente abastada e a pobres orgulhosos, que sofriam sua pobreza mas não desejavam esmolas, que tanto seriam consideradas as bolsas ou auxílios.<sup>29</sup>

Se é correta a observação de Anísio, é razoável supor que no processo constituinte de 1933-34 não tenha havido uma grande disputa pela destinação da verba pública educacional. De fato, o segmento absolutamente majoritário e expressivo do setor privado do ensino, o agente social católico, em manifesto à Constituinte a que já nos referimos,<sup>30</sup> no que diz respeito à verba pública, apenas afirma, nos artigos que propõe à futura Carta:

Na difusão e manutenção do ensino público com a União colaboram os Estados e os municípios. (Art. 1, § único)<sup>31</sup>

Mas se não há a disputa pela verba pública, até por isso, pois não é o elemento primordial da contenda, há a brecha constitucional que irá permitir que ela se instale. Adiantamos que não será outro o destino dos recursos estatais: o princípio do subsidiamento público degenera-se completamente ao longo do tempo, transformando-se num mecanismo de financiamento do ensino privado, ao invés de ao aluno carente. Os motivos dessa transformação começam a se instalar ao longo das décadas de 30 e 40 (falaremos deles adiante) e culminarão politicamente ao final do Estado Novo.

Fecharemos os pontos significativos da Constituinte de 1933-34, tratando da questão do ensino religioso nas escolas públicas. Voltemos um pouco atrás para o esclarecimento do tema. Durante as reformas pedagógicas regionais da década de 1920, promovidas pelos renovadores, a Igreja "... se havia mantido em atitude de expectativa senão de desconfiança..."<sup>32</sup> Foi somente em 1931, quando da suspensão pelo Governo Provisório da política de neutralidade religiosa nas escolas públicas, política até então levada pela República Velha, que as baterias católicas voltaram-se contra os intelectuais reformadores. "O decreto do Governo Provisório, instituindo nas escolas oficiais o ensino religioso facultativo, que fazia parte integrante e fundamental das reivindicações católicas e da política escolar da Igreja, forneceu matéria para debates longos e acirrados, aprofundando a linha de demarcação entre a maior parte dos reformadores, em cujo programa figurava a laicidade do ensino, e os educadores católicos que tomavam posições na defesa de pontos capitais do seu programa escolar, e, especialmente, do ensino religioso nas escolas públicas."<sup>33</sup>

A polêmica naturalmente não se restringiu ao aspecto laico/religioso do ensino público, mas estendeu-se também à questão da coeducação dos sexos e principalmente ao problema do monopólio da educação pelo Estado. Neste último aspecto, a posição dos renovadores, como já vimos, era muito clara, pois em nenhum momento pretendeu-se a estatização da educação; afirmava-se apenas, como posição doutrinária, a exigência de um sistema público de educação, a todos acessível, onde não pudesse existir qualquer tipo de discriminação ou privilegiamento social.

Não obstante, a acusação dos católicos aos renovadores, de pretenderem o monopólio estatal da educação, tinha um efeito ideológico no contexto político da época. Ela os deixava na defensiva pois os colocava como totalitários, à semelhança dos regimes autocratas europeus e da nova República Socialista Soviética. Isto atingia as próprias hostes renovadoras, pois estes "nem pelo fato de julgarem a educação uma função eminentemente pública, se mostravam dispostos a ceder a concepções totalitárias e tentaculares de certos regimes..."<sup>34</sup> Esse quadro ideológico de época, acrescido da atitude do Governo Provisório de se mostrar sensível às pretensões católicas<sup>35</sup>, determina a estratégia de influência dos renovadores sobre os constituintes. Ela será a de não alimentar a polêmica relativa à questão ensino laico/ensino religioso nas escolas públicas, eximindo-se de opinar sobre tal ponto, para esforçar-se por garantir uma influência sobre a futura Constituição em outros aspectos considerados relevantes.<sup>36</sup>

No decorrer da Constituinte, há inúmeras intervenções favoráveis ao ensino laico, bem como ao ensino religioso; mas nem as primeiras nem as segundas são respondidas por eles. Na emenda 1.845, que como vimos representa os renovadores, sequer há menção ao caráter laico do ensino público, conforme seria de se esperar dada a postura doutrinária dos mesmos.<sup>37</sup> O resultado na Constituição, frente ao posicionamento tático dos renovadores, não poderia ser outro senão a aprovação do ensino religioso nas escolas públicas, de caráter facultativo, de acordo com os princípios da confissão religiosa da família do aluno, e constituindo matéria regular nos horários escolares do ensino primário, profissional e normal.<sup>38</sup>

A consequência maior que retiramos da postura conciliatória assumida pelos renovadores, é menos a convivência com a manutenção de uma influência católica sobre o público escolar, de resto pouco eficiente ao longo do tempo; o fundamental é a questão, que parece estar claramente na cabeça do agente católico, dada a tônica manifestada no seu documento à constituinte<sup>39</sup>, qual seja, a definição política de a quem é dado educar: ao Estado ou a família?, segundo os termos da polaridade expressa pelo agente católico. Será à família, com subsidiamento estatal às classes menos favorecidas, do ponto de vista dos católicos àquele tempo; para os renovadores será ao Estado, concedendo-se também à família o direito de ministrá-la, favorecendo assim a interferência desta no interior da própria escola pública.

Esta indefinição, que reproduz de outra forma aquela de que tratamos anteriormente, quando nos referimos à constituição do direito à educação, permanecerá na Carta constitucional, e trará os seus resultados, posteriormente, na questão correlata da destinação da verba pública.

\* \* \*

No início de nossa análise dos Anais da Constituinte, dissemos que o que ali resultou em matéria de educação ficou muito aquém dos princípios de modernidade propostos pelos pioneiros da educação. Tais princípios modernos eram profundamente inovadores dos sistemas de ensino e sofreram, como não poderia deixar de ser,

a forte reação do tradicionalismo.

É bom ressaltar que a tradição expressa-se de diferentes maneiras, com posturas políticas, às vezes, aparentemente opostas. Era tradicionalista a posição católica, embora absolutamente favorável, como vimos, à centralidade do controle educacional pela União, o que na época tinha ares de moderno. A exigência era que se preservasse à família a escolha do ensino, o que acarretou, como procuramos demonstrar, a própria fragilização do direito público à educação.

Da mesma forma, era tradicionalista a posição das grandes bancadas de São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul. Favoráveis à descentralização, embora com tonalidades diferenciadas, segundo a relação que mantinham com o Governo Provisório, não objetivavam outra coisa senão a manutenção da velha estrutura dualista: ensino básico, normal e profissional, de caráter popular, sob a administração dos governos estaduais; ensino secundário e superior, de formação elitista, sob a regulamentação da União.

O tradicionalismo é fortemente majoritário naquela Assembleia Constituinte. Entretanto, o novo momento político que vive o País, após a Revolução de 1930, altera os termos dessa tradição, abrindo algum espaço para a expressão do moderno, representado pelos pioneiros da educação.

Mas não é apenas decorrente do novo quadro político a possibilidade de eficácia do moderno agente político da educação. Há méritos próprios do agente que não podem ser desprezados. Entre eles está a consistência dos princípios doutrinários expressos, bem como a capacidade política demonstrada de forjar coesão entre uma significativa parcela de educadores, a ponto de

empolgar a direção da Associação Brasileira de Educação, e fazê-la porta-voz dos seus princípios. Além disso, há a capacidade de implementarem regionalmente experiências educacionais inovadoras, particularmente no ensino básico, o que lhes permitiu granjear certo prestígio e apoios políticos.

Embora necessário que fixemos para efeito de análise os dois pólos de referência aos agentes políticos: o tradicional e o moderno, na verdade, é simplificador entender aquele momento histórico como fruto apenas da relação desses agentes assim classificados. Como dissemos anteriormente, principalmente a partir da Revolução de 1930, há uma mutação da natureza do Estado exigida pelo sentido histórico-crítico que mobilizou a Revolução contra a velha ordem.

A mudança da natureza do Estado, ou seja, do novo papel que o Estado passará a jogar na sociedade, é consubstanciada na mutação histórica dos agentes civis e nas relações internas do Estado. Assim, o agente educador católico, p. ex., não mais se contentará em exercer o seu ofício de forma independente, conforme funcionara até antes da Revolução; agora, ele requer o seu reconhecimento público pela União e a equiparação de seus cursos com os oficiais.<sup>40</sup> Da mesma forma, não há mais lugar para a isenção financeira e diretiva da União em relação aos níveis (ensino básico) e ramos (ensino profissional e normal) até então não contemplados por ela. Isto coloca uma nova dimensão ao aparato educacional da União e um reequacionamento na relação com os Estados.

É frente a essas novas exigências da política de educação que os renovadores tiveram que se posicionar no espaço da Constituinte. E eles o fizeram aparelhados pelo seu consistente corpo

doutrinário, embora naturalmente isso não lhes garantisse todas as respostas ao jogo político que ali se colocou, para que pudessem fazê-lo de forma coerente com a modernidade de seus princípios.

Para além, entretanto, do discernimento político e da coerência dos agentes, queremos concluir a análise apontando para o significado do direito educacional resultante da nova Constituição. Esta significação, embora atue sobre a consciência dos agentes, a ultrapassa, constituindo-se como um referencial da cidadania educacional que se tem, que de alguma maneira baliza o comportamento da política pública.

Qualifica-se o direito educacional da Constituição de 1934 a partir de duas dimensões: a definição de quem educa e a definição de quem diz o como educar. Entenderemos melhor as duas dimensões se as referenciarmos à dicotomia clássica público/privado. Na definição da segunda questão (Quem diz o como educar?) sabemos que o movimento da Constituinte foi no sentido de levar a União, ou seja, o poder público a abranger diretamente todos os níveis e ramos de ensino. A centralidade é aprovada a nível de diretrizes, de autorização e de fiscalização.

O que se tem até aqui é um processo histórico retardatário de afirmação do "primado do público", transformação que já vem ocorrendo nos modernos Estados europeus, pelo menos a partir de meados do século XIX. Como diz Norberto Bobbio, "... o primado do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estatais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado, emancipação que fora uma das conse

"quências históricas do nascimento, crescimento e hegemonia da classe burguesa..."<sup>41</sup> Tratou-se, portanto, de um sentido modernizador do Estado, o que ocorreu no processo constituinte, onde os renovadores expressaram a consciência mais avançada.

Veja-se, por exemplo, a questão dos Conselhos de Educação. A concepção dos Conselhos pelos renovadores, segue também pela o sentido histórico do primado do público, pois os Conselhos são órgãos públicos a quem caberia toda a regulamentação e fiscalização do ensino. A diferença entre o que se aprovou na Constituição e a idéia dos renovadores está em que, por um lado, a representação que compõe os Conselhos, no ideário renovador, não os torna órgãos meramente burocráticos estatais, mas centros plurirepresentativos dos meios educacionais com a finalidade de reflexão e implementação de políticas educacionais; por outro, as exigências de regulamentação do ensino em geral não poderiam se fazer a ponto de sufocar as possibilidades de inovação educacional. Ora, foi precisamente o contrário o que se aprovou. Restringiram-se as decisões quase que estritamente ao aparelho de governo e criou-se a exigência de um aparato governamental para dar conta da regulamentação e da fiscalização.

A extinção do agente civil democratizador, em função do regime autoritário instalado, acabará por exacerbar ambas as funções: a de proposição e decisão, restringindo a dimensão de público ao próprio aparato governamental; a de regulamentação e controle, transformando a escola particular no que até então não era, ou seja, em escolas oficiais de ensino, com as mesmas prerrogativas que as escolas públicas.

Acrescente-se, agora, a outra definição (Quem educa?) e

ter-se-á o quadro completo do direito educacional ali constituído. Já se sabe que o direito à educação, formulado pela Constituição, não se fez de pleno direito, porque a obrigatoriedade escolar não incide coativamente ao Estado, não o obrigando ao cumprimento da norma constitucional. Acrescenta-se a isto a fragilização do princípio constituinte, decorrente da composição dos renovadores com o agente católico, na delimitação constitucional de quem exerce a educação: "(a) família e os poderes públicos". Ora, já não bastasse a igualização da escola privada à pública, tem-se, na outra definição constitucional, a equivalência no direito de educar entre "família", eufemismo de particular ou privado, e poderes públicos.

São dois, portanto, os sentidos básicos do arreglo jurídico-político constituído naquela legislatura: 1. Afirmação de uma modernidade educacional pelo primado do público, mas que se faz fundamentalmente pela exacerbação da regulação e fiscalização do Estado, antes que pelo papel de promovedor da universalização do acesso por meios públicos; 2. Ambigüidade na definição do direito público à educação, igualizando direitos aos sistemas públicos e privados de ensino.

Esses sentidos políticos terão consequências tanto nas proposições e procedimentos políticos do Estado, como na evolução dos agentes civis que atuam na educação num período histórico muito além da vigência legal daquela legislatura. Na verdade, eles confirmam e complementam o quadro do referencial normativo que começamos a delinear no primeiro capítulo.

**Notas do capítulo II**

- (1 ) Dado encontrado em José Oscar Beozzo, A Igreja entre a Revolução de 1930, o Estado Novo e a Redemocratização, in: Boris Fausto (org.), História Geral da Civilização Brasileira, tomo III, v.11, São Paulo, DIFEL, 1984, p. 299.
- (2 ) Consideramos a modernidade expressa pelos "intelectuais da educação" nos princípios da universalidade, secularidade, de mocratização e personalização do processo educacional.
- (3 ) Cf. Ângela M<sup>a</sup> Castro Gomes, Assembléia Nacional Constituinte de 1934. Em: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983). Rio de Janeiro, Ed. Forense-Universitária: FGV/CPDOC/FINEP, 1984.
- (4 ) Anais, v.10.
- (5 ) Cf. intervenção de Rodrigues Alves, Anais, v.13.
- (6 ) Cf. intervenção de Gabriel Passos (M.G.), Anais, v.12,p.393; para o R.C.S., cf. Raul Bittencourt (expressando a opinião da bancada), v.15.
- (7 ) Fernando Magalhães, ex-presidente da ABE, Reitor em princípio de 1933 da Universidade do Rio de Janeiro, e 1º Signatário do MEMORIAL apresentado à Comissão Constituinte.
- (8 ) Cf. Anais, v.13.
- (9 ) Cf. Anais, v.21, Manifesto assinado por eminentes professores do Pedro II.
- (10) Há notícias, nos próprios debates da Constituinte, de que Anísio Teixeira, então Secretário da Instrução Pública do D.F., subscreveu documento em apoio à Emenda 1.845.
- (11) Anais, v.17, p. 289.
- (12) Cf. Anais, v.22, p. 243; cf. também defesa da Emenda 1.845 por Arruda Falcão (PE) em Anais, v.22.
- (13) Anais, v.22, p. 297.

- (14) Cf. Anais, v.22, p. 463.
- (15) Intervenção de Prado Kelly em Anais, v.8, p. 305.
- (16) Ibidem, p. 302.
- (17) O Anteprojeto governamental fala apenas em favorecer o desenvolvimento das artes, ciência e ensino (Anais, v.1, p. 160); o Substitutivo Constitucional (Comissão dos 26) assim se expressa: "A todos facilitará (grifo nosso) o Estado a educação necessária" (Art. 142, n. 5) (Anais, v.10, p. 594).
- (18) Cf. Os Problemas da Educação na Constituição, J.B., 3/fev/1933.
- (19) Cf. Anais, v.5, p. 363.
- (20) No debate parlamentar no decorrer da longa justificação de Prado Kelly sobre o direito à educação o deputado Alde Sampaio, em apertes, se dá conta da contradição, que aqui apontamos, partindo ele do discurso de Prado Kelly, cf. Anais, v.8, p. 300-309.
- (21) Ibidem, p. 305.
- (22) Cf. Emenda 1.845, Anais, v.17, p. 289.
- (23) Anais, v.22, p. 463 e 464.
- (24) Anais, v.22, p. 463.
- (25) Plano Nacional de Educação, parecer elaborado pela comissão designada pelo conselho diretor da ABE (Dep. R.J.), 1936, p. 11 e 12.
- (26) Cf. ABE - A organização do Conselho Nacional de Educação (sugestões apresentadas à Câmara dos Deputados), 1935.
- (27) Cf. Emenda 1.845 (Anais, v.17, p. 289 e 290).
- (28) Cf. Anais, v.22, intervenção de Prado Kelly, p. 29; cf. também ABE - O Problema Educacional e a Nova Constituição. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1934.

- (29) CPDOC/FGV, AT (Teixeira, A.?) p. 59.00.00
- (30) Os Problemas da Educação na Constituição, JB 3/fev/1933.
- (31) Ibidem. É bem verdade que na argumentação geral do documento há uma referência a situações de países europeus que não se limitam a facultar o ensino religioso, mas oferecem às famílias escolas confessionais, subsidiando-as. Atribui-se isso a uma tendência moderna na legislação escolar contemporânea, no que diz respeito à liberdade de consciência. Mas o argumento é constituído no sentido de que a tendência moderna vai até mais longe do que o que se pretende aqui.
- (32) Azevedo, F. - A Cultura Brasileira, obra citada, p. 397.
- (33) Ibidem, p. 397.
- (34) Ibidem, p. 397.
- (35) Cf. neste aspecto a tese de José Silvério, obra citada, especialmente cap. III, parte 2: Remplacement de l'éducation morale par l'enseignement religieux.
- (36) Cf. ABE, o Problema Educacional e a Nova Constituição. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1934.
- (37) Cf. Anais, v. 17, p. 289 e 290.
- (38) Apesar da formulação constitucional aberta às influências multi-religiosas, naturalmente que o agente católico conta com o predomínio de seu aparato religioso. É interessante notar que os grupos religiosos protestantes manifestam-se no decorrer da Constituinte favoráveis à escola pública laica.
- (39) Cf. Os Problemas da Educação na Constituição, JB, 3/fev/1933.
- (40) Um dos pontos polêmicos da Constituinte é o estabelecimento dos exames de Estado para o acesso a certos níveis de ensino; a contrapartida aos exames de Estado é a equivalência plena dos estabelecimentos particulares aos oficiais. A Constituinte não aprova os exames de Estado e estabelece exigências para essa equivalência.

- (41) Norberto Bobbio, Estado Governo Sociedade: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 25.

### III. A POLÍTICA DE ENSINO BÁSICO DO ESTADO NOVO

O que se constituiu como resultado do processo constituente de 1933/34, como já o dissemos, foi uma certa dimensão do direito público de educação, que reflete um "padrão de cidadania educacional", fruto da relação dos sujeitos políticos que se confrontaram no campo de decisão da educação, a partir da nova dimensão assumida pelo Estado após a Revolução de 1930.

Os termos da legislatura certamente não demarcam estritamente os parâmetros de atuação do governo e dos sujeitos políticos após a Constituinte, mas certamente definem as possibilidades de desdobramento histórico de suas políticas. A definição constitucional dos Conselhos de Educação, p. ex., impediu que eles assumissem a dimensão democrática e criativa proposta pelos renovadores, por mais que estes ainda insistissem na ampliação de suas atribuições após o término da feitura da Constituição. Da mesma forma, o papel definido constitucionalmente à União para o reconhecimento, regulamentação e fiscalização de todos os sistemas de ensino do país trará amplas possibilidades de intervenção federal, inclusive sobre o ensino básico, ainda que nesta área nada tenha sido feito por parte daquela, pelo menos enquanto vigiu aquela Constituição.

O que procuraremos demonstrar aqui é que a política educacional do Estado Novo no ensino básico não é puro arbítrio do regime ditatorial, mas tem o seu fundamento político estabelecido pela dimensão do direito público de educação constituído precisamente naquele primeiro quinquênio da década de 1930.

Por mais que o governo, naquele período ditatorial, te-

nha enfeixado a política pública nos limites do aparato estatal, não estão ausentes em sua formulação e decisão os sujeitos sociais civis que conformaram os parâmetros da atuação pública, ainda que presentes de uma forma transfigurada, qual seja a de agentes não mais civis, mas estatais, como foi o caso dos que expressaram a modernidade educacional.

Não é por outra razão que a política educacional do Estado expressará elementos de modernidade, tais como a preocupação pela universalização do ensino primário - através da criação de uma rede permanente de escolarização -, a exigência de um aporte financeiro regular à implementação do direito à educação, a definição de critérios públicos objetivos e universalistas para a distribuição da verba estatal da União.

Aos aspectos modernos, soma-se um lado tradicionalista que sustenta uma ambigüidade na definição de quem educa. Isto, inserido nas novas funções do Estado: de reconhecimento, regulamentação e fiscalização de todos os sistemas de ensino, inclusive das redes de ensino privado, resulta numa igualização de direitos entre ensino público e ensino privado, o que terá fortes consequências na política de ensino secundário, como veremos no capítulo IV.

O tradicionalismo na política pública de educação revela-se também na relutância da União numa aplicação maciça de verba para o ensino básico. Como veremos, à exceção de 1938/41, onde a questão da nacionalização da educação nas áreas coloniais aflorou com muita intensidade, a participação do financiamento da União ao ensino básico sempre foi muito irrisória, apesar de todos os esforços de ex-líderes renovadores inseridos no aparelho governamental.

De qualquer forma, o Estado Novo não poderá desprezar aquele marco do direito público de educação constituído nos primeiros anos após a Revolução, caso contrário, sequer terá termos para formular uma política de educação. Que não se pense que as referências sobre educação contidas na Constituição de 1937 serão capazes de dar significação a toda a implementação educacional realizada pelo Estado Novo.<sup>1</sup>

Antes de estudarmos os dois aspectos fundamentais da política de ensino básico estadonovista: as leis orgânicas do ensino primário e o Fundo Nacional de Ensino Primário, vejamos como se deu a ação política dos renovadores no interregno entre a Constituinte de 1933/34 e a instalação do Estado Novo, pois foi fundamentalmente o ideário deste sujeito político que interagiu com a política pública de ensino básico do regime autoritário.

Em todo o processo constituinte, a ABE, hegemônica pelos renovadores em 1932, tem uma atuação coesa, afinada inteiramente com os princípios do escolanovismo, propugnado pelos "intelectuais da educação". Ao término da Constituinte, a despeito de um certo sentimento de euforia instalado em certos setores da Associação, em decorrência da aprovação de princípios caros aos renovadores, instala-se também a preocupação com o desvirtuamento desses princípios. Já no fechamento da Carta, há uma declaração de voto, assinada por inúmeros parlamentares, que interpretam o dispositivo constitucional de traçar as diretrizes da educação nacional, como não podendo exorbitar de princípios genéricos, reservando aos Estados os "desdobramentos práticos".

Prado Kelly, Odilon Braga, entre outros, deputados constituintes que expressaram a posição dos renovadores, indagados so

bre a competência da União em matéria de ensino, no novo texto constitucional, avaliaram da seguinte maneira o resultado da Constituinte: Saliendam inicialmente que houve duas correntes que se confrontaram na questão educacional: a dos renovadores, "que pretendiam a descentralização administrativa dentro da unidade do plano", e a dos conservadores, "que estimava a continuação do anacrônico regime, em virtude do qual o ensino primário, o profissional e o normal eram livres aos Estados, cabendo, entretanto, à União um abusivo poder regulamentador quanto ao ensino secundário e ao chamado ensino superior | ... | A consequência da ação (destas) duas correntes foi, sem dúvida, o reconhecimento da procedência da primeira, não se evitando, porém, que a segunda influísse na adulteração das redações votadas, dada a perigosa prática dos destaques (grifo dos autores) de emendas, os quais dominaram a elaboração constitucional, turvando a sua clareza em quase todos os artigos da nova Carta".<sup>2</sup>

Da mesma forma, Anísio Teixeira expressará as suas dúvidas em relação ao capítulo educacional que acabara de ser votado pela Constituinte, em entrevista a um jornal em Junho de 1934:

O problema da educação nacional não logrou, apesar da oportunidade única de se votar o capítulo da Constituição relativo a essa matéria... ser focalizado na sua verdadeira significação e nos seus devidos termos | ... | O capítulo que foi votado na Constituição, que ora se elabora, contém obscuridades e contradições que irão servir a interpretações, algumas delas capazes de dificultar a organização futura do sistema escolar nacional.<sup>3</sup>

Anísio atribui à capacidade de pressão do "professorado e da burocracia federal da Capital da República" sobre a Constituinte, fazendo "uma defesa desabalada de prerrogativas da União quanto ao ensino secundário"<sup>4</sup>, o desvirtuamento das propostas dos renovadores.

A Constituinte, sob tal pressão, aprovou dispositivos que, se não desfiguram totalmente o quadro geral proposto pela V Conferência Nacional de Educação, irão, talvez, permitir amanhã interpretações tendentes a manter o status-quo em relação ao problema do ensino secundário.<sup>5</sup>

Essa consciência crítica está presente, nos anos de 1934/35, no conjunto da ABE, visto que ela irá se manifestar nos trabalhos que precisam ser feitos imediatamente após o término da Constituinte, qual sejam as propostas para um Plano Nacional de Ensino e um anteprojeto da lei constituidora do Conselho Nacional de Educação, exigências da nova Constituição.

No primeiro trabalho, há no preâmbulo referência ao caráter contraditório de dois aspectos constitucionais. Segundo o documento, a exigência do reconhecimento federal dos estabelecimentos de ensino secundário, quer públicos, quer privados, não combina com a preocupação de autonomia dos sistemas educativos, afirmada pelo princípio constitucional de estabelecer apenas "diretrizes" nacionais para os sistemas de ensino. Coerentemente com a questão da autonomia dos sistemas educacionais, o Plano Nacional de Ensino, proposto pela ABE, terá exigências mínimas para o reconhecimento das escolas.<sup>6</sup>

No outro trabalho, a proposta de Conselho Nacional de Educação formulada dará a estas atribuições que vão muito além de um órgão meramente consultivo, a que o restringiu a Constituição, por ele passando inclusive a gestão financeira das subvenções federais, bem como dos fundos especiais de educação.<sup>7</sup> Isso naturalmente é compatível com o ideário dos renovadores, segundo o qual o Conselho Nacional e os seus consórcios estaduais são os órgãos por excelência garantidores da autonomia dos sistemas de ensino.

Embora tivesse mantido a unidade de perspectiva e de ação no decorrer da Constituinte e nas tarefas que logo se seguiram, o agente renovador não ficará imune àquele período da história brasileira, tão polarizado em termos políticos e ideológicos. Os renovadores acabarão por seguir caminhos distintos em política educacional, já mesmo no decorrer da segunda metade da década de 1930. Há, sem dúvida, um fato histórico irredutível ao campo político de que tratamos, mas que interfere diretamente no andamento das questões educacionais, qual seja a conjuntura política nacional de fechamento político a partir de meados de 1935, com a promulgação da Lei de Segurança Nacional, agravada com a repressão às rebeliões populares e militares do final deste ano.

Em final de 1935, o movimento renovador é diretamente atingido no seu principal experimento de reforma educacional daqueles últimos anos, com a demissão de Anísio Teixeira, um dos principais líderes dos renovadores, da Secretaria de Instrução Pública do Distrito Federal, em decorrência do novo quadro político.<sup>8</sup>

Confrontados como foram com essa situação de fato - a instalação do regime ditatorial a partir de 1935, que cerceou o debate, excluindo os que contraditavam -, os renovadores vêm-se di

ante de um vetor de força institucional que é absorvente dos espíritos menos inclinados ao conflito, ou menos radicais nos compromissos com os princípios democráticos outrora formulados.

O vetor de força institucional, acima referido, não é suficiente, entretanto, para explicar a absorção de importantes lideranças renovadoras, como Lourenço Filho e outras, pelo aparato estatal. Mais significativa nos parece a própria formulação da política educacional do regime ditatorial de Vargas, que possui vínculos, como já o dissemos, com o direito público de educação constituído anteriormente.

Vejamos, pois, a política educacional estadonovista estudando dois temas específicos da política de ensino básico: o longo processo político de gestação da Lei Orgânica do Ensino Primário e a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário com suas destinações de verbas.

### 3.1 A Lei Orgânica do Ensino Primário (LOEP)

Do ponto de vista da extensão, a política educacional brasileira, nas décadas de 10 e 20 deste século, dado a grande defasagem entre o público em idade escolar e o efetivamente matriculado, oscilou entre duas opções: Tratava-se de ampliar o acesso, concentrando esforços no maior número de educandos, ou a solução seria aumentar os anos de educação fundamental, fazendo-a o mais eficiente possível, e ampliando-a à medida do crescimento da capa

cidade do provimento público?

Para os renovadores nunca houve dúvidas sobre a razão da segunda solução. Um dos princípios básicos do escolanovismo é a "escola única", ou seja, a escola comum a todos, o que significa a superação de todo tipo de dualidade educacional, tal como: escola para a elite/ escola para o povo, ensino propedêutico/ ensino terminativo, ensino intelectual/ ensino técnico. A escola deverá pretender educar todos os cidadãos igualmente, e fazê-lo de forma integral. Portanto, não poderá a escola se contentar com o ensino das técnicas culturais básicas como ler, escrever e contar.

Essa posição dos renovadores os diferenciou, na década de 1920, dos que propunham grandes campanhas alfabetizadoras, na tentativa de superar aquela defasagem histórica da realidade educacional brasileira, entre público escolarizável e matrículas.

As primeiras referências educacionais do Governo Provisório sobre o ensino básico vieram fortalecer a concepção renovadora de ensino integral, como demonstra o programa de "reconstrução nacional" de Vargas, ao assumir o governo, declarando-se a favor da "difusão intensiva do ensino público".<sup>9</sup>

Também nos debates constituintes de 1933/34, houve uma nítida predominância da compreensão de ensino elementar integral. No Substitutivo da Comissão Constitucional estabeleceu-se o conteúdo do ensino primário com a educação moral e cívica, a educação física, a educação higiênica, os trabalhos manuais, noções de geografia e história do Brasil, além do ensino do idioma nacional e das operações aritméticas.<sup>10</sup> No texto definitivo acabou por se afirmar o princípio do "ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória...", mais ao gosto dos renovadores, que pre

ferem a definição de integralidade de forma genérica, sem especificação disciplinar.

Já do ponto de vista doutrinário dos objetivos da educação, a Carta de 1934 careceu de uma influência mais decisiva dos renovadores, pois a Constituição acabou consagrando, no mesmo artigo que define a educação como direito de todos, uma formulação menos comprometida com este direito da cidadania, explicitando que a educação se fará "... de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação..." (art. 149). Retira-se, assim, dos fins da educação, os objetivos de "formação do homem e do cidadão"<sup>11</sup>, como é do gosto dos renovadores.

A Constituição de 1937, por sua vez, é pouco explícita no princípio de integralidade do ensino básico.<sup>12</sup> Exige-se apenas a obrigatoriedade nas escolas primárias, normais e secundárias da educação física, do ensino cívico e o de trabalhos manuais (Art. 131).

A concepção doutrinária de caráter autoritário constituiu-se na educação, com todas as letras, a partir do discurso do Ministro de Educação e Saúde, Gustavo Capanema, em comemoração ao centenário do Colégio Pedro II, em dezembro de 1937.<sup>13</sup> Formulou-se aí uma educação claramente comprometida "ao serviço da Nação... (que), longe de ser neutra, deve tomar partido, ou melhor, deve adotar uma filosofia e seguir uma tábua de valores, de reger-se pelo sistema das diretrizes morais, políticas e econômicas, que formam a base ideológica da Nação, e que, por isto, estão sob a guarda, o controle ou a defesa do Estado."<sup>14</sup>

Capanema estabelece as diferenças da proposta educacional estadonovista com a concepção dos pioneiros da educação. Se-

gundo ele, "o indivíduo assim preparado (de acordo com a doutrina que Capanema propõe) não entrará na praça das lidas humanas, numa atitude de disponibilidade, apto para qualquer aventura, esforço ou sacrifício. Ele virá para uma ação certa. Virá para construir a Nação, nos seus elementos materiais e espirituais, conforme as linhas de uma ideologia precisa e assentada, e ainda para tomar a posição de defesa contra agressões de qualquer gênero que tentem corromper essa ideologia ou acabar (com) os fundamentos da estrutura e da vida nacional."<sup>15</sup>

A despeito deste corpo doutrinário tão taxativo nos objetivos da educação, não será sem contraste, no próprio agente governamental, que se fará a política de ensino primário.

Desde a Proclamação ao Povo Brasileiro, pronunciada por Getúlio Vargas, quando da instauração do Estado Novo, revelou-se a intenção da nova ordem em intervir em todos os setores da vida social, citando-se explicitamente a área de educação. Como nos diz José Silvério, em obra citada, durante o ano de 1938, em inúmeras entrevistas à imprensa, Vargas refere-se à educação, e especificamente à escola primária e elementar, colocando a exigência de que se faça uma educação segundo os princípios do Estado Novo e segundo diretrizes emanadas do poder federal.<sup>16</sup>

Em novembro de 1938, pelo decreto-lei nº 868, criou-se a Comissão Nacional de Ensino Primário. Na exposição de motivos que acompanhou o decreto-lei, apresentada pelo Ministro Capanema, tem-se toda a intencionalidade da medida. Justifica-se a criação da Comissão como uma necessidade de mudar a política até então levada, qual seja a de deixar o nível de ensino elementar relegado a Estados e Municípios.

Três razões determinam essa mudança de política, segundo as alegações do Ministro: 1. pela persistência de "cifras deprimentes" de analfabetismo; 2. em decorrência da desnacionalização que a escola primária estrangeira realiza sobre a criança brasileira; 3. porque "o ensino primário ora ministrado nem sempre se reveste das qualidades essenciais a esta modalidade de educação, e está destituído da unidade intelectual e moral que precisa ter."<sup>18</sup>

A compreensão de que é necessário mudar a política tradicional que relega o ensino primário aos Estados e Municípios é algo que está colocado, como foi visto, desde a Constituição de 1934, quando se afirmou a competência federal para traçar diretrizes da educação nacional em todos os níveis de ensino, designando verbas federais, além das estaduais e municipais, para a educação. Mas, na verdade, pouco se fez para valer o princípio constitucional. Em termos de diretrizes nacionais para a educação tudo não passou de longos questionários, encaminhados por Capanema aos Estados, a instituições federais etc., durante os anos de 1936 e 1937, solicitando sugestões para a formulação de um grande plano de diretrizes a ser encaminhado ao Congresso.

Tem razão, portanto, o Ministro Capanema quando justifica a criação da CNEP como uma exigência de mutação da política tradicional. Somente com o Estado Novo começou-se a efetivar o que chamamos, em capítulo anterior, de um grande consenso da Constituinte de 1933/34, qual seja a necessidade de superar a isenção da União em relação ao ensino primário e profissional. Agora, sim, tem-se, através da Comissão, uma intenção ampla de atacar os problemas da educação primária.

Não obstante o contexto de intenções mais fundas, são na verdade as razões imediatas da desnacionalização do ensino primário, nas áreas de colonização estrangeira, as que resultaram decisivas, para a atualização da questão, anteriormente colocada, da participação federal no ensino elementar. Desde o início de 1938, documentos da chefia do Estado Maior do Exército revelam preocupação com o ensino nas áreas coloniais, especificamente as de colonização alemã, dado o procedimento das escolas alemães e as ligações que possuem com o Partido Nazista alemão.<sup>19</sup>

A nacionalização do ensino nas áreas coloniais não chega a ser uma preocupação nova, pois desde 1931 designam-se verbas com tal finalidade. Em 1935 estas verbas se duplicam para os Estados do Rio Grande do Sul, Sta. Catarina e Paraná, assim permanecendo até 1938.<sup>20</sup> Neste ano, surgirá uma legislação específica para os núcleos coloniais, obrigando o estabelecimento de escolas primárias em número suficiente, regidas por brasileiros natos. A legislação, inclusive a mais recente, é considerada precária para uma ação eficaz de nacionalização, como revela Lourenço Filho em carta ao Ministro Capanema.<sup>21</sup> Aquele ano (1938) é, assim, todo ele pontuado por pressões sobre o MES, provenientes da Chefia do Estado Maior do Exército e da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, reiterando providências para a nacionalização das escolas nos núcleos coloniais.<sup>22</sup>

É nesse contexto que se promulga o decreto-lei n. 868 que constituiu a CNEP. Este decreto estabeleceu como tarefas da Comissão, além da definição da ação a fim de nacionalizar o ensino elementar nos "núcleos de população de origem estrangeira" (Art. 2, item b), a organização de uma "campanha nacional de combate ao a-

nalfabetismo, mediante a cooperação de esforços do Governo Federal com os governos estaduais e municipais e ainda com o aproveitamento das iniciativas de ordem particular" (Art. 2, item a).

Aparentemente, com a tônica na idéia de "campanha", tem-se uma modificação na linha de implementação da educação primária, que desde o Governo Provisório se fizera pela valorização do ensino integral, dentro da estrutura regular de ensino, negando-se valor às grandes campanhas de mobilização pela alfabetização. Entretanto, o andamento dos debates, no interior da própria Comissão, tratou de nuançar a perspectiva da "campanha", trazida pelo decreto-lei 868, restabelecendo algumas preocupações anteriores.

Na primeira sessão da CNEP, realizada com a presença do Ministro Capanema, Nóbrega da Cunha, um dos sete componentes da Comissão, explica a sua discordância de se iniciar os trabalhos pelo plano de alfabetização, a que se refere o item "a" do artigo 2 do decreto-lei 868, "pois discordava inteiramente das vantagens e da conveniência de um tal plano e das campanhas de pura alfabetização."<sup>23</sup> O Ministro, sentindo na colocação o teor das preocupações escolanovistas, responderá retomando o discurso que fizera no Colégio Pedro II, no qual explicitou a sua crítica à Escola Nova. A sua conclusão, entretanto, no que se refere à alfabetização, é a de que "não via (nas campanhas de alfabetização) a ação que deveria inspirar o governo, mas sim um plano de educação primária que atenda às necessidades do país". Conclui o Ministro que "a matéria... é eminentemente política e não de técnica pedagógica, ficando, pois, a Comissão, com inteira liberdade para agir e organizar o seu plano de ação" (grifos nossos).

A intervenção do Ministro Capanema permitiu que a Comis-

são apresentasse um "Plano de Campanha em Prol da Educação Popular", em novembro de 1939, "mais amplo que o da interpretação estrita da lei."<sup>24</sup> O documento, da lavra de Lourenço Filho, diretor do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), e membro da Comissão, começa o arrazoado de sua justificação precisamente fazendo a crítica à concepção da "escola universal de primeiras letras": "Na situação atual do mundo, o Estado não poderá preocupar-se em dar ao povo apenas a cultura literária rudimentar, mas em esclarecê-lo quanto aos deveres cívicos e sociais, às necessidades de segurança e defesa, aos sentimentos de solidariedade e cooperação social, às técnicas do trabalho, aos cuidados com a preservação da saúde e do aperfeiçoamento da raça. A escola de ler e escrever e, assim, um plano de campanha estritamente concebido contra o analfabetismo, seria um anacronismo..."

O documento da CNEP, além da influência do escolanovismo na crítica às campanhas de alfabetização, traz no seu bojo a retórica autoritária da época e seus valores ideológicos, como a preocupação com "segurança e defesa", com as "técnicas do trabalho", com o "aperfeiçoamento da raça".

Na CNEP há um representante das Forças Armadas, o Major Euclides Sarmiento, que elaborou como sugestão do Plano de Educação Popular um longo documento no qual define como finalidades da educação: disciplina social, segurança nacional, incremento da produção e aperfeiçoamento da raça.<sup>25</sup> Essas finalidades são inteiramente absorvidas pela Comissão, utilizando-se delas inclusive como argumentação para a amplitude maior a ser dada ao Plano de Educação Popular.

Mas o documento do representante das Forças Armadas não

se restringe às finalidades da educação: ele propõe a utilização de todos os meios materiais para a Campanha de Educação Popular, mesmo os não convencionais, bem como a recorrência a pessoal não especializado. Isso tudo envolveria uma ampla mobilização social em prol da educação popular, com o comprometimento direto das Forças Armadas. Tais sugestões, muito mais ao gosto da fase histórica que Nagle chamou de "entusiasmo pela educação"<sup>26</sup>, são descartadas pelo conjunto da CNEP, através de uma formulação suficientemente genérica, para evitar o confronto, mas claramente definida quanto à orientação da "campanha". Ela será voltada fundamentalmente para o aumento da rede escolar de ensino comum e supletivo.<sup>27</sup>

Ainda no tocante ao conteúdo do ensino básico, o Ministro Capanema demonstra que tem pretensões de uma "uniformização" do ensino elementar em todo o país.<sup>28</sup> Para tanto, ele propõe a criação de uma Lei Orgânica do Ensino Primário (LOEP), a ser formulada pela CNEP.

O primeiro anteprojeto da LOEP ficou pronto em outubro de 1939. Não é intenção do Ministro, entretanto, impor a lei orgânica aos Estados e Municípios. Assim, ele buscará a contribuição deles, através das Secretarias de Educação, e até mesmo de algumas associações civis ou ainda de alguns cidadãos escolhidos. O procedimento será o envio do anteprojeto de lei, elaborado pela CNEP a todos os Estados, facultado também aos Municípios, para que governadores e interventores, auxiliados por suas equipes técnicas, enviem sugestões críticas.<sup>29</sup>

O processo é demorado, custando todo o ano seguinte para a coleta dessas contribuições e para a reelaboração do anteproje-

to de lei. Em dezembro de 1940, a CNEP reenvia ao Ministro Capanema o anteprojeto original, juntamente com os comentários sobre todas as sugestões e críticas recebidas dos Estados e de alguns Municípios, e o anteprojeto refeito a partir do que foi aceito das aquelas contribuições.

Essa é apenas a primeira fase do longo processo de elaboração da Lei Orgânica do Ensino Primário. Apesar da permanência prolongada do Ministro Capanema no MES, até o fim do Estado Novo, e sem nunca ter saído da cogitação do Ministro a promulgação desta lei orgânica, ela efetivamente não foi promulgada enquanto ele ali esteve. Não obstante, vários anteprojetos se farão, no decorrer da gestão do Ministro Capanema, mas com significativas mudanças de teor, à medida em que mudavam as circunstâncias políticas do regime.

Vale a pena acompanharmos esse processo, porque ele nos revela, além de mudanças políticas no Estado autoritário, a persistência de "questões" historicamente constituídas em período anterior, mas que ainda conformam as próprias "resoluções" estaduais vistas.<sup>29\*</sup>

O primeiro anteprojeto da LOEP, de que falávamos acima, elaborado pela CNEP, traz a seguinte novidade a respeito do ensino primário: o curso seria organizado em dois ciclos: o fundamental e o pré-vocacional. O primeiro, de caráter obrigatório, para todas as crianças de 7 a 12 anos, em 3 anos de curso; e o segundo,

facultativo, em 2 anos, para alunos na faixa de 10 a 14 anos.

Essa proposta tem o seu berço em estudo de Teixeira de Freitas, prestigiado diretor da Diretoria de Estatísticas do MES, enviado ao Ministro Capanema em data provável de fins de 1938 ou início de 1939.<sup>30</sup> Neste estudo, o autor procura demonstrar, com dados relativos aos anos de 1933 a 1938, e com projeções até 1943, a inviabilidade de absorção e de custeio de um curriculum fundamental e obrigatório de 5 anos, para todo o Brasil, como o que se tinha no Distrito Federal. Teixeira de Freitas propõe, então, o esquema curricular contido no primeiro anteprojeto da LOEP, e a elaboração do que ele chama de uma "Convenção Nacional de Educação", que resolveria de modo global a questão do ensino primário. "A Convenção obrigaria os Estados a gastar mais com a educação do povo. Levaria também a União a reservar recursos para este fim. Mas assegurando a esses fundos uma aplicação racional, segundo um plano orgânico, enérgica e esclarecidamente executado - único meio de resolver-se o temeroso problema."<sup>31</sup>

Essa última sugestão de Teixeira de Freitas será acatada alguns anos depois, quando da criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, que será tema do item seguinte.

O anteprojeto da CNEP adota como conteúdo do ensino primário fundamental a preocupação com o ensino da língua nacional e da educação cívica. No que se refere às atribuições da União, ele possibilita inclusive a organização e administração direta pela União de escolas primárias e de escolas de formação de professorado primário, o que tradicionalmente sempre fora de competência estadual e municipal. À semelhança da Constituição de 1934, de fine os recursos da União, dos Municípios e dos Estados para o en

sino primário com as mesmas porcentagens ali estabelecidas da renda proveniente de impostos. A novidade em matéria financeira está em que prevê o auxílio da União aos Estados mediante a realização de acordos, visando o desenvolvimento "gradual e ininterrupto do ensino primário." Um título específico da lei orgânica tratará da questão do ensino primário nas zonas de colonização.<sup>32</sup>

A administração do ensino primário continuará a caber fundamentalmente aos Estados e ao Distrito Federal, respeitadas as diretrizes da lei orgânica e as "medidas de coordenação que forem postas em prática pelo Ministério da Educação."<sup>33</sup> Diretrizes, para o Ministro Capanema, como ele deixou explicitado em discurso, significam precisamente unificação do ensino, com a finalidade de superar todo o regionalismo e contribuir assim para a unidade nacional.<sup>34</sup>

Apesar das intenções estritamente diretivas do Ministro, assumidas e formalizadas pela CNEP, Capanema adotará um método de consulta, seletivo em termos de sociedade - apenas algumas associações civis e algumas figuras ilustres - mas abrangente a todas as interventorias estaduais. Isso já foi o bastante para a expressão de inúmeros descontentamentos em relação ao anteprojeto.

As críticas ao longo do ano de 1940 não tardam a chegar, encaminhadas pelos interventores e governadores, elaboradas geralmente por suas equipes técnicas de educação. São Paulo e Minas Gerais destacam-se na crítica à possibilidade do paralelismo na administração do ensino primário, assim como na unificação exagerada ali proposta (crítica ao Art. 12, alíneas A e B, do anteprojeto). Para ambos, o anteprojeto "tende à uniformidade (e) restringe a ação administrativa do governo estadual em matéria de educação."<sup>35</sup>

Objecções são também apresentadas por diversos Estados (Território do Acre, Maranhão, R.G.S., Sta. Catarina, Bahia, Espírito Santo) aos três (3) anos de extensão do primário fundamental, sob a alegação de que isto o torna meramente alfabetizante.<sup>36</sup>

Diga-se logo que nenhuma dessas duas críticas são aceitas pela Comissão. A primeira sob o pretexto de que não corresponde "aos termos e à índole do anteprojeto"; e a segunda, porque a Comissão "julga ter atendido às condições atuais da realidade brasileira". A rigor, a única modificação ao anteprojeto aceita é uma sugestão, vinda do Ceará, que propõe a extensão à iniciativa particular de ajuda financeira por parte da União.<sup>37</sup>

Parece-nos, à primeira vista, que essas tantas críticas levaram a uma paralisação na realização do projeto da LOEP. De fato, nos anos de 1941 e 1942, há uma completa ausência de discussões sobre a lei orgânica, sendo um novo anteprojeto retomado somente em 1943. A principalidade nos anos de 1941/1942 foi dada a um aspecto que deveria compor a lei orgânica, qual seja o relativo ao financiamento do ensino primário. Na impossibilidade de se promulgar imediatamente a tão desejada LOEP, antecipa-se a dimensão financeira, para fazer frente à urgência de fundos ao ensino primário. Constituir-se-á, assim, o Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP), que será objeto do nosso estudo adiante.

Alguns aspectos a considerar: a segunda proposta de projeto da LOEP, surgida em 1943, como foi dito, tem conteúdo significativamente diferenciado do primeiro anteprojeto, como veremos adiante. E já não se trata mais de uma proposta elaborada pela CNEP, ainda que esta continue a existir. Outro aspecto a salientar, refere-se às críticas, já citadas, recebidas dos Estados, par

ticularmente as de São Paulo e Minas Gerais, que atingem o cerne do anteprojeto em sua intencionalidade centralizadora e unificadara do ensino básico.

Tudo isso parece apontar para uma mutação política na área governamental. De um ponto de vista administrativo, a modificação aparece na forma de realização do princípio de integração da União com as administrações estaduais e, através destas, com os municípios. A fórmula inicial de integração autoritária do Estado Novo fora a formação de comissões especiais, dentro dos próprios Ministérios, para a realização de objetivos específicos. Essas comissões, como observamos no caso da CNEP, não deixavam de interagir com as administrações regionais e, seletivamente, até com segmentos da sociedade. Não obstante, tudo se faz sob o crivo da Comissão, que reflete, mais diretamente, os objetivos gerais de governo.

O que se passa a partir do ano de 1941, na área de educação, é uma proposta completamente distinta da integração da União com as administrações regionais. O Ministro Capanema retoma uma lei do período pré-Estado Novo, a lei n. 378 de 13 de janeiro de 1937, que reorganizou o MES na época, e que instituiu a Conferência Nacional de Educação, como órgão destinado a prover "o permanente entendimento (do seu Ministério) com os governos estaduais no terreno da administração dos negócios de sua competência."<sup>38</sup>

A pretensão do Ministro é que a Conferência Nacional de Educação, possuindo a representação de todos os Estados, passe a elaborar as normas da política de integração educacional entre União, Estados e Municípios.<sup>39</sup> Para Capanema,

A educação se apresenta, assim, como uma

obra nacional de incomensurável alcance e responsabilidade, e, por isto, como uma obra difícil, de uma tão rude, tão árdua dificuldade, que para trabalhá-la eficazmente não bastarão as intuições geniais, as realizações esporádicas ainda que monumentais, nem os esforços de uma correta rotina, mas necessário é que se reünam as idéias, as vontades e os corações num feixe, numa falange nacional, para agir com método, fervor e perseverança.<sup>40</sup>

A I Conferência Nacional de Educação é convocada para novembro de 1941 e a maior parte dos seus trabalhos é reservada ao ensino primário, por proposta do próprio Ministro.

Na ótica de Capanema, a CNEP continua a se fazer necessária, mas ela "... não tem existência por si, não é um órgão de opinião pública, e não representa nenhum pensamento fora do Ministério. Só existe como aparelho do Ministério da Educação e exprime, portanto, o seu pensamento."<sup>41</sup> É preciso conhecer a situação do ensino primário nas regiões<sup>42</sup>, ouvir o que as partes têm a dizer e buscar o consenso ao todo nacional, antevisto nas representações governamentais estaduais. Não há mais lugar para a elaboração de lei tão abrangente ao ensino primário, que toca tão de perto em assunto das administrações regionais, que fosse fruto de uma comissão de alto nível, mas de responsabilidade exclusiva da União.

A reviravolta político-administrativa provavelmente tem a ver com uma nova fase política do Estado Novo, trazida pela sua definitiva aproximação, a partir de meados de 1940, com as forças Aliadas na 2<sup>a</sup> Guerra<sup>43</sup>, o que certamente resultou em predominân-

cia, dentro do governo, das tendências mais comprometidas com a redemocratização. Não obstante, há razões também para que se creia em sinais de esgotamento do modelo autoritário de governo, já que ele não é mais capaz de criar as coerções necessárias à implementação de políticas.

Quanto ao último aspecto, é sintomático o impasse que surgiu nos debates da I Conferência Nacional de Educação, quanto à questão da criação do "fundo especial de educação primária", que seria formado por meio de contribuições dos Estados e Municípios.<sup>44</sup> O problema se referia a como formar um fundo por meio de contribuições de várias entidades políticas, como Estados, Municípios e União, quando constitucionalmente elas são autônomas financeiramente.

Segundo a alegação de Francisco de Sá Filho, representante, na Conferência, da Comissão dos Negócios Estaduais do Ministério da Justiça, o problema é de ordem constitucional, porque "tanto a Constituição de 1934 como a de 1937<sup>45</sup>, estatuíram a discriminação de rendas entre a União, os Estados e os Municípios (...). De sorte que ficou perfeitamente indicada a autonomia financeira de cada uma das unidades federativas, politicamente no país". Como se poderá, então, obrigar os Estados e os Municípios "a contribuirem com quota fixa sobre a sua arrecadação, destinada ao fundo escolar, ao fundo de educação?"

Mas é o próprio representante do Ministério da Justiça que chega à conclusão de que o problema não é apenas constitucional. Uma das alegações levantadas por diversos representantes estaduais, durante os debates da I Conferência de Educação, era a de que não adiantava os Estados estabelecerem quotas obrigatórias aos

Municípios, porque se viam na contingência de revogar a lei, ante a desobediência municipal. "Qual a sanção para essa desobediência? A intervenção? Mas os Estados já vivem, como os Municípios, no regime de intervenção...", indaga e responde o representante daquele Ministério.

Parece-nos que é precisamente esse sinal de impotência do regime que levou Capanema a propor a Conferência de Educação e a renunciar à promulgação imediata da LOEP.

A CNEP e o seu anteprojeto de LOEP, apesar de estarem a meio caminho entre as intenções do regime e as questões críticas levantadas, ainda assim nascem maculados definitivamente pelo regime que os instituiu; ao primeiro sinal de impotência do regime autoritário, terão que ser colocados de lado, para que se busque uma forma de consenso educacional capaz ao menos de unificar as ações governamentais.

Capanema é sensível ao novo momento político e sabe que não irá resolver o problema do ensino básico se não buscar um caminho que não passe pela imposição de um decreto-lei. Aliás, em nenhum momento ele impôs o decreto-lei, tudo não passando da elaboração de anteprojetos. Houve, desde o início, a intuição, senão a consciência revelada na I Conferência Nacional de Educação, como vimos em citação anterior, de que em matéria educacional não é possível impor, porque se trata de matéria complexa, que mais do que nunca depende da implementação das partes. Capanema perceberá que o caminho do consenso não era mais aquele, de formular o anteprojeto e solicitar as críticas. É preciso que as partes se encontrem, troquem opiniões, modifiquem-nas em função do debate e formulem o consenso.

Não é outra a formulação de Capanema, ao responder uma in da ga ção a respeito do porquê de não tomar o anteprojeto de LOEP e laborado pela CNEP, como referencial para os debates na I Conferência Nacional de Educação:

Desejaria, portanto, conhecer o sentir dos Estados, não isoladamente, de cada um, por que isso, como se sabe, já ocorreu. O ques tion ário foi mandado aos Estados, de modo que, se pretendêssemos apenas a opinião particular, de cada Estado, tudo estaria re sol vi do. O que desejamos é o debate, o en con tro das opiniões, porque cada um de nós pode modificar o seu ponto de vista. Confes so que a minha própria atitude, nesse sentido, muitas vezes tem mudado à medida que o assunto é debatido. [...] <sup>46</sup>

O Ministro não tem mais, de imediato, a pretensão de estabelecer um consenso em todos os aspectos que envolvem uma lei orgânica. Ele restringe a sua aspiração a sete (7) questões, não só relativas ao financiamento do ensino primário, mas dirigidas também à ordenação curricular (3 anos de ensino elementar, mais 2 anos complementares, segundo a proposta do Ministro), à diferenci ação entre ensino rural e urbano, além de uma questão referente à carreira do magistério. <sup>47</sup>

A medida concreta que saiu da I Conferência de Educação, entretanto, e que será imediatamente comunicada pelo Ministério da Educação por telegrama a todos os interventores estaduais, foi a determinação de se estabelecer, através de lei federal, percentagens das receitas tributárias estaduais e municipais a serem apli ca das na educação primária. A Conferência, no entanto, não se a-

chou segura para fixar estes índices, ficando o encargo a ser realizado pelo Ministério, após "pesquisas seguras" junto aos Estados. A comunicação do Ministério aos interventores é feita sob a forma de uma solicitação de sugestão de percentual para aquela finalidade, a fim de "elaboração da lei orgânica de ensino primário".<sup>48</sup>

Como se vê, a lei orgânica continua nas intenções ministeriais. Não obstante, o ano seguinte à Conferência de Educação não será marcado por ela, mas pela criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, após prolongada consulta aos Estados que demandou quase todo o ano de 1942.

A segunda proposta de um anteprojeto de lei orgânica do ensino primário foi elaborada provavelmente no ano de 1943, através de um "esboço de anteprojeto de decreto-lei". Neste esboço menciona-se o decreto-lei de novembro de 1942, que criou o Fundo Nacional de Ensino Primário, incorporando ao projeto as designações de financiamento ali estabelecidas.<sup>49</sup> Há importantes modificações de conteúdo, nesta segunda proposta.

Mantém-se, ainda, a extensividade do ensino primário em dois ciclos: o elementar, de 3 séries, e o pré-vocacional, de 2 séries; entretanto, o conteúdo disciplinar do curso elementar não se limita à alfabetização e à educação cívica. Acrescenta-se a "iniciação matemática", "geografia e história do Brasil", "conhecimentos gerais aplicados à vida social, à educação da saúde e ao

trabalho", entre outras.<sup>50</sup>

Modificação importante também é a redefinição das finalidades do ensino primário, agora abrangendo a exigência de "oferecer... as condições de uma equilibrada formação e desenvolvimento da personalidade", bem ao gosto dos renovadores.

Outro aspecto de fundamental diferença é o redimensionamento do papel da União no planejamento, organização e administração dos sistemas escolares. A partir do anteprojeto, estas funções estariam todas situadas na esfera estadual, cabendo à União apenas a coordenação das atividades dos "órgãos técnicos centrais" dos Estados. Percebe-se, no último aspecto, o retorno a posições que foram defendidas pelos renovadores, que sempre entenderam o papel da União como o de coordenação técnica, aliado ao financiamento.

Todavia, persiste o Ministro Capanema localizando os problemas e dificuldades do ensino primário numa genérica escassez de recursos financeiros. Ele propõe como solução, além da aplicação dos recursos dos convênios estaduais e municipais, estabelecidos a partir da criação do Fundo do Ensino Primário, a realização de uma lei orgânica unificadora do ensino em todo o país. Falando à imprensa em setembro de 1943, quando de sua passagem pela cidade de São Paulo, onde comparece para prestigiar a assinatura do convênio entre o Estado de São Paulo e os seus municípios, convênio exigido quando da criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, Capanema refere-se à gravidade da situação do ensino primário no país. Segundo o Ministro, quase 50% da população infantil, em idade escolar, não frequenta a escola. "Entre todas as medidas reclamadas pelo equacionamento do problema, a medida essencial, e por isso mesmo a mais importante, é a que se refere ao financia-

mento. Não temos escolas, porque escasseiam os recursos financeiros."51

Para Capanema, naquele momento, o fundamental para o ensino primário é a capacidade de financiamento dos Estados e dos Municípios. Ao Governo Federal compete principalmente a atuação ideológica unificadora. Nessa mesma entrevista, o Ministro Capanema complementa as suas declarações anunciando o grau avançado dos estudos das diretrizes gerais do ensino primário:

Até fins de outubro, ou seja dentro de, no máximo, sessenta dias, estará concluído o trabalho da elaboração da lei orgânica do ensino primário, que traçará as diretrizes desse grau da educação popular, fazendo com que os brasileiros dos pampas ou do vale amazônico, filhos do nordeste ou dos sertões goianos, recebam a mesma educação e sejam formados dentro dos mesmos princípios de igualdade, que tem marcado indelevelmente a nossa evolução. O ensino primário, que é básico, fará desaparecer os últimos resquícios de regionalismos que possam existir em qualquer parte do território nacional, porque a sua lei não permitirá que existam uma escola mineira, outra escola baiana, mato-grossense ou paulista, haverá, em toda parte, somente a escola primária brasileira.52

Apesar da novidade dos Convênios para o financiamento do ensino primário, a tônica do Ministro Capanema, imputando a responsabilidade fundamental do financiamento aos Estados e Municípios, sem dúvida reproduz o paradigma tradicional da educação. Ao redimensionamento do papel da União na coordenação dos sistemas es

colares, substituindo-o por uma função de orientação técnica, prevista no novo anteprojeto, Capanema acrescenta a preocupação com a unificação ideológica do ensino, acentuando, também aqui, tendências tradicionais, até então restritas ao ensino secundário.

Capanema, em 1941, com a I Conferência Nacional de Educação, mostrara-se sensível a um novo momento político do regime, buscando uma nova forma de chegar ao consenso entre os organismos governamentais. Percebera ele, então, as dificuldades para a unificação ideológica desejada, retirando da pauta de discussão da Conferência os aspectos mais doutrinários, restringindo-a ao debate das questões de financiamento e de extensão curricular.

Agora, em 1943, volta ele a insistir em objetivos doutrinários que estão cada vez mais distantes das possibilidades de implementação do regime. Para a meta da unificação ideológica, ele já não encontra respaldo sequer em sua assessoria imediata.<sup>53</sup>

A terceira e última proposta da lei orgânica surgirá em dezembro de 1944. Já não é mais uma exigência do Ministro, mas fruto de uma pressão direta sobre ele de sua assessoria. Ela lhe será enviada por Lourenço Filho, solicitando que seja promulgada antes do próximo ano letivo.

A urgência de Lourenço Filho deve-se a um estudo, baseado no recenseamento de 1940, que revela dados que "levam a estimar a taxa de analfabetos, nas idades superiores a 15 anos, em mais de 65%, ao passo que, na Argentina, essa taxa não é maior que 12%."<sup>54</sup>

Outra informação que o autor do anteprojeto encaminha ao Ministro, na exposição de motivos, considerada de caráter alarmante, "... é que o levantamento estatístico geral do ensino primário, no ano de 1943, ao contrário da elevação de matrícula e frequência, acusou acentuada depressão em relação aos dois anos anteriores" (grifo do autor). "Como já ficou patente em estudos deste Instituto (refere-se ao INEP), os índices de notável crescimento, que se vinham observando desde 1932, entraram a declinar desde o ano de 1938, chegando agora, como se vê, a apresentar regressão alarmante."<sup>55</sup>

A nova proposta modifica a segunda no que se refere à extensão do ensino primário fundamental de 3 para 4 séries, e o "complementar" (não mais pré-vocacional) para apenas uma série de um ano. A argumentação de Lourenço Filho ao Ministro, para esta modificação curricular, não é outra senão a velha crítica dos renovadores ao ensino meramente alfabetizante.

Além disso, acrescenta-se às finalidades um espírito mais universalista de "fraternidade humana" (Art. 1º, item a). Mantém-se, entretanto, a referência à "segurança nacional", quanto à orientação geral do ensino primário (Art. 10º, item f). No que se refere à elaboração das "diretrizes essenciais" e "programas mínimos" (Art. 12º), permanece ainda a centralidade decisória do Ministério.

Apesar de toda a pressa da assessoria técnica e do compromisso tantas vezes explicitado pelo Ministro Capanema com a lei orgânica do ensino primário, ela ainda assim não será promulgada em sua gestão. Somente em 2 de janeiro de 1946, quando não mais vigorava o regime estadonovista, a LOEP será finalmente ou-

torgada, sob a forma de decreto-lei de número 8.529.

A formulação é quase totalmente a do último anteprojeto elaborado pelo regime deposto. Algumas poucas modificações, entre tanto, são significativas: abole-se o termo "segurança nacional", no capítulo que se refere à orientação geral; dá-se um maior paralelismo decisório na cooperação dos Estados com os órgãos técnicos do Ministério para a elaboração dos programas e diretrizes essenciais; consequentemente, acaba-se com o caráter decisório e censor do Ministério, transferindo-o para a lei (Art. 26 e outros); estende-se a todos os escolares, não apenas aos menos favorecidos, como previa os anteprojeto, os serviços assistenciais da escola (Art. 259, item f).

Alguns novos parágrafos serão acrescentados, como o que trata da obrigação de proprietários agrícolas e de empresas, em cuja propriedade se localize o estabelecimento de ensino, em colaborar com a execução da "obrigatoriedade escolar" (Art. 44). Todavia, não mudam o teor geral dos anteprojeto anteriores.

\* \* \*

É interessante ressaltar a trajetória dos anteprojeto de lei orgânica para o ensino primário. Observe-se que dos objetivos centralistas e unificantes do primeiro anteprojeto, formulado pela CNEP, chega-se ao último anteprojeto (39), inteiramente modificado em relação ao primeiro, a ponto de poder servir de referência à lei orgânica finalmente promulgada já no regime redemocratizado de 1946.

A própria CNEP, constituída no auge do regime autoritário não pôde ignorar o acervo crítico historicamente estabelecido, obrigando-se a rechaçar o caráter de "campanha" dado à educação popular, formulado pelo decreto-lei 868, e transformando a campanha de educação numa proposta de implementação regular de ensino. A inspiração do decreto era a do regime autoritário que quer congraçamentos amplos, em torno da proposta governamental, visando buscar a legitimidade de fato.

Da mesma forma, não pôde predominar o ideal ideologicamente unificante do Ministro Capanema sobre o ensino elementar. O primeiro anteprojeto fora rejeitado pelas interventorias estaduais, especialmente Minas e São Paulo, como vimos acima. Os demais anteprojeto, formulados pela própria assessoria do Ministro, atenuam em muito a preocupação ministerial.

O que Capanema fizera com o ensino secundário, em 1942, através da Lei Orgânica do Ensino Secundário, de formulação do próprio punho do Ministro, ele não conseguira com a lei orgânica do ensino primário. O que o impedira?

Parece-nos que é a divisão de tarefas do velho paradigma da política pública de educação que persiste: ensino superior e médio ao encargo da União, ensino básico entregue às políticas regionais. Certamente que algo se alterou no que se refere ao profissionalizante, entregue também aos Estados naquele paradigma. Mas este é um tema que merece desdobramento próprio e não é objeto do nosso estudo.

O que aqui se quer salientar é a persistência do antigo padrão quanto ao ensino elementar. Que razões a fazem existir? Parece que, no ápice do regime autoritário, tudo se tornava possí-

vel alterar. Chegou-se até mesmo a admitir a possibilidade da União constituir a sua própria rede de ensino básico.<sup>56</sup> Porém, pouco tempo prevaleceu esta expectativa. As interventorias estaduais souberam expressar as situações dominantes nas regiões, contrárias ao intervencionismo da União.

A posição contrária dos dirigentes regionais às intenções unificantes do regime, no âmbito do ensino básico, aparece como impasse do Estado autoritário na implementação de sua política. Isso obrigou a União a transformar o processo decisório de política pública de educação básica, de tal forma que se buscou o consenso das partes na I Conferência Nacional de Educação.

Concluimos que a política pública de ensino elementar, no que se refere aos seus conteúdos, repete o velho paradigma republicano, precisamente porque prevalece, no transcurso do Estado Novo, o "Estado de compromisso"<sup>57</sup>, que marcou a composição de interesses daquele regime autoritário; esta prevalência constituiu-se, de certa forma, como barreira à ideologia centralista e unificante que o Ministro da Educação tentara impor ao conjunto do Estado brasileiro. Não foi por outra razão que não se conseguiu promulgar a LOEP senão depois de escoimada dos últimos resquícios centralizantes.

### 3.2 O Fundo de Ensino Primário

Na Carta de 1934, como já vimos, há uma clara consciência, instigada pelo ideal renovador, de que é preciso criar a ba

se material (financeira) para a efetivação das propostas educacionais. Ali se estabelece que a "União e os Municípios aplicarão nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (Art. 156). A Constituição determina também a criação de "fundos especiais", formados por verbas provenientes de "sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros" (Art. 157, § 1º), tanto a nível da União, como dos Estados e Municípios.

No período de vigência dessa Constituição, entretanto, pouco se fez, seja para o controle daqueles índices orçamentários, seja para a designação de verbas para os "fundos especiais". A única notícia que nos consta de verbas da União em auxílio aos Estados, nesse período, é a da lei n. 378, de 15 de janeiro de 1937, contemplando a preocupação com a formação de mão-de-obra agrícola, mas também aberta à possibilidade de utilização "nas zonas em que a ação supletiva da União se tornar imprescindível" (Art. 118).<sup>58</sup> Por seu turno, os "fundos especiais" aparecerão, sim, mas mais tarde, quando a Constituição de 1934 não mais estiver em vigor.

A Constituição de 1937, diferentemente da de 1934, não estabelece qualquer compromisso orçamentário com educação para as administrações públicas. Apesar disso, será sob a vigência desta Carta que os princípios constitucionais anteriores, relativos ao financiamento educacional, serão aplicados.

Teixeira de Freitas, no estudo enviado a Capanema em final de 1938 ou princípio de 1939, já referido acima, conclui a de

monstração que fizera, com dados de 1933-38 e projeção até 1943, com a urgência de criação do que ali se chama de "Convenção", que obrigaria União, Estados e Municípios ao aumento da aplicação dos seus orçamentos em educação. A demonstração de Teixeira de Freitas revela que há uma ociosidade de 30% na capacidade de absorção nominal da rede escolar primária; portanto, somente um replanejamento adequado do sistema escolar permitiria suprir a deficiência do aparelho já existente, aproximando-o dos "38% da capacidade que deveria ter", ou "capacidade normal".<sup>59</sup> Considerando-se, ainda, o prejuízo de 41% do que se gasta com o ensino fundamental comum (3 primeiras séries), dado os altos índices de evasão, tem-se que um planejamento adequado, acrescido de um volume de verbas progressivamente crescente até 1943, e inteiramente dentro das possibilidades financeiras tanto da União, como dos Estados permitiria naquele ano "(estar) o problema da educação popular brasileira, no seu caso geral (grifos do autor) integralmente resolvido".<sup>60</sup>

Teixeira de Freitas conclui o seu estudo dizendo-se feliz por Capanema ter agora aceitado a sugestão que fizera há 4 anos atrás, qual seja a de constituição de uma "Convenção Nacional de Educação". Para o autor a "Convenção" seria um acordo entre União e unidades federadas, através do qual, em troca do auxílio da quela, estas últimas aplicariam uma constante orçamentária na educação básica. A partir de então, todas as iniciativas do Ministério de Educação, e das comissões por ele formadas, conterão a preocupação com a formação da "Convenção".

A Comissão Nacional de Ensino Primário, p. ex., inserirá em 1939, no Plano de Campanha em Prol da Educação Popular, a idéia de um "fundo comum", estabelecido por convênio entre a União e os

Estados. Essa mesma Comissão em outro momento, quando da realização do primeiro anteprojeto da Lei Orgânica do Ensino Primário restabelecerá aqueles mesmos índices orçamentários que a Carta de 1934 fixara para a União (10%), os Estados (20%) e os Municípios (10%).

No orçamento da União de 1938, aprovou-se, para vigorar no ano seguinte, item com verbas para o ensino básico, sem mais as especificações da lei 378, de janeiro de 1937, referida anteriormente. Será, então, necessário estabelecer critérios de aplicação dessa verba. As primeiras sessões da CNEP discutirão a sua aplicação.

A grande preocupação de então é a questão da nacionalização do ensino primário nas áreas coloniais estrangeiras. Pode-se dizer que se trata de preocupação que, embora refletida pelo Ministro Capanema, se dá principalmente fora do Ministério de Educação.<sup>61</sup> Isto se evidencia na forma como são aprovadas as verbas orçamentárias para o ensino básico. São decisões a nível de Presidência da República, que o Ministério de Educação deve aplicar, fazendo valer as preocupações de integração nacional do governo. De forma alguma são frutos da pressão da burocracia do Ministério para conquistá-las.

O Ministro Capanema comparece às primeiras reuniões da CNEP, trazendo ele a pauta do que deve ser discutido. Dois problemas colocam-se na 1ª sessão: 1) a aplicação da verba federal já designada pelo orçamento para 1939, tratando-se de elaborar um plano de emergência para a sua utilização<sup>62</sup>; 2) o problema da nacionalização do ensino primário nas áreas de colonização estrangeira. Essas duas questões serão efetivamente discutidas na 2ª ses-

são da CNEP, em cima de um plano previamente elaborado pela Comissão.

Assim, a escolha do critério administrativo para a aplicação da verba recairá no investimento nas redes estaduais já previamente existentes ou nas que seriam criadas, mas sob o controle administrativo dos Estados. Não se construiria uma rede paralela de escolas primárias federais. Essa posição coincide com a do Governo, conforme havia sido exposto por Capanema na primeira sessão, ainda que deixando à Comissão a deliberação final.

Salientam os membros da CNEP, levando em consideração uma preocupação do Governo, que escolas estaduais que viessem a ser aparelhadas pelo Governo Federal, serviriam de mostragem da presença da União nas áreas alocadas. Dessa forma, "... os novos estabelecimentos organizados pela ação do Governo Federal levariam a longínquos pontos do território nacional a presença da nova orientação a ser dada à educação primária, a qual deverá preparar, tão completamente quanto possível, as novas gerações para servir à Nação."<sup>63</sup>

Em seguida, a discussão recai sobre a questão da nacionalização da escola primária nos núcleos de colonização estrangeira, principalmente alemão e japonês.<sup>64</sup> Membros da Comissão alegaram que a questão da nacionalização envolve também a integração da população sertaneja, ainda que se reconheça que o problema maior seja o estrangeiro. Ainda assim, Capanema, refletindo a preocupação do Governo, propõe que a verba federal seja inteiramente aplicada na nacionalização do ensino nas áreas coloniais estrangeiras. Após algumas ponderações de Lourenço Filho e outro membro da Comissão, o Ministro aceita afinal que 1/3 da verba seja destinada à in

tegração das populações rurais sertanejas.

Percebe-se que nos anos de 1939-40 são as questões relativas à integração nacional, vistas sob o ângulo da segurança nacional, as que determinam, em grande medida, o emprego da verba pública em educação. Essas determinações advêm de uma ação de agentes políticos que ultrapassa o campo específico da política pública de educação. São em outras esferas governamentais, a nível de presidência da República, ou em certas corporações estatais, como os militares, que essas políticas se definem no âmbito geral.

De qualquer forma, mesmo nesse período, preserva-se um espaço de deliberação final, pautado por aqueles objetivos gerais de segurança nacional, à área específica da educação. As determinações gerais de governo são expressas pelo Ministro de Estado, que impõe as questões em torno das quais tomam-se as deliberações. E os agentes que predominam naquele contexto político, como a corporação militar, representam-se diretamente no órgão específico da política pública.

Assim, se, por um lado, há uma estreita faixa de deliberação, que não pode fugir aos objetivos gerais bem demarcados, por outro, há uma potencialização do organismo de elaboração final da política pública, em decorrência de sua dupla representação. Ali justapõe-se governo, via Ministro, e agente preponderante no governo: no caso, a representação militar. Ora, é precisamente dessa duplicação de potência que o organismo específico torna-se altamente valorado em suas decisões finais, pois não há o que temer de seus compromissos com os objetivos gerais de governo.

Acontece que é também precisamente ali, na esfera específica da deliberação pública, que se representam preocupações e in-

teresses que complexificam as questões, em torno das quais se dão as resoluções estatais; e, ao maior grau de complexidade, abre-se a diversidade de influências de sujeitos.

Por paradoxal que pareça, esse mecanismo decisório estadonovista, por autoritário que seja, não está isento de influências históricas constituídas.<sup>65</sup>

Podemos dizer que nos anos de 1939-40 ainda predominou um certo regozijo, por parte da burocracia técnica do MES, à exceção da Secretaria de Estudos Estatísticos do mesmo Ministério, com Teixeira de Freitas à frente, com relação aos níveis de crescimento do ensino primário. Lourenço Filho é o líder dessa tendência otimista do MES, chegando mesmo a contestar estudo de Teixeira de Freitas enviado ao Ministro, no qual o chefe da SEE demonstra a piora de tal ensino no período.<sup>66</sup>

Lourenço Filho atenua as conclusões pessimistas de Teixeira de Freitas fazendo sobre aquele documento uma crítica metodológica e interpretativa. Até abril de 1941, Lourenço Filho conservou a perspectiva otimista, como demonstra documento por ele assinado, e enviado ao Ministro Capanema, dando conta do aumento da taxa de crescimento do ensino primário nos anos 1937/38 para além da taxa média dos anos anteriores (de 7% para 8,5%); nos quadros estatísticos que acompanham este documento vê-se o aumento considerável de despesas com os serviços de educação a partir de 1949, com verbas fundamentalmente estaduais.<sup>67</sup>

Não durou muito, porém, o otimismo. Talvez em decorrência da antecipação de resultados do censo de 1940, há uma mudança radical na análise de Lourenço Filho, já em agosto de 1941. Nesta data, há um documento, de caráter confidencial, dirigido ao Ministro, assinado por esse prestigiado técnico do governo, diretor do INEP e ex-líder renovador, no qual retifica a análise feita no documento anterior. Ele demonstra com dados atualizados (até 1941), que menos da metade das crianças em idade escolar são absorvidas pelo ensino primário fundamental.

Ao quadro dramático apresentado por Lourenço Filho, agrega-se a informação estatística de que a partir dos últimos quatro anos (1938-41) houve um acentuado decréscimo do incremento da matrícula geral em todas as escolas primárias do país. Se nos dois triênios iniciais (1932-35 e 1935-38), após a Revolução de 1930, aumentou a matrícula com índices respectivamente de 24% e 26%, no último triênio (1938-41) o acréscimo não passou de 12%. O autor não tem dúvidas em apontar a responsabilidade da Constituição de 1937, por ter abolido o dispositivo que vigorava na de 1934, e que determinava os índices orçamentários dos governos na manutenção dos seus sistemas educativos.<sup>68</sup>

O documento de Lourenço Filho é a culminância de um processo polêmico que se vem travando no interior dos organismos técnicos do Ministério da Educação. A Secretaria de Estudos Estatísticos (SEE), com Teixeira de Freitas à frente, já há mais tempo está demonstrando a decadência da capacidade de absorção dos sistemas escolares primários, bem como a profunda deficiência em termos de inproveitamento escolar dos segmentos que são absorvidos pela escola de ensino fundamental.

Agora, finalmente, Lourenço Filho dera o "braço a torcer", e retificava as conclusões menos céticas, ou até otimistas que mantivera até então. Formou-se, assim, o consenso no Ministério de Educação de que o quadro é dramático, e que é preciso fazer alguma coisa para transformá-lo.

A solução apontada por Lourenço Filho, naquele estudo, já é velha conhecida e vem sendo reivindicada desde 1939 por ele mesmo e por Teixeira de Freitas. Trata-se de criar um "fundo de educação para o qual revertam impostos e taxas especiais" de forma que a União possa colaborar com os Estados na obra de expansão dos sistemas de ensino primário. Lourenço conclui, sugerindo ao Ministro que, ao tomar "conhecimento da situação real do ensino primário", providencie ele estudos a serem encaminhados ao debate na I Conferência Nacional de Educação, a reunir-se ainda naquele ano.

Parece, sem dúvida, que os tempos são outros. Ataca-se diretamente a Constituição de 1937, taxando-a de responsável pelo decréscimo na capacidade de absorção do alunado do ensino básico, e propõe-se ao Ministro o debate. Como já assinalamos no estudo anterior, por volta de meados de 1941, há sinais de uma mudança de eixo no processo de tomada de decisão da política pública de educação. A proposta de Capanema de convocar a I Conferência de Educação representou a tentativa de formular um consenso entre os sistemas de ensino estaduais, para depois se atingir os municipais.

A partir de então, há uma espécie de maior internalização aos organismos ministeriais específicos de educação na formulação de questões educacionais. Não mais predominará na política educacional órgãos constituídos dentro do Ministério, mas paralelos a sua estrutura convencional, tais como a CNEP.

A I Conferência Nacional de Educação é realizada, como se viu, naquele mesmo ano (1941), e o Ministro apressa-se a comunicar aos Estados a determinação da Conferência de vir a estabelecer em lei federal as percentagens das receitas tributárias estaduais e municipais que devem ser aplicadas na educação primária. Não se estabeleceram, entretanto, esses índices na Conferência, por que se considerou muito disparatados entre os Estados os índices aplicados na educação primária, e pouco tempo hábil para ali se chegar a um consenso.<sup>69</sup> O ano de 1942 é tomado para essa consulta, ao término da qual o Governo Federal arbitrará os índices estaduais e municipais.

Em 12 de novembro de 1942, Capanema dirige carta ao Presidente Vargas, expondo a necessidade de criação do Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP) e, dois dias após, ele é promulgado sob o decreto-lei n. 4958. Na carta, cujos termos servem de exposição de motivos ao decreto-lei, Capanema não propõe a contribuição tributária federal ao Fundo, deixando-a para discuti-la com o Ministro da Fazenda. O decreto-lei apenas estabelece que o FNEP "será formado pela renda proveniente dos tributos federais que para esse fim vierem a ser criados" (Art. 2º).<sup>70</sup> O mesmo documento dispõe sobre a exigência de um Convênio Nacional de Ensino Primário a ser celebrado entre a União, por um lado, e os Estados, Territórios e Distrito Federal, por outro.

O Convênio Nacional de Ensino Primário será promulgado pelo decreto-lei federal 5.293, de 1º de março de 1943, com 20 Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre. Nele estabelece-se a cooperação financeira da União com as partes da federação nos limites dos recursos do FNEP. Em contrapartida, os Estados sig

natários do Convênio "comprometem-se a aplicar no ano de 1944, pelo menos quinze por cento da renda proveniente de seus impostos, na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário". A partir de então as percentagens elevar-se-ão 1%, a cada ano, nos 4 anos seguintes, até atingir a percentagem mínima de 20% no ano de 1949 (cláusula terceira). Os mesmos critérios serão observados pelo Distrito Federal e Territórios (cláusula quarta). Prevê-se, ainda, no mesmo estatuto, o estabelecimento de convênios dos Estados com os seus respectivos Municípios, nos termos de aplicação mínima de 10% a partir do ano de 1944, atingindo a 15% em 1949 (cláusula quinta).

Finalmente aprovou-se o grande instrumento de financiamento da educação idealizado pelos renovadores no início da década anterior. Não se aprovou, entretanto, a verba da União que lhe seria destinada. Em dezembro daquele mesmo ano de promulgação do decreto-lei, Capanema dirige carta ao Ministro de Viação e Obras Pú**bl**icas pedindo sugestão para a criação de novas taxas no Serviço de Correios e Telégrafos a serem dirigidas ao Fundo. Mas estudos da equipe técnica daquele Ministério sobre aquele adicional demonstram a sua inviabilidade. No ano de 1943, faz-se uma tentativa de mobilização da sociedade, através da formação de uma "Cruzada Nacional de Educação", para compor, com contribuições voluntárias, o tão almejado Fundo.<sup>71</sup> Nada, entretanto, de permanente estabelece-se oficialmente nesse ano.

As dificuldades de compor as verbas do FNEP não se devem apenas às resistências de outros órgãos de governo em transferir renda para o Fundo. Há também uma questão de ênfase política do Ministro da Educação. Com o estabelecimento dos Convênios entre o

Governo Federal e os Estados, bem como dos Estados com os seus Municípios, estabelecendo-se os índices que devem ser aplicados no ensino primário, a expectativa do Ministro Capanema é a de que, a partir daí, regularize-se de vez o financiamento. O teor do Convênio do Governo Federal com os Estados estabelece a automaticidade na aplicação dos índices orçamentários dos Estados, independentemente da contrapartida financeira da União.

A consciência do Ministro Capanema ainda é basicamente a tradicional em matéria de financiamento do ensino primário, pois continua a depositar nos Estados e nos Municípios o encargo fundamental. O mesmo não se passa com a assessoria técnica de educação do MES. O empenho dos órgãos técnicos de educação do Ministério não é apenas de regularizar e ampliar gradativamente a contribuição dos Estados e Municípios, mas também acentua-se a exigência de que a União contribua com o esforço de ampliação dos sistemas primários, o que até então fora feito apenas pelos esforços regionais.

Um estudo de data imprecisa, mas certamente anterior a 1942<sup>72</sup>, revela bem a tônica da assessoria técnica sobre o papel da União: Ali procura-se demonstrar, com projeções de dados de população infantil, na faixa de 7 a 12 anos, e de despesas com o ensino primário, a previsão de que, em 1943, 70% das crianças brasileiras "estarão condenadas ao analfabetismo". Para que isto não se dê, o estudo propõe um plano "quinquenal" com uma contribuição crescente da União. Argumenta-se comparativamente com a situação da Argentina, de Portugal e do México, cujos governos centrais fizeram investimentos substantivos na educação primária, conseguindo obter índices escolares significativamente superiores à situação brasileira.

Somente em 1944, entretanto, detecta-se um maior empenho de Capanema na consecução de verbas para o FNEP. Finalmente em meados desse ano, o Presidente Vargas assina o decreto-lei, criando o adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo que incide sobre bebidas.<sup>73</sup> A arrecadação se faria a partir de janeiro do ano seguinte (1945).

Supondo ser de pequeno vulto a arrecadação prevista, Capanema continua a lutar por mais verbas para o FNEP, solicitando ao Ministro da Fazenda empenho para "a elaboração de novo texto de decreto-lei que institua recursos novos, disponíveis a partir do ano de 1945, e que, com os recursos já instituídos, componham a primeira dotação do Fundo..."<sup>74</sup> Alguns estudos são feitos pela Diretoria de Rendas Internas do Ministério da Fazenda, mas nada mais sai de concreto.

Apesar dessa, agora, incisiva atuação do Ministro Capanema para a obtenção de recursos, ainda assim a contribuição da União se faz lentamente e de pouco vulto.

Para demonstrar a pequenez dos recursos da União destinados ao ensino primário, a partir de 1945, portanto três anos após a constituição do FNEP, é interessante observar um comunicado de Lourenço Filho, dirigido a Capanema, datado de agosto daquele ano.<sup>75</sup> Lourenço afirma que, por força dos convênios estaduais e municipais, em 1944, os gastos gerais dos Estados e Municípios com o ensino primário foram de 480 milhões de cruzeiros. Com a aplicação das quotas crescentes ali estabelecidas, a cada ano, permite-se "... prever o montante geral, no ano de 1949, para cerca de 700 milhões." "As despesas mínimas, no entanto - isto é, para escola de três anos - à população infantil de 7 a 10 anos, já exigiria um

bilhão" (grifo do autor). "Seria de desejar-se que, ao completar-se o convênio, em 1949, quando Estados e Municípios devam estar gastando, pelo menos, 700 milhões, estivesse a União fornecendo auxílio mínimo de 300 milhões, pelo Fundo Nacional de Ensino Primário."

A verba da União, entretanto, para o ano de 1945, não passa de 15 milhões de cruzeiros. "Em face de mais (de) 500 milhões que Estados e Municípios gastam no corrente ano (1945), é de convir que o auxílio de 15 milhões a ser dividido por 27 unidades (da federação), aparece como parcela muito pouco significativa." Tem-se, assim, uma dimensão do que minimamente seria necessário para o investimento da União no ensino primário e do que efetivamente se investe.

Não basta, entretanto, a definição da verba para o FNEP; faz-se necessária a regulamentação da aplicação da renda. Sem esta legislação, a arrecadação pode ser feita, mas não pode ser aplicada. O decreto-lei que regulamentou o FNEP é de agosto de 1945. Ele se baseou em um estudo, de autoria de Lourenço Filho, apresentado ao Ministro Capanema naquele mesmo mês de promulgação do decreto.

Lourenço Filho refere-se inicialmente aos termos de um critério geral para a distribuição do auxílio federal estabelecido pelo decreto-lei n. 4.958, de 1942, que instituiu o FNEP.

Por esse decreto, determina-se o destino dos recursos e a forma da distribuição, da seguinte maneira:

Art. 3º - Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de

todo o país. Esses recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados, Territórios e Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades.

A interpretação que Lourenço dá aos termos desse Art. 3º é a de que todos os Estados possuem "necessidades", e que essas podem ser determinadas pelo "simples cotejo entre os quantitativos da população em idade escolar e os da matrícula de alunos, em qualquer dos Estados". Entretanto, os auxílios devem ser aplicados "por critério proporcional, segundo os 'graus de necessidade' apurados para cada uma das unidades federativas".

Essa interpretação permitirá auxílios diferenciados aos Estados, conforme o "grau de necessidade" de cada um, ou seja, as suas "necessidades relativas" a serem apuradas. Faz-se, então, necessário um processo prático para esta determinação. As "necessidades" de cada Estado serão apuradas segundo o número de crianças, entre sete e doze anos de idade, que não estejam matriculadas em estabelecimentos de ensino primário. E as "necessidades relativas" serão uma proporção entre a "necessidade geral" do país e a de cada Estado. Assim, para a distribuição da verba por todo o país, a proporção desses números deverá corresponder à "distribuição percentual dos recursos disponíveis, em cada exercício financeiro."<sup>77</sup>

Lourenço Filho ainda propõe alguns critérios para a forma de aplicação do auxílio que contempla a construção de prédios escolares (70%), a campanha de educação de adolescentes e adultos analfabetos (25%) e "bolsas de estudo" para inspetores escolares de ensino primário (5%). O decreto-lei que regulamenta o FNEP pro-

mulgado sob o nº 19.513 de 25 de agosto de 1945, far-se-á seguindo inteiramente as preocupações do autor do estudo.

Como se percebe, a verba destinada ao FNEP não será bar-ganhada por cada unidade da Federação de uma forma em que possa valer os seus pesos políticos diferenciados; ao contrário, há um critério bastante objetivo para definir o que cabe a cada um, dentro de um caráter universal.

\* \* \*

A criação do Fundo Nacional de Ensino Primário expressou, sem dúvida, a constituição de um importante instrumento de moder-nização do Estado para o enfrentamento da questão do ensino ele-mentar. Ele teve o mérito de apontar para a exigência de verba da União para vencer o imenso déficit do ensino básico, além de colocar na ordem do dia o estabelecimento dos Convênios da União com os Estados, Distrito Federal e Territórios, e destes com os seus respectivos Municípios, com a finalidade de regular a aplica-ção da verba orçamentária para o ensino primário.

Assinale-se que foi precisamente a assessoria técnica do MES quem elaborou os estudos e levantou as questões pertinentes pa-ra o enfrentamento da questão. Foi ela também que, contrariando expectativas do próprio Ministro, colocou a necessidade da contri-buição da União, o que de certa forma apontava para a superação de um relevante aspecto do velho paradigma educacional da República, qual seja a isenção do governo federal para com o ensino elemen-tar.

Por mais que possamos avaliar retrospectivamente a pouca ressonância desses elementos de modernização do Estado, para efetivamente transformar o velho paradigma educacional, uma questão pertinente a nossa perspectiva teórica refere-se ao que expressam politicamente os que representaram o vetor modernizante. Não podemos explicá-lo como fator aleatório, pouco preponderante numa totalidade significativa. Em nossa concepção não há fator aleatório. O impulso modernizante da assessoria técnica do MES exige o seu entendimento.

Sabemos no que ela se empenha: denúncia da defasagem escolar, regulamentação das contribuições orçamentárias dos Estados e Municípios para a educação básica, empenho para a consecução de verbas da União para esta educação, racionalização da distribuição das verbas dentro de critérios universais. Não encontramos outra explicação para tal empenho senão entendendo-o como expressão da constituição histórica de uma cidadania educacional já colocada em nossa realidade a partir dos grandes confrontos dos sujeitos civis da educação na primeira metade dos anos de 1930. Esta cidadania se qualificou ideal e juridicamente no fundamental pela extensão do direito à educação a todos os cidadãos, pela exigência financeira que respalde o direito à educação, pela possibilidade de interferência da União na política educacional dos governos da federação.

Ressalte-se que, no nosso entender, a constituição histórica da cidadania não se expressa apenas como efetividade política na estruturação do Estado, mas também como virtualidade forjadora de sujeitos civis, que se tornam expressão de um direito incluso na ordem social, ainda que de forma ideal.<sup>78</sup>

Outra questão a tratar, nesta conclusão do capítulo, refere-se ao patético empenho de Capanema, e em grande medida frustrante, em conseguir verbas da União para o financiamento do grande déficit no ensino elementar.

O primeiro empenho do Ministro em relação à educação básica, assim que se restabeleceu a internalização das deliberações ao organismo ministerial, em 1941, foi o de resolver a questão das verbas para este ensino via exigência da União sobre os Estados, e destes sobre os Municípios, para a regulamentação das designações de porcentagens orçamentárias. Essa exigência, ainda que implicasse alguma controvérsia jurídica, dada a autonomia orçamentária dos Estados e Municípios, prevista pela Constituição de 1937, não contrariava a tendência histórica de sustentação do ensino básico pelas partes federadas. Bastava que se buscasse, pelo consenso das autoridades estaduais, em decorrência do relativo esgotamento do modelo autoritário, como vimos, a aceitação de índices orçamentários a serem assim aplicados, o que de certa forma já estava colocado pela consciência jurídica nacional a partir da Constituição de 1934.

Embora acrescida da nova regulamentação orçamentária, que será formalizada pelos Convênios, estabelecidos pela União com os Estados, Distrito Federal e Territórios, a concepção do Ministro Capanema ainda repete o aspecto tradicional de isenção financeira da União em relação ao ensino básico. Os Convênios da União com os Estados, ainda que prevejam a contribuição da União, não a estabelecem, e o Ministro não tem, até então, nenhum empenho em fazê-la. Naqueles anos de 1942 e 1943 Capanema ainda insiste em compreender estritamente no plano ideológico o papel da União no ensino elementar.

Todavia, a ação do sujeito publicista no interior do próprio Ministério, expresso pela assessoria técnica do Ministro, especialmente Lourenço Filho e Teixeira de Freitas, diretores respectivamente do INEP e da Secretaria de Estudos Estatísticos (SEE) do MES, denunciando o alargamento da defasagem na capacidade de absorção pelo Estado do público escolarizável de ensino elementar, leva Capanema a rever a sua compreensão do papel da União. Nos dois últimos anos de sua gestão ministerial, percebe-se o seu empenho na obtenção de verbas federais para a educação básica. Seu esforço, porém, consegue resultados medíocres. Por quê?

Saliente-se que, diferentemente da resistência oposta pelos Estados ao projeto ideologicamente unificante de Capanema, a pretensão de aumentar a contribuição da União ao ensino elementar não sofrerá qualquer impedimento da parte daqueles, pois já não se trata da construção de rede federal paralela, mas de auxílio efetivo às redes estaduais e municipais já existentes. A estrutura de dominação vigente no Estado Novo, que ainda se fundamentou politicamente no "padrão oligárquico", conforme expresso pelo conceito de "Estado de compromisso", não foi, portanto, impeditiva da modernização proposta.

Não obstante, a verba conseguida para o ensino básico, através de "fundo específico e vinculado", longe esteve do minimamente necessário para o enfrentamento da questão crucial relativa à defasagem de absorção do público escolarizável, conforme nos indicou o estudo de Lourenço Filho atrás referido. Certamente que a explicabilidade para tal insuficiência não poderá se restringir ao campo da política pública de educação; ela terá que apontar para a estratégia de desenvolvimento nacional adotada naquele período.

Neste trabalho não poderemos buscar a resposta para tal questão, senão sob a forma de hipótese: Entendendo que na área de educação básica não se deu a tão alegada política estadonovista de agregação de direitos sociais à cidadania, em substituição aos direitos políticos liberais expurgados<sup>79</sup>, aventuramos afirmar que o projeto desenvolvimentista adotado pelo Estado Novo não é formulador de uma cidadania universalmente definida, vale dizer, de uma cidadania que abarque indiscriminadamente todos os nacionais.

Somente a deliberação política por um processo educativo amplamente acessível seria capaz de constituir a formação uníversal da cidadania.

### Notas do capítulo III

- (1 ) Aliás, isso é uma consciência presente aos sujeitos individuais daquele período histórico, pois na documentação encontrada não há referência isolada à Constituição de 1937, senão seguida de confirmação pela de 1934, sempre que se trata de legitimar certa propositura.
- (2 ) CPDOC/FGV, Rio. Arquivo Anísio Teixeira, pi 34.05.31.
- (3 ) TEIXEIRA, A. A Educação Para a Democracia - introdução à administração escolar. Rio de Janeiro, José Olympio, 1935. p. 281.
- (4 ) Ibidem, p. 285.
- (5 ) Ibidem, p. 286.
- (6 ) Plano nacional de educação, parecer elaborado pela Comissão designada pelo conselho diretor da ABE (Departamento R.J.), 1936.
- (7 ) Cf. ABE - A organização do Conselho Nacional de Educação (suas gestões apresentadas à Câmara dos Deputados), 1935.
- (8 ) Cf. a respeito da demissão de Anísio Teixeira a tese de José Horta Silvério, obra citada, p. 372 e 373.
- (9 ) Cf. a respeito Vanilda Paiva em Educação popular e educação de adultos. São Paulo, Edições Loyola, 1983. p. 113.
- (10) Art. 179 do Substitutivo, Anais, V. 10, p. 600. O Substitutivo da Comissão Constitucional modifica o Substitutivo do relator especial para a área de Família e Educação, o deputado Adolpho Soares Filho (Maranhão), que havia estabelecido o ensino primário obrigatório apenas com a aprendizagem de ler, escrever e contar.
- (11) Art. 3, parágrafo 1º do Projeto sobre Educação aprovado pela V Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE.

- (12) No Art. 125 não se define se a integralidade é a da prole ou da educação: "A educação integral da prole é o primeiro dever e direito natural dos pais [...]".
- (13) Cf. a respeito tese de José Horta Silvério, obra citada, pp. 466-477.
- (14) Discurso do Min. Capanema, citação de José Horta Silvério, obra citada, p. 470.
- (15) Ibidem, p. 471.
- (16) Cf. tese José Silvério, obra citada, cap. IV, parte 5: "L'éducation au service de l'Estado Novo: 1937-1945".
- (18) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 38.00.00,2.
- (19) DOC. n.4, de caráter reservado, de 24 de janeiro de 1938, do chefe do EME, Pedro Aurélio de Góes Monteiro, ao Ministro da Guerra; assunto; Campanha de Nacionalização do Ensino. Cf. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 34.11.30, I-5.
- (20) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 34.11.30, I-7 e idem I-15.
- (21) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 36.11.30, I-6.
- (22) Idem.
- (23) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 38.00.00,11 (Ata da 1ª sessão da CNEP). As citações que se seguem são desse documento.
- (24) Plano de Campanha em Pro da Educação Popular. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 35.12.14, n.4. As citações que se seguem são desse documento.
- (25) Cf. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 35.12.14 - A, n. 4.
- (26) Cf. Jorge Nagle, A Educação na Primeira República, obra citada.
- (27) Mesmo as finalidades da educação, formuladas segundo a retórica estadonovista, não ficarão sem resposta no seio da pró-

pria CNEP: Ao esquema preliminar apresentado por Lourenço Filho, Maria dos Reis Campos, membro da Comissão, sugerirá, a título de "elemento esclarecedor", duas finalidades "de ordem geral" que tomam como referência a formação individual: 1. "criar nos indivíduos maior capacidade de compreensão da vida, individual e coletiva e, pois, dos problemas nacionais e do grupo social, mais ou menos restrito, de que façam parte"; 2. "aparelhá-los com melhores possibilidades de trabalho, favorecendo-lhes, de tal sorte, a aquisição de mais conforto e felicidade e proporcionando ao país maior progresso, bem estar e segurança."

- (28) Cf. discurso de Capanema em 14 de setembro de 1943, quando da assinatura do Convênio inter-municipal para o ensino primário. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05, II-11.
- (29) Cf. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05.
- (29\*) Chamamos de "questão" as necessidades e demandas sociais socialmente problematizadas, ou seja, encampadas por certos sujeitos políticos. A "resolução" de uma questão é o desaparecimento da questão enquanto tal, sem que necessariamente se dê uma solução substantiva dela. Para melhor esclarecimento dos conceitos ver: Oscar Oszlak/Guillermo O'Donnell, Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Documento. CEDES/G.E. CLASCSO, nº 4, pp. 18 e 19.
- (30) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 36.07.00, I-7.
- (31) Idem, p. 6.
- (32) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05, I-6.
- (33) Idem.
- (34) Cf. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05, II-11.
- (35) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.06, II-8, p. 4. Outros Estados fazem também a mesma crítica.
- (36) O Estado do Maranhão chega a citar Fernando Azevedo e Anísio Teixeira para justificar a sua posição crítica ao ensino meramente alfabetizante. Cf. documento crítico ao Anteprojeto enviado por Paulo Ramos em 10 de abril de 1940. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05, I-9.
- (37) A única associação civil que é mencionada no trabalho encaminhado ao Ministro Capanema pela CNEP, no qual mencionam-se as várias contribuições e críticas vindas ao anteprojeto, é

a Associação de Professores Católicos do D.F. Note-se que em nenhum momento esta associação solicita a inserção de item na LOEP que permita a ajuda financeira federal ao ensino privado.

- (38) CPDOC/FGV, Rio, G.C.f 36.05.26, II-1.
- (39) Cf. documento exposição de motivos para a convocação da I Conferência Nacional de Educação. CPDOC/FGV, Rio, G.C.f 36.05.26, I-17.
- (40) Ata da 1<sup>a</sup> Reunião, em 03/11/1941. CPDOC/FGV, Rio, G.C.f 36.05.26, II-3, p. 68.
- (41) Ata da 2<sup>a</sup> Reunião da I Conferência Nacional de Educação. CPDOC/FGV, Rio, G.C.f 36.05.26, II-5. As citações que se seguem são desse documento.
- (42) A Conferência é precedida do envio aos Estados de amplo questionário, levantando toda a situação dos sistemas de ensino estaduais.
- (43) Cf. a respeito: Seitenfus, Ricardo Antônio Silva, O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942 (O processo de envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial). São Paulo: Ed. Nacional, Brasília: INL, Fundação Pró-Memória, 1985 (particularmente a parte 3).
- (44) CPDOC/FGV, G.C.f 36.05.26, II-5. As citações que se seguem referem-se a esse documento.
- (45) Note-se que, em plena vigência da Carta de 1937, a Constituição de 1934 continua a ser citada quando se fazem referências constitucionais.
- (46) Ata da 2<sup>a</sup> Reunião da I Conferência Nacional de Educação pp. 235-236. CPDOC/FGV, Rio, G.C.f 36.05.26, II-5.
- (47) Cf. a respeito os seguintes documentos, relativos à 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> Reunião: CPDOC/FGV, Rio, G.C.f 36.05.26, II-3 e idem, II-5.

- (48) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.06.25, 4.
- (49) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05, I-5. Trata-se de um documento não assinado, em papel com timbre do INEP, que tudo nos indica ser da lavra de Lourenço Filho.
- (50) As demais disciplinas são: leitura e linguagem escrita, desenho e trabalhos manuais, canto orfeônico e educação física.
- (51) CPDOC/FGV; Rio, G.C.g 36.07.00, II-7.
- (52) Idem, p. 2.
- (53) Pensamos que, na verdade, nunca houve plena identidade ideológica entre o Ministro e sua assessoria técnica imediata. Não encontramos nenhum documento desta que assumisse os princípios daquele. Ao contrário, a atuação da assessoria sempre se mostrou atenuadora dos aspectos mais ideologicamente autoritários de Capanema.
- (54) CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 37.12.05, II-16.
- (55) Idem.
- (56) Ver Ata da 2<sup>a</sup> sessão ordinária da CNEP. CPDOC/FGV, G.C.g 38.00.00, doc. 13. O anteprojeto da CNEP deixa em aberto esta possibilidade.
- (57) O conceito de "Estado de Compromisso" em F. Weffort refere-se à incapacidade de algum grupo dominante em assumir o domínio político no bloco das classes dominantes. Isto funda-se nas persistências das estruturas tradicionais da economia e do poder dos agrários, ainda que se encontrem em decadência no pós-1930. As transformações econômicas e políticas que se engendraram a partir da própria decadência das relações agrárias afirmam um processo crescente de urbanização e industrialização, sendo que esta última não se efetiva com o mesmo ritmo daquela. Ante o quadro social mais complexo do após 1930, na impossibilidade de se manter o domínio oligár-

- quico, busca-se na política de "Estado de Compromisso" uma forma de legitimação. Ver a respeito: Francisco Weffort, *Liberalismo e Oligarquia*. Em: do autor, *o Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. pp. 105-121.
- (58) A lei n. 378 de 15 de janeiro de 1937 deu uma nova organização ao MES, instituiu as Conferências Nacionais de Educação e de Saúde. No seu artigo 117, ela trata da destinação de verba para a "construção e manutenção de escolas primárias e de escolas profissionais destinadas ao preparo de trabalhadores para as atividades agrícolas."
- (59) CPDOC/FGV, G.C.g 36.07.00, I-7, p. 5.
- (60) *Idem*, p. 8.
- (61) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 38.00.00, n. 13 (Ata da 2<sup>a</sup> Sessão ordinária da CNEP). Cf. tb. G.C.g 34.11.30, onde há inúmeros documentos do Chefe do EME, Pedro Aurélio de Góes Monteiro, ou do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, reiterando providências ao Ministro da Educação sobre a nacionalização de escolas nas áreas coloniais.
- (62) A verba aprovada para o orçamento de 1939, destinada especialmente para a Divisão de Ensino Primário, é de 10.000.000\$000, o que corresponde a quase a metade do orçamento total, exceto as dotações em virtude de leis especiais. Cf. CPDOC/FGV, G.C.f 36.05.28, III-1.
- (63) CPDOC/FGV, G.C.g 38.00.00, 13 (Ata da 2<sup>a</sup> Sessão Ordinária da CNEP).
- (64) A colonização alemã é selecionada, segundo as alegações apresentadas, em função do grande número de colônias existentes; a japonesa, em decorrência da maior resistência ao processo de assimilação nacional.
- (65) É também em função desse mecanismo decisório que a deliberação pública aparece permeada de conflitos. O conflito existe

precisamente porque os organismos de decisão têm pesos específicos fortes. Vale a pena nos referirmos a um exemplo de conflito que aconteceu na política de nacionalização das escolas primárias nos núcleos de colonização. A CNEP avalia que esta é uma questão complexa: para que se tenha êxito no processo de assimilação do colono é necessário que a escola esteja aberta ao "estudo da língua, usos e costumes das populações dessas zonas", e que o professor destas escolas conheça também o idioma dos imigrantes. Ora, o Conselho de Segurança Nacional considera que essa perspectiva elaborada pelo CNEP é uma inversão total do que se precisaria fazer. Infelizmente não nos foi possível descobrir a documentação do andamento do conflito (o Arquivo Nacional até hoje não guarda os documentos do antigo CSN, segundo fui informado pelos seus funcionários). Entretanto, a despeito da divergência frontal, pareceu-nos que não houve veto de um organismo sobre o outro, mas impasse. Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 34.11.30, pasta II, doc. 15.

- (66) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.07.00, I-8.
- (67) Cf. Idem, II-1.
- (68) CPDOC/FGV, G.C.g 36.07.00, II-4. As citações que se seguem são desse documento.
- (69) CPDOC/FGV, G.C.g 36.05.26, II-3 (1ª Reunião, em 03/11/41).
- (70) CPDOC/FGV, G.C.g 42.11.12, documentos 1 e 2.
- (71) Há propostas de criação de um "bônus de guerra" destinado ao Fundo; também a de um decreto-lei que estabelecesse a transferência para o FNEP das taxas de telegrama de felicitações e que fossem endereçadas ao Presidente Vargas no dia 19 de abril daquele ano (1943).
- (72) CPDOC/FGV, G.C.g 37.06.25, doc. 43. Trata-se de um rascunho de estudo, sem data e sem autoria.

- (73) Decreto-lei n. 6.785, de 11 de agosto de 1944.
- (74) CPDOC/FGV, G.C.g 42.11.12, doc. 21.
- (75) CPDOC/FGV, G.C.g 37.06.25, doc. 40. As citações que se seguem são desse documento.
- (76) CPDOC/FGV, G.C.g 42.11.12, doc. 25. As citações que se seguem são desse documento.
- (77) CPDOC/FGV, G.C.g 42.11.12, doc. 26.
- (78) Ver a respeito dessa compreensão Claude Lefort. Direitos do homem e política, do autor: A Invenção Democrática: os limites do totalitarismo. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- (79) Ver a respeito: Ângela M<sup>a</sup> de Castro Gomes, O Redescobrimento do Brasil. Em: Lúcia L. Oliveira e outros, Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

#### IV. A POLÍTICA DE ENSINO SECUNDÁRIO DO ESTADO NOVO E OS ATORES POLÍTICOS

Pode-se, em breves palavras, traçar um quadro do que resultou da educação estadonovista no que se refere ao ensino secundário. Tratou-se de um ensino de cunho ideológico, valorativamente autoritário, centralista na sua formulação e controle, regulamentador estrito dos conteúdos e das regras de ensino, fiscalizador burocrático-formalista desses conteúdos e regras, homogeneizador do ensino em âmbito nacional nos níveis e tipos de ensino, segmentador dos cursos, dificultando equivalências e passagens de um curso ao outro. Acrescente-se a esse quadro de "como educar" a manutenção da dimensão privatista de "quem educa" e o estabelecimento de relações de tipo cartorial<sup>1</sup> dos estabelecimentos privados com o Estado, e ter-se-á uma paisagem próxima do ensino secundário herdada do Estado Novo.

É necessário salientar que a expansão do ensino privado de nível médio, nos anos de 1930 e 1940, não se explica apenas pelas razões sociológicas de um crescimento da demanda, em decorrência da expansão da industrialização e urbanização do país. Ela também é fruto de uma política de equivalência entre ensino público e ensino privado que trouxe ares de uma qualificação pública a um conjunto de novas escolas privadas, qualificação que antes ficara restrita a algumas poucas escolas de elite, que adquiriram legitimidade social por méritos próprios. Esta política pública de equivalências substituiu a ausência de uma política de expansão da rede pública de ensino médio que pudesse, inclusive, diversificar a procura por diversos tipos de ensino, não a concentrando estritamente no de tipo secundário, conforme ocorreu. Certamente que a ex-

pansão da demanda pelo ensino secundário tem a ver com o predomínio da oferta deste ensino.

Diferentemente da política estadonovista para o ensino básico, onde se buscou comprometer a verba pública dos Estados e Municípios, e até mesmo da União, como vimos em capítulo anterior, com esta educação, no ensino secundário a política educacional do Estado Novo primou pela ausência de preocupação maior com a expansão da rede pública.<sup>2</sup> Assim, tratar da política de ensino secundário preenche uma outra dimensão extremamente significativa da política educacional deste período, que é a compatibilidade da forte interferência da União na regulamentação desse ensino com o privatismo escolar, bem como das relações privilegiadas que este estabeleceu com o Estado, ao fim do regime autoritário.

Há uma certa simplificação na compreensão da resultante da política educacional estadonovista que consiste em dualizar as tendências ali surgidas: de um lado, os estatizantes que querem fazer avançar o modelo estatal de educação, publicizando-o e regulamentando-o em todos os níveis; de outro, os privatizantes, que querem desmontar o sistema regulamentador da União em nome da liberdade de iniciativa.<sup>3</sup> O nosso estudo tentará demonstrar que a compreensão dualista das tendências emergentes da política educacional do Estado Novo esconde aspectos fundamentais da posição dos atores políticos que ali atuaram. De um lado, porque o ator renovador que expressou a posição publicista naquele contexto, pelo menos nas posições que mais o caracterizaram enquanto tal, não foi "estatizante do como educar"<sup>4</sup>, mas defensor da livre criação educacional, sustentada pela verba pública. De outro lado, porque os privatistas não tinham contradições mais fundas com o processo re

gulamentador estatal que vigorou; muito ao contrário, o seu grande "boom" deu-se quando o Estado regulamentou o ensino privado, deu-lhe equivalência com o ensino estatal e lhe possibilitou, mais adiante, a disputa da verba pública.

A nossa demonstração inicia-se salientando o contexto histórico-político, constituído pelas mobilizações populares e militares do ano de 1935, que culminaram com a violenta repressão política do Estado no final desse ano. Esta crise política, em seu aspecto político-repressivo, atinge o campo educacional de diversas maneiras. Há, entretanto, um aspecto, decorrente da crise, e que devemos salientar; trata-se do forte componente ideológico que levará o governo a abrir a redefinição da dimensão doutrinária do "referencial normativo" para o setor educacional.<sup>5</sup>

Como vimos, no cap. I, ao longo da República constituiu-se um "referencial normativo" para o setor educacional. Conforme analisamos, a forma como entre nós se deu o primado do público na educação, qual seja através da exacerbação da regulação e fiscalização do Estado, trazia embutida uma postura neutra do mesmo, no que diz respeito à afirmação de valores educacionais. A regulação e fiscalização do Estado eram garantias para a sua eficiência técnica, de forma alguma entrando-se no mérito das orientações pedagógicas. A questão da neutralidade valorativa do Estado foi bem discutida na Constituinte de 1933/34, ali ficando consagrada, p. ex., a plena liberdade de cátedra (Art. 155), sem qualquer restrição. Até mesmo no artigo que autoriza o ensino religioso nas escolas públicas (Art. 153) no horário regular de ensino, embora na prática contribua para o predomínio da Igreja Católica, dado o seu melhor aparelhamento, do ponto de vista formal ele

igualiza todas as crenças religiosas, seguindo a tradição constitucional de 1824, a todas permitindo exercer o ofício.

Tinha-se consagrado, portanto, um corpo doutrinário dominante que garantia uma postura neutra do Estado na questão pedagógica. É precisamente nesse aspecto que se começará a mexer a partir da crise política de 1935. A análise de José Silvério nos fornece elementos para detectarmos a questão levantada pelo governo para a redefinição da doutrina liberal.<sup>6</sup> Os discursos de Vargas, em 1936, levantam a preocupação da formação patriótica da população como forma de neutralizá-la da influência comunista. Ainda que, nesse momento, não se proponha a formalização da extinção da neutralidade na educação, acentua-se a exigência de se estabelecer defesas para o Estado contra o que se considera como corrosivo à Nação brasileira e ao Estado, ou seja, a influência comunista.

A nova questão do governo é apenas um vetor institucional global nas disputas que se travarão para o estabelecimento pleno do novo corpo doutrinário.<sup>7</sup> Para tanto, faz-se necessário que o governo vença as disputas político-ideológicas no campo setorial da educação.

Não será sem conflitos com os atores civis que a posição do governo tornar-se-á vencedora, estabelecendo a nova doutrina. A vitória governamental não é, entretanto, fruto apenas de sua própria força institucional. Ela decorre também do posicionamento político-ideológico que perpassa o interior dos agentes, particularmente renovadores e católicos, estabelecendo conflitos internos. O que se passa nesse campo de política pública é certamente revelador do que acontece em âmbito global do Estado, cujo resul-

tado é a mudança da posição governamental que, em 1936, ainda se sustentava na manutenção da neutralidade formal.<sup>8</sup> Com a afirmação definitiva da nova doutrina propor-se-á com todas as letras o caráter ideologicamente diretivo do Estado na orientação pedagógica.

Estudaremos a seguir a colocação dos atores políticos educacionais no desenrolar dos debates do Plano Nacional de Educação, bem como seus posicionamentos frente às medidas políticas e administrativas em educação do governo constitucional de Vargas, no período que precede a instalação do Estado Novo.

#### 4.1 - O debate sobre o Plano Nacional de Educação e a posição dos atores às vésperas do Estado Novo.<sup>9</sup>

Os debates educacionais que se travaram no ano de 1936 e primeiro semestre de 1937, a pretexto da elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE), são sugestivos para a percepção de conflitos e identidades com a posição governamental. Previsto pela Constituição de 1934, as discussões para o PNE tomarão corpo quando da iniciativa do Ministro Capanema de distribuir a segmentos da sociedade (intelectuais, associações, setores profissionais, etc.) e às Secretarias de Educação dos Estados e Municípios um questionário elaborado por uma assessoria técnica que conta com a colaboração de intelectuais e especialistas educacionais de renome<sup>10</sup>, abarcando um conjunto de questões de educação.

Ressalte-se inicialmente, que esse Questionário foi elaborado no decorrer do ano de 1935.<sup>11</sup> Portanto, ele ainda não está imbuído dos temas autoritários que irão se colocar mais adiante. Não obstante, nele já está sacramentada a idéia de que o PNE será um "código de educação" e não apenas um "plano de diretrizes", como consagra a Constituição. Talvez isso já expressasse uma consciência reinante, na esfera governamental e nas áreas intelectuais próximas ao governo, ante a crise política de 1935, da insuficiência da fórmula constitucional que se preocupou em limitar a interferência da União.<sup>12</sup>

O debate intelectual que se travou, a pretexto de colaboração com o PNE, é esclarecedor das questões centrais em torno das quais se posicionarão os principais atores da política de educação. As argumentações terão que levar em conta os marcos referenciais da Constituição de 1934. Interpretações sobre a "solidariedade humana", o "espírito brasileiro", a "liberdade de cátedra", ali contidos, necessariamente perpassam os discursos. Poderíamos até dizer que é a partir da interpretação desses axiomas constitucionais que se definem as principais questões do debate.

A posição governamental operacionaliza-se através da posição de certos intelectuais de prestígio que participam do debate com textos específicos sobre alguns quesitos do Questionário. Um desses intelectuais de posição governista é Oliveira Vianna. Para ele, o dito constitucional que afirma que a educação deverá desenvolver o espírito de solidariedade humana (Art. 149) no educando, não tem outro significado senão o de entendê-lo "no sentido do grupo, qualquer que seja ele desde o pequeno grupo associativo até o grande grupo nacional"; solidariedade humana é, assim, "o

sentido grupalista da existência".<sup>13</sup> Mas esse sentido grupalista não será nem o do grupo local, nem o do grupo internacional, mas o do grupo nacional. O PEN será um "programa de educação social do brasileiro", para "desenvolver e consolidar, em cada um de nós, o sentimento dos deveres para com a pátria comum".<sup>14</sup> Para tanto, é necessário lançar o mote: "guerra ao espírito local!, guerra ao regionalismo!"

Ao lado da afirmação patriótica, acima de interesses e lealdades regionais, está também colocado o problema do controle da participação da cidadania nos processos eleitorais. No discurso educacional, a questão se reflete através da preocupação com a formação da "capacidade e responsabilidade das massas para se governarem...". Para Almir de Andrade, outro intelectual de renome comprometido com a política governamental, "o Estado deve considerar a educação como tarefa que se superpõe às suas lutas políticas e partidárias, como uma missão suprema a que ele não poderá fugir sob nenhum pretexto e que deve procurar resguardar das incertezas e da mutabilidade dos programas de governo".<sup>15</sup>

"O preparo educativo do indivíduo, dentro da coletividade, é alguma coisa que os Estados deverão considerar acima de quaisquer outras, e à qual eles estão presos, não por laços de império, mas de subordinação." Isto porque "só da educação poderá surgir uma massa consciente de si mesma e das suas responsabilidades, capaz de exercer essa soberania de onde o Estado liberal retira todos os seus poderes". Não obstante, não se pode pedir "ao povo soberano um pronunciamento, que ele não foi preparado para dar; exige-se a eficiência, antes de ministrá-la; a seleção, antes de fazê-la. [...] (A) falência de certas instituições

democráticas sob a pressão da vontade popular é menos uma consagração da incapacidade do povo para se dirigir a si mesmo do que uma acusação ao absurdo processo de se reclamar das massas uma participação de enorme responsabilidade, sem que as tenhamos antes preparado para desempenhá-la eficientemente...". Almir de Andrade conclui pedindo "a instrução cívica em todos os graus, desde a escola primária até as Universidades, nos programas, nas aulas, nas campanhas de publicidade e de vulgarização do saber".

As duas intervenções, a de Oliveira Vianna e a de Almir de Andrade, esclarecem os eixos de argumentação sob os quais se pauta o novo "referencial normativo" que se quer implantar. Este referencial não é outro senão o da ruptura da isenção do Estado, através da idéia de pátria acima de qualquer conflito, e a de Estado que se sobrepõe aos interesses e escolhas imediatas dos seus cidadãos. A isso corresponde no plano setorial uma educação "tendenciosa" que tem a finalidade de "plasmar o indivíduo segundo um modelo dado".<sup>16</sup> Para Almir de Andrade, educar é uma impregnação de valores, logo educar para a democracia é uma impregnação de valores cívicos. Não é diferente a formulação de Oliveira Vianna para quem o problema da educação resume-se "em conformar o indivíduo a certos e determinados fins". Como diz o autor, o homem brasileiro precisa ser educado para se adaptar ao meio internacional em mudança ao qual pertencemos.

Não é, entretanto, sem contraponto que o referencial setorial "tendencioso" se afirma. Outra é a compreensão clássica do pensamento renovador, presente naquele debate. Para este, o caráter da ação educativa deve estar centrado no educando. Ao Estado cabe "proporcionar ao indivíduo os meios de que careça para se for

mar e desenvolver livremente e o melhor possível".<sup>17</sup> "A educação se destinaria a auxiliar a formação dos tipos humanos, mais diversos." Neste sentido, o Estado não pode manifestar qualquer preferência em matéria educacional ou "adotar algum modelo, com exclusão dos outros". Por mais que se reconheça "o aumento incessante do raio de ação do Estado" sobre a educação, como decorrência das condições econômicas e da própria "natureza do problema, que é de ordem social", isso não poderá resultar em hipertrofia estatal, mas apenas num "sadio aperfeiçoamento".

A pretensão de uma tendenciosidade na política educacional já aparece, ainda que de forma um tanto oblíqua, num dos quesitos do próprio Questionário de preparação do PNE, quando indaga: "Que princípios especiais devem orientar a educação, em todo o país, de maneira que ela sirva eficientemente à segurança e à ordem, à continuidade e ao progresso da nação brasileira?"<sup>18</sup> A resposta do pensamento renovador clássico a este quesito é magistral, pois que aproveita as próprias suposições a que deve servir a educação para justificar o "princípio de permanência, sob a mutabilidade das instituições". Ao Estado o que interessa "é o momento, o motivo, o modo pelo qual se processa a reforma". Não é possível, sem desvirtuar a educação, submetê-la "ao serviço de interesses especiais e transitórios". A recusa às alterações e à reforma é o seu princípio de morte. O que interessa ao Estado, antes de tudo, é a "sua própria continuidade, como organismo vivo". Somente, assim, "poderá a educação servir eficientemente à segurança, à ordem, à continuidade e ao progresso da nação brasileira".

De qualquer forma, a necessidade de responder nos termos

da proposição revela o predomínio, no contexto político de 1936, dos temas da ordem, segurança e defesa do Estado. Ainda assim, o documento renovador afirma que "a educação só pode obedecer a princípios universais e não nacionais ou regionais". Não há educação brasileira, mas, sim, problemas brasileiros de educação; portanto, somente "medidas de ordem prática" e não princípios podem ser nacionalmente originais. Contesta-se a formulação daquele mesmo quesito que se refere a princípios especiais da educação brasileira.

Aos axiomas constitucionais de "espírito brasileiro" e "consciência de solidariedade humana", a resposta clássica do pensamento renovador contrapõe-se às interpretações patrioteiras e corporativas, que entendem o primeiro como exigência de formação do sentimento da pátria comum e o segundo como consciência grupal. A expressão "espírito brasileiro" traduz "uma realidade ... (em) processo de elaboração, por enquanto, indefinível". É matéria do "inconsciente coletivo" que só poderá ser configurado após pesquisas que começam a ser feitas. Trata-se de "tendências vagas, mas incontestáveis, antes indicações e probabilidades do que afirmações positivas". O liberalismo e a cordialidade, segundo as indicações de Ribeiro Couto e Sérgio Buarque de Holanda, como definidores de um "modo de pensar e de sentir" do homem americano ou latino-americano, poderão indicar "dois traços (que) marcarão decisivamente a fisionomia nacional..."

"Quanto à 'consciência da solidariedade humana' é a viva representação subjetiva de uma relação de interdependência social baseada na noção de igualdade fundamental entre os homens." É a idéia de fraternidade entre iguais que preside esta interpretação. "Antes de ser idéia, foi ela, talvez, instinto... há que trazê-la

ã tona, promover-lhe a passagem ao estado de consciência, para que se possa organizar duradouramente a fraternidade humana, o mais amplo e elevado dos objetivos da educação."

O grande trunfo dos renovadores na Constituição de 1934 é a liberdade de cátedra aprovada "tout court". O Questionário tenta induzir limites ao indagar "Que se entende por liberdade de cátedra?" e "Quais os limites da liberdade de cátedra?" (Questionário, título XII, nº 200). A resposta renovadora é incisiva na defesa da liberdade. "Por liberdade de cátedra só se pode entender o livre exame de cada disciplina pelo respectivo professor. Nenhuma questão deixará de ser estudada, nenhuma opinião deixará de ser expandida... por motivo de inconveniência religiosa, moral ou política. É um simples corolário da liberdade de pensamento e de manifestação de pensamento, essencial à democracia."

Fizemos questão de assinalar os aspectos acima tratados, nessa última intervenção, porque marcam a participação, no debate do PNE, de uma perspectiva clássica do pensamento renovador, que é decorrente dos princípios do escolanovismo propugnados desde a década de 1920. Mas não poderíamos deixar também de ressaltar que há entre as lideranças do movimento renovador a preocupação com o papel da educação na moldagem de uma unidade política nacional. Este tema, embora não apareça no Manifesto dos Pioneiros, está presente na introdução deste, redigido por Fernando Azevedo, quando da publicação em livro no mesmo ano (1932).

Por outro lado, os temas relativos ao comprometimento da União com o conjunto da educação nacional foram buscados pelos renovadores ao longo do processo constituinte de 1933/34. Assim, são aspectos louvados por esses as exigências constitucionais de dire

trizes gerais para a educação nacional, a serem formuladas pelo PNE, bem como a proposição de um Fundo Nacional de Educação. Para os renovadores, a aprovação de tais aspectos representava a exigência de se contrapor às tendências tradicionalistas de isenção da União nos diversos níveis de educação, conforme já salientamos em capítulo anterior.

Dessa forma, o ideário dos renovadores não se vê contrariado em muitas das reformas propostas e implementadas por Capanema no MES. Algumas das medidas de amplo apoio são: 1. o empenho do Ministro pela realização do PNE; 2. a criação do Fundo Nacional de Educação; 3. a constituição do Departamento Nacional de Educação (DNE), dentro de um amplo processo de reforma administrativa do MES; 4. a criação da Secretaria de Estudos Estatísticos (SEE), com a sistematização das pesquisas estatísticas, técnicas e sociais no campo da educação.

Tudo isso desperta confiança e credibilidade em Capanema, bem como expectativas de profundas transformações educacionais em sua gestão. Por outro lado, mais do que as conquistas constitucionais, acredita-se na influência renovadora sobre o governo em decorrência das escolhas dos nomes para postos-chaves do novo Ministério feitas por Capanema. Assim, a escolha de Lourenço Filho, em 1937, para a chefia do Departamento Nacional de Educação (DNE), posto inferior apenas ao do Ministro, é decisiva para a manutenção da credibilidade em Capanema e no governo.<sup>19</sup>

Como deixa claro Teixeira de Freitas no discurso acima referido, tudo isso não apaga as críticas dos renovadores a muitas das medidas de Capanema.<sup>20</sup> Entretanto, esses itens negativos de sua gestão são considerados aspectos pontuais, atribuídos

a razões ocultas de Estado, a que todo o governante estaria sujeito. Vale a pena citá-lo:

" [...] Sabemos bem que a nenhum estadista se rá dado acertar sempre, nem tão pouco satisfazer a todas as aspirações, corresponder a todas as expectativas, atender a todas as convicções. E só exigimos dos homens públicos que temos o direito de julgar, a nobre intenção, a sincera dedicação à causa pública e o honesto esforço. E se esses predicados em vós os reconhecemos, os juízos de alguns de nós, acaso desfavoráveis a algumas das vossas atitudes e das vossas realizações - se esses juízos quiserem ser justos e merecer respeito - hão de se atenuar sob a consideração dos imperativos que condicionam invisível e irresistivelmente a ação dos homens de Estado, levando-os, não raro, a uma conduta aparentemente criticável, mas no fundo exigida pelos superiores interesses da causa pública."21

A posição de Teixeira de Freitas e de Lourenço Filho, de certa maneira, dá a tônica na posição dos renovadores às vésperas da instalação do Estado Novo. Lourenço Filho, em seu discurso de posse no DNE<sup>22</sup>, deixa claras as razões que o levam ao governo. Três pontos são fundamentais para ele na ação educativa: a coordenação unitária das atividades de educação, a expansão em âmbito nacional dessa coordenação e o tratamento técnico dos problemas educacionais. O primeiro aspecto é proposto pela reforma administrativa do Ministério, implementada por Capanema, que permite "aquela desejada e necessária visão de conjunto, sem a qual não se

pode suscitar, em tempo oportuno, as providências eficazes da alta administração". É esta reforma que fará do DNE "o centro propulsor de onde se deverão irradiar as providências que consubstanciem o alto pensamento do governo, porque o Ministro nada fará, em matéria de educação, sem que seja através desse órgão".

A segunda medida fundamental, que Lourenço chama de nacionalização do mecanismo de coordenação, é aquela já prevista constitucionalmente, qual seja a elaboração do PNE, que regerá a educação em todo o território da República, com a fiscalização da União. Não basta que a União dissemine escolas e institutos ligados ao governo central, como fizeram países vizinhos, afirma Lourenço Filho; faz-se necessário "uma consciência integral do problema, o estudo conjunto das necessidades locais e gerais, e da possibilidade de cooperação material e moral, a fim de que as iniciativas da União, dos Estados e dos particulares possam integrar-se num ritmo harmônico e de sentido verdadeiramente nacional".

Ao lado do PNE, a reforma administrativa, anteriormente referida, criou as delegacias federais de educação em ligação com o DNE. A expectativa é de que elas venham cooperar com a "nacionalização" do Ministério. Considera-se que esta medida é fundamental para fazer reverter uma tendência histórica que, ainda em 1932, fazia concentrar na Capital Federal 83% das despesas totais de saúde e de ensino empregadas pela União.

"Mas, para que a nova estrutura do Ministério, assim coordenado nos seus órgãos e alargado sobre toda a Nação, possa produzir rendimento verdadeiramente útil, será preciso ainda que o estudo dos complexos problemas da educação nacional seja subtraído ao empirismo e à rotina, como também ao capricho ou à improvisa-

ção. A reforma encarou este aspecto e procurou resolvê-lo, criando os quadros técnicos." Este terceiro ponto fundamental para Lourenço, que já fora considerado e valorizado por Teixeira de Freitas, ao lado do renovado compromisso de Capanema em prover esses cargos pelo concurso público de título e provas, introduz uma forte expectativa de modernidade no trato pelo governo das questões educacionais.

Resta assinalar, para bem compreender a postura renovadora às vésperas do Estado Novo, que as cautelas deste agente no processo constituinte e nas primeiras intervenções após a promulgação da nova Carta, quanto ao intervencionismo federal nos Estados e na área privada de ensino, vêm-se atenuadas no momento seguinte. Admite-se agora que o PNE de fato constitui "a modelação, a quantificação, a distribuição e a coordenação minuciosa das atividades educativas", e que isso "seria necessário para estabelecer de fato (grifo do autor) a 'organização nacional' (aspas do autor) do ensino no que respeita ao aspecto do seu funcionamento ou da sua direção adjetiva". Concorde-se que tais medidas "afeta(m) necessariamente a economia interna dos governos federais.

Dessa forma, a preocupação da ABE passa a ser, então, a de buscar a fórmula adequada para que tais medidas do governo central não afetem o princípio federativo e liberal da Carta de 1934. A formulação proposta por Teixeira de Freitas é a busca do consenso para o estabelecimento da "auto-limitação das 'soberanias' (aspas do autor) em presença", à semelhança de como se organiza a "Sociedade das Nações". Assim, "(as autonomias) poderão disciplinar-se a si próprias, para estabelecer [...] voluntariamente, isto é, sem violentar o espírito do regime, as normas de cooperação, de ra

cionalização, de convergência de fins e de recursos, numa palavra, de 'planificação', que forem necessárias para completar a ordenação nacional das atividades governamentais e privadas voltadas para o ensino".

\* \* \*

Parece estranho, e ao mesmo tempo significativo, que no volumoso e minucioso acervo do Arquivo Gustavo Capanema, sob a guarda do CPDOC/FGV, encontremos um único documento de participação nos debates do PNE relativo ao posicionamento dos renovadores no que tange às questões gerais de educação, justo em um agente político tão numeroso em intelectuais de renome.<sup>23</sup> Há de se considerar também que aquele documento não é outro senão o que expressa a posição liberal-democrática clássica, de influência escolanovista.

A anotação tem por finalidade levantar a hipótese de que o agente renovador passa, no decorrer do ano de 1936, uma séria crise de identidade doutrinária, que o impossibilita de uma participação mais ampla nos debates do PNE. Segundo a nossa hipótese, a crise talvez impeça contribuições mais variadas, já que os discursos, mesmo que individuais, não teriam encontrado a forma precisa frente aos temas anti-liberais que se tornaram institucionalmente dominantes, como os da redefinição da cidadania e os da unidade nacional, expressos no debate por Oliveira Vianna e Almir de Andrade. Por isso mesmo, o pensamento liberal em crise não tem outra formulação senão aquela, mais antiga e inteiramente concebida, capaz unicamente, mas decididamente, de se opor por inteiro aos supostos do pensamento autoritário-corporativo.<sup>24</sup>

Não obstante, os supostos liberais-democráticos do escolanovismo, tão bem formulados no Manifesto dos Pioneiros, já não compõem mais a unidade da diversidade desse ator. Em final daquele ano (1936), aparece o discurso alternativo de Fernando Azevedo, proposto através de conferências.<sup>25</sup> Estas conferências prepararam o terreno para que, no ano seguinte, se dê a mudança de tônica na entidade que expressa o pensamento renovador, a ABE.

Ao invés das cautelas, formuladas logo após a promulgação da Constituição de 1934, no que refere à forma como entre nós prevaleceu o primado do público, conforme vimos no cap. II, ou quanto à exacerbação da centralidade da União em detrimento da liberdade da "invenção" educacional<sup>26</sup>, o que ocorrerá, a partir de então, entre os educadores que participam da ABE, será a tônica na abrangência nacional das diretrizes e do aparato educacional controlador do ensino, bem assim como na racionalidade administrativa do Ministério e na criação de um corpo técnico que pudesse oferecer subsídios técnicos aos Estados, como vimos pelas intervenções de Teixeira de Freitas e de Lourenço Filho.

Ainda assim, procurou-se preservar o ideário liberal da Constituição de 1934 nos seus aspectos mais formais, compatibilizando a centralidade propugnada com o princípio federativo republicano, como se a temer a trama histórica que levaria ao colapso todo o regime da Carta de 1934.

\* \* \*

Outro ator relevante nas discussões do PNE são os católicos. Diga-se logo que o resultado que obtiveram com a Constituição

ção de 1934 não lhes desagradou; muito ao contrário, eles consideraram que ali obtiveram não apenas o seu programa mínimo<sup>27</sup>, mas "o programa máximo da LEC, pois o seu programa social foi em grande parte também incorporado no capítulo da 'ordem econômica e social'".<sup>28</sup>

Segundo Alceu Amoroso Lima, eminente líder católico, diferentemente das demais Constituições, onde prevaleceram a influência maçônica ou positivista em detrimento do catolicismo, a nova Carta representou "o reconhecimento que as forças políticas deram às forças espirituais dominantes na nação".<sup>29</sup> "Conseguimos incorporar, na legislação constitucional de 1934 as aspirações políticas essenciais do catolicismo nacional na hora presente. Conseguimos introduzir um princípio novo nas relações entre a Igreja e o Estado. Conseguimos, enfim, que a ordem jurídica se pusesse de acordo, em suas linhas fundamentais, com a ordem social brasileira, isto é, que a lei respeitasse o fato."<sup>30</sup>

O mesmo autor e líder católico reconhece que a influência constitucional adquirida representa a superação de um preconceito que conservava a religião, a família e o trabalho "na esfera da vida particular da sociedade"; "os trouxemos para o âmbito da vida pública e para os textos constitucionais..." (grifos do autor). Apesar do conservadorismo da vinculação Igreja-Estado, almejada pela hierarquia e lideranças católicas, há sem dúvida um traço de modernidade na posição católica, ao trazer questões consideradas privadas ao âmbito público<sup>31</sup>; isso resulta naturalmente na transformação da relação desse agente com o Estado, o que o colocará numa posição abertamente política no que diz respeito ao governo e aos demais atores.

Procurou-se tirar partido da nova relação de cooperação da Igreja com o Estado: contribuição financeira estatal em troca de apoio político.<sup>32</sup> Salientamos, entretanto, que o estreitamento do apoio ao governo se deveu fundamentalmente a convicções doutrinárias prevalecentes no seio da Igreja. Ora, sabe-se bem do ideário antiliberal da Igreja neste período, considerando mesmo de cadente qualquer compromisso com a democracia liberal.<sup>33</sup> A estratégia política católica, decorrente dessas convicções, resulta numa escolha não estritamente partidária, mas numa opção de militância através da "organização sistemática da Ação Católica Nacional de modo a (opor) uma frente única à concentração das forças antagonicas".<sup>34</sup>

Embora se considere o governo vigente como expressando a democracia liberal proveniente da Constituição de 1934, não será de oposição ao mesmo o posicionamento católico. A postura tradicional da Igreja é de respeito à autoridade constituída, particularmente porque se reconhece no governo "o respeito às aspirações do povo e aos direitos da consciência religiosa e da tradição nacional". Toma-se o governo como expressando a "defesa da ordem pública", ainda que por vezes "tolerante" ou "hesitante".<sup>35</sup>

Assim, a posição dos católicos é bem mais definida do que a do Governo no que diz respeito a quem se opor. Não é possível condenar igualmente direita e esquerda como extremismos. Não pode haver hesitação alguma na condenação ao "extremismo vermelho e esquerdistas". Apesar do não partidarismo católico, a afinidade maior dá-se com o integralismo, "o único que faz (da) cooperação com a Igreja e (da) aceitação dos princípios, matéria de programa"<sup>36</sup>, e o que tem "mais nítida... atuação contrária aos adver-

sários declarados da Igreja e dos princípios católicos (grifos do autor). Não obstante, "se o integralismo tem por si um programa mais condizente com os 'princípios católicos', tem o governo, por seu lado, um argumento decisivo em face da Igreja - ser a autoridade constituída" (grifos e aspas do autor).

Com o endurecimento do governo contra as mobilizações populares da esquerda e suas organizações, em 1935, apoiado decididamente pela Igreja<sup>37</sup>, a opção católica é deixar o embate principal ao Estado. A Ação Católica, resulta, então, em "... dar maior importância à formação religiosa de seus membros, a problemas internos da Igreja, do que à militância na sociedade".<sup>38</sup> As exigências da Igreja em troca do apoio ao governo, nesse novo contexto, como bem salienta Silvério, será no sentido de que esta garanta a "ordem pública" e a "paz social", e mantenha uma ação enérgica na repressão ao comunismo.

A pretensão da Igreja, que é a de ter uma relação privilegiada com o Estado autoritário, não conta, entretanto, com a outra lógica do regime ditatorial, qual seja, a de sujeitamento de todos os agentes sociais, não admitindo laivos maiores de autonomia. Os debates do PNE começam a revelar conflitos daí decorrentes.

Os desencontros iniciam-se na própria proposta do Questionário, pois este revelaria "a tendência a dilatar o mais possível o campo sobre o qual se deverão projetar as 'diretrizes da educação nacional' (aspas do autor), a que se refere o art. 5, nº XIV da Constituição Federal".<sup>39</sup> A posição católica é a de que "os Constituintes de 1934 demarcaram tão nitidamente a esfera de ação do plano nacional de educação, que qualquer trabalho de excessi-

va ampliação de seus limites colidirá necessariamente com a letra e com o espírito da Constituição".<sup>40</sup>

Não será admissível para os católicos que o Questionário levante certos tipos de indagações que interfiram diretamente na gestão dos estabelecimentos de ensino particular. P. ex., a exigência de condições para o reconhecimento oficial dos estabelecimentos particulares tais como a "de manterem, com regularidade, cursos de extensão inteiramente gratuitos, para educação popular" (questão 119); ou a pergunta de como assegurar a "remuneração condigna" dos professores nos estabelecimentos particulares (questão 140), ou ainda a que se refere à estabilidade do professor (questão 143).<sup>41</sup>

Mas o que mais irrita os católicos é a pergunta de "Como deve ser considerado o problema do ensino religioso no Brasil?" (questão 171), pois que, segundo eles, na forma como ela é formulada reabre-se a questão do ensino religioso, o que já se consagra como um axioma constitucional. Do ponto de vista católico, a pergunta deveria ser: "Como devem ser considerados os problemas decorrentes da aplicação do ensino religioso no Brasil?"<sup>42</sup>

A argumentação católica, em 1936, parece repetir os velhos temores dos renovadores no pós-constituente ao repelir a centralização nas mãos da União. Ela se associa à defesa das autonomias dos Estados e Municípios, mas colocando no mesmo nível destes a autonomia dos estabelecimentos particulares.<sup>43</sup> O PNE não poderá ser, portanto, senão diretrizes de caráter geral, de forma alguma ocupando-se "das muitas minúcias de que se ocupa o questionário oficial".<sup>44</sup>

Não há de se supor, entretanto, que o agente católico en

contre-se satisfeito, em matéria de ensino, com a norma constitucional de 1934. Ali estabeleceu-se uma escola comprometida com o desenvolvimento de capacidades individuais, sem que se garanta os "interesses humanos do grupo"; com o ideal educacional definido pelo "confuso" termo "democrático", que "lev(a)-nos a depreciar e lementos genuinamente humanos em regimes ditatoriais, bem como a deixar intactos princípios básicos de egoísmo e violência em regimes de rótulo democrático".<sup>45</sup>

A educação nacional precisará "abjur(ar) o laicismo partidário... (que) respeitando a opinião anti-religiosa de parte dos cidadãos... desdenh(a) a crença dos demais". Se a educação não poderá ser privilégio de classe, ela também não poderá tender a "emburguesar" o operariado "... compulsando os mais capazes numa classe de intelectuais técnicos universitários; antes elevará cada classe, ou melhor, cada 'grupo hierárquico social' dentro da sua própria e insubstituível competência". Se a educação acessível a todos impõe a gratuidade na escola pública, não há que se impor "nenhum monopólio, nem de princípio, sob o pretexto de ser 'de classe' a educação particular". Se se quer o seu barateamento, que o governo a subsidie ao invés de "gravá-la com taxas e impostos!"

Como se vê, muitas já eram as reivindicações católicas para a educação após a promulgação da Carta de 1934. Seria promissora a relação privilegiada desse segmento com o Estado autoritário não fosse a tendência deste de autonomizar-se frente aos interesses setoriais e de sujeitar os seus agentes. Como diz Silvério, "se a Igreja continua a constituir um aliado importante, ela não é mais interlocutor privilegiado".<sup>46</sup>

Destino semelhante aos católicos tivera o agente social mais conservador, que na Constituinte expressou os interesses das oligarquias regionais e defendeu a autonomia do ensino fundamental frente à interferência da União: açulou a constituição do Estado autoritário, associou-se aos seus governantes, tirou partido do novo contexto repressivo e persecutório; ao se fortalecer o novo regime, viu-se afastado do proscênio.

Em 1932, através da lei n. 21.241 de 4 de abril, criou-se o sistema de inspetorias federais do ensino secundário e universitário. Embora o Art. 73 da lei exija taxativamente o concurso público de provas para o preenchimento da função de inspetor de ensino, tornou-se verdadeira praxe a nomeação de indicados. Governadores e interventores (especialmente Armando Sales e Benedito Valadares) usam-na amplamente como meio de atender aos seus compromissos de apadrinhamento.<sup>47</sup> Capanema, através de quem se encaminham as nomeações à aprovação do Presidente Vargas, é inteiramente receptivo às indicações daqueles interventores, como de outros, assim como de senadores, deputados e figuras ilustres ou que ocupam cargos importantes na República. Benedito Valadares chega a enviar telegrama a Capanema dando conta do acerto com a bancada federal mineira, com o beneplácito de Antônio Carlos, de que toda a solicitação de nomeação às inspetorias deva passar por intermédio dele, interventor, "... para boa normalidade da política e da administração".<sup>48</sup>

Armando Sales, por sua vez, não se restringe a enviar nomes isolados, mas listas de nomes a serem exonerados e outros tantos a serem nomeados em seus lugares. Os motivos alegados para as

exonerações são os mais diversos: 1. "idéias extremistas", 2. não assiduidade, 3. "incompatibilidade", 4. exercerem outras funções públicas, 5. "inconvenientes aos interesses do ensino e do governo".<sup>49</sup> As solicitações não se restringem às suas áreas de governo, pois é comum o pedido de transferência para outros Estados, especialmente para o Distrito Federal.

Em final de 1936, Capanema já não é inteiramente receptivo às solicitações de nomeação e exoneração, fazendo restrições às alegações mais arbitrárias.<sup>50</sup> Nesta mesma época surge projeto de decreto-lei para regularizar a inspetoria de ensino, realizando concurso para os já nomeados, sob a alegação de que todos o foram "em caráter precário". Alega-se a exigência da lei.

#### 4.2 A Lei Orgânica do Ensino Secundário (LOES)

Se as discussões sobre o Plano Nacional de Educação não revelam inteiramente as diretrizes da educação pública estadonovista, pelo menos expressam o processo de composição das forças políticas no setor e a fragilização delas frente à hipertrofia estatal, seja em decorrência da aderência ao Estado autoritário, e/ou em função da mutação de convicções frente ao clima ideológico dominante. De qualquer forma, o PNE elaborado ainda é fruto de uma relação entre agentes políticos e Estado que se vê rapidamente ultrapassada pelos acontecimentos de novembro de 1937.<sup>51</sup>

A política educacional do Estado Novo é realizada, num

sentido mais estrito, pelas Leis Orgânicas do Ensino Industrial, do Ensino Comercial, do Ensino Secundário, do Ensino Primário, esta última promulgada após o desfecho do Estado Novo, como já vimos. O processo de elaboração da Lei Orgânica do Ensino Secundário (LOES), objeto do nosso estudo nesta parte, far-se-á quase que individualmente pelo Ministro Gustavo Capanema.<sup>52</sup> / Desde 1936, cogita o Ministro na reforma do ensino secundário, como revelam os pareceres recebidos por ele, provavelmente por sua solicitação, a respeito de uma proposta de reformulação intitulada "Pontos essenciais para uma reforma eficiente do ensino secundário".<sup>53</sup>

↳ Entretanto, somente nos anos de 1939 e 1940 aparecem trabalhos de reforma do ensino secundário elaborados por comissões designadas para este fim pelo Ministro, da mesma forma como se avolumam sugestões de reformas encaminhadas por inspetores federais e por professores.<sup>54</sup> Em princípio de 1941, Capanema já havia formulado algumas diretrizes gerais para esta reforma, no que diz respeito às finalidades (cultura geral e orientação profissional), às disciplinas (cultura básica de humanidades), à subdivisão em ciclos (3 ciclos), à fiscalização, à autorização para o exercício do ensino, aos exames finais (apenas para o 3º ciclo os exames seriam públicos).<sup>55</sup>

O documento referido mostra que muitas modificações ainda serão feitas para que Capanema formule a sua proposta de lei definitiva. Ainda em princípio do mesmo ano (abril de 1941), em texto preparatório de entrevista à imprensa do país, Capanema diz, surpreendentemente, que o professor é o elemento essencial da educação "(...) que o mau professor inutiliza todos os princípios, preceitos e propósitos e que o bom professor (...) é, por si só,

apto a dar ótimo ensino".<sup>56</sup> O Ministro, então, arrola as medidas do MES para tal melhoria dos docentes, como: a organização das faculdades de filosofia, as exigências de registro do professor, o salário condigno e as limitações do número de aulas diárias pelo professor. A surpresa quanto às palavras do Ministro está em se valorizar a formação do mestre, quando se está prestes a codificar estritamente as formas, conteúdos e procedimentos do ensino. Na mesma entrevista, Capanema elogia a Reforma Francisco Campos, do ensino secundário, em 1931. Ele considera que nos últimos dez anos houve não apenas crescimento considerável, como também melhoria do ensino secundário.

Os jornais publicarão a fala do Ministro em 8 de abril da quele ano. O Jornal do Brasil, em especial, é crítico na avaliação dela, contrariando a expectativa otimista de Capanema sobre o ensino secundário e criticando o processo de elaboração da reforma pretendida, que estaria sendo executada, segundo o jornal, a portas fechadas, "clandestinamente, sem a audiência dos que podem opinar a respeito e sem debate público".<sup>57</sup>

Não obstante a pertinência da crítica do jornal, a proposta de lei orgânica formulada por Capanema não está desconectada de certas questões educacionais propostas pelos principais atores, como católicos e renovadores, ainda que a lei não se restrinja a estas influências.<sup>58</sup> Da mesma forma, o projeto de Capanema liga-se a tendências já definidas na política educacional, pelo menos desde a Reforma Francisco Campos. Assim é que Capanema retoma o que já fora consagrado pela outra Reforma, qual seja a exigência de se fazer do ensino secundário um ensino de formação,

e não meramente preparatório para as classes superiores. Ele terá como finalidade a formação da personalidade integral do aluno, a sua formação espiritual, patriótica e humanística, além da preparação intelectual.

Capanema apresenta a sua lei orgânica apontando para uma formação geral, acentuada em humanidades clássicas e preocupação com a formação moral e religiosa. Isso expressa a sua adesão à crítica católica à Reforma Campos, que acentuou os currículos de caráter científico em detrimento da formação humanística, segundo aquela crítica.

Apesar de que caminhe no sentido católico em aspectos da formação geral, como também em alguns aspectos específicos, como a educação em separado por sexo, a lei orgânica não escapa da crítica do agente católico, principalmente no que se refere à persistência do excesso de matérias curriculares, o que naturalmente onera o ensino.<sup>59</sup> A hipótese que levantamos é a de que a ênfase na questão da viabilidade econômica do fazer educacional constitui-se numa nova dimensão da crítica católica, não mais agora restrita aos aspectos doutrinários da educação. A nosso ver isso sintoniza uma mutação no caráter do agente católico, agora posicionando-se em conjunto com o setor privado de ensino, fazendo-se expressão de um segmento de interesses que já não se define fundamentalmente pela catolicidade, mas pela secularidade do empreendimento educacional.<sup>60</sup>

A despeito das transformações que vêm ocorrendo no agente católico, a crítica de caráter doutrinário não lhe está ausente. Ela se fará por porta-voz mais ligado aos meios eclesiásticos e militantes (como a Ação Católica Brasileira) do que ao segmento educacional religioso (os jesuítas Leonel Franca e Arlindo Viei-

ra), como é o caso do Pe. Helder Câmara.<sup>61</sup> Pe. Helder percebe que a definição dos elementos essenciais da moralidade na lei orgânica (Art. 23) não é estritamente cristã, ainda que não se lhe oponha. Em aspecto mais específico, o da orientação educacional (cap. VI), o que se propõe na lei é precisamente a laicização da orientação moral e de vida do adolescente.<sup>62</sup> Conclui o Pe. Helder que não se trata de uma lei católica, apenas encontrando-se "bastante dentro dos nossos princípios", o que a faz merecedora de defesa pelo menos contra os "inimigos do espírito cristão".

Por seu turno, a crítica do antigo líder renovador Lourenço Filho é mais incisiva<sup>63</sup>, apesar de ocupar cargo de confiança do Ministro, como a chefia do recém criado (1938) Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Lourenço ataca precisamente um ponto ultra-sensível no projeto do Ministro Capanema, qual seja a finalidade do ensino secundário de "conservação dos elementos básicos e expressivos da cultura nacional".<sup>64</sup> Para o Ministro, o ensino secundário é, por excelência, o lugar da influência nacional. Se no ensino primário e profissional é inevitável e conveniente a influência local e, no ensino superior, a universal, "(...) no ensino secundário, só uma influência se admite: a nacional".<sup>65</sup>

Ora, Lourenço mostra que, se for assim, isso "(...) levaria a expungir o ensino de línguas estrangeiras, da própria história universal, da maior parte do desenvolvimento científico do nosso tempo - tudo enfim, que não seja elemento expressivo da cultura nacional".

Não discorda o antigo líder renovador, entretanto, de que o ensino secundário deve ter um "sentido nacional de cultura" (expressão usada entre aspas pelo autor). Mas a divergência não é a-

penas de acento ou de forma de colocação, pois Lourenço não deixa de afirmar a sua compreensão de finalidade do ensino secundário, que para ele não é outra senão a de "'diferenciar' as capacidades individuais, oferecendo oportunidade para o seu máximo desenvolvimento", além da função de articulação de orientação de vocações.

Aqui toca-se fundo em outro aspecto polêmico do projeto de Capanema, que é a sua concepção de ensino secundário voltado para a seleção de capacidades individuais. Para Lourenço Filho, o "Ginásio de faculdades mentais" é uma concepção ultrapassada, pois o ensino deve atender às necessidades do educando. Assim, "os adolescentes não são feitos para as escolas, mas as escolas é que devem ser feitas para eles", diz o líder renovador no melhor estilo escolanovista.

Outros aspectos de forma e de conteúdo se seguem na crítica fundamental de Lourenço, mostrando bem que apesar de colaborador prestigiado pelo Ministro Capanema, nenhuma participação lhe coube na elaboração de tal projeto. Como explicar, então, a relação estreita com Capanema desse colaborador de concepções tão distintas?

A explicação parece vir de uma compreensão geral de Lourenço Filho das transformações educacionais ocorridas no pós-30, das quais, para ele, o Estado Novo é herdeiro e continuador. Em conferência realizada no DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) em maio de 1940<sup>66</sup>, Lourenço expressa o seu posicionamento frente à política educacional estadonovista. Para ele a grande tendência desviante da educação brasileira é a de ser ela um empreendimento do Estado e não do povo. Isto daria à educação um caráter formal, decorrente em grande medida do predomínio em nossa reali-

dade de velhos ideais. As iniciativas governamentais que estimulam e promovem o ensino profissional, que racionalizam a administração e criam órgãos técnicos para a pesquisa educacional, que exigem concursos públicos para o exercício das funções do Estado, que expandem a educação extra-escolar, tudo isso aponta, para ele, num sentido novo que busca o colamento do Estado com a dinâmica social. E o processo educativo não será outra coisa senão o que determinar em última instância essa evolução social.

Assim, as divergências com Capanema, ainda que substanciais em termos doutrinários, não são mais do que aspectos pontuais numa implementação político-administrativa educacional e cultural, que para Lourenço, globalmente, representa a ruptura com arraigados vícios da educação nacional.<sup>67</sup>

Lourenço percebe nas medidas estatais de racionalização administrativa, na extensão nacional da ação do Ministério público, na preparação técnica do poder público para abordar questões educacionais, na criação de instituições públicas de cultura, de extensão cultural e de educação, o estabelecimento de um padrão público que era uma exigência da Revolução de 1930, consagrada na Constituição de 1934 e reafirmada, segundo ele, na Carta de 1937. Portanto, a iniciativa, o controle e fiscalização estatal fazem parte dessa nova dimensão da ação pública. Tal perspectiva é corroborada pelas circunstâncias históricas de época, tanto as que alimentam as exigências de segurança da Nação, em decorrência da guerra, como as que resultam do vigor de modelos estatais totalitários que vigoram em certas áreas do mundo, que aqui repercutem.<sup>68</sup>

À exigência doutrinária do escolanovismo que obriga Lourenço a não confundir o ato de governo com a ação estatal,<sup>69</sup> ele responde com a idéia de que as iniciativas governamentais visam

ao colamento da educação com a dinâmica social.

Entretanto, por mais que as iniciativas técnicas de Lourenço Filho, como vimos em diversos momentos do capítulo anterior, procurassem dar substância à ação ministerial, ele não consegue impedir a degenerência formalista da intervenção estatal, conforme apontam outros críticos da educação estadonovista.

Para ampliarmos a avaliação da lei orgânica, vejamos a compreensão da política educacional do Estado Novo de quem nunca se comprometeu com ele, como o também antigo líder renovador Anísio Teixeira. Para esse educador:

"O estado-novo transformou a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o ministério, o órgão de registro, fiscalização e controle do cumprimento dessas leis e regulamentos. A sua função é a de dizer se a educação é legal ou ilegal, conforme tenham sido ou não cumpridas as formalidades e os prazos fixados na lei e nos regulamentos [...] "Foi este fato que transformou o Ministério da Educação, durante o período estado-novista, no organismo central de controle e fiscalização da educação, em tudo equivalente a um cartório da educação nacional. Ali se registra e se "legaliza" a educação ministrada aos brasileiros. É o cartório e o contencioso da educação nacional, atuando mediante autos de processos, e prova documental, concedendo o direito de educar e fiscalizando o cumprimento da lei nas atividades públicas e particulares relativas ao ensino."<sup>70</sup>

A crítica de Anísio não se restringe à dimensão administrativa, estendendo-se ao efeito que tal política exerce sobre o processo pedagógico. Para ele, a centralidade burocrático-formal,

matando a autonomia do ensino, atinge a própria vitalidade da educação que terá de ser necessariamente criadora. A exigência dessa criatividade é decorrência do suposto de que a educação "... é, por excelência, pessoal e tão diversificada(a) quanto o número de alunos que ali estiverem se educando. Se há tarefa que não pode obedecer a planos previamente fixados é a da educação".<sup>71</sup>

Diferentemente de Lourenço Filho, para Anísio Teixeira a dimensão centralizadora da legislação educacional, implantada pelo Estado Novo, expressa o arcaísmo do poder pessoal que a Revolução de 1930 tentou extinguir da realidade nacional. Nesse sentido, o Estado Novo é a contra-revolução, é a restauração do tradicional e conservador que deixou sua marca nos primeiros 40 anos da República.<sup>72</sup>

Outra dimensão abordada pela crítica de Anísio, que mais de perto diz respeito ao ensino secundário, refere-se à relação entre ensino público e ensino privado. Ele percebe um vetor institucional favorecedor de uma expansão privatista no ensino em decorrência da igualização da educação privada à pública, ambas subordinadas ao mesmo elenco de normas formais e burocráticas; ao mesmo tempo, dá-se o comprometimento da eficiência do ensino público frente à centralização administrativa de seus serviços.

Um outro crítico acerbo dos resultados da lei orgânica do ensino secundário, Geraldo Bastos Silva, afirma que a degenerência formalista da ação do Estado, além de comprometer os próprios objetivos finalísticos de seleção de individualidades condutoras, propostos por Capanema, facilitou a expansão do ensino privado em termos empresariais.<sup>73</sup>

O empresariamento do ensino privado tem, porém, razões

que precisam ser buscadas na gênese desse empresariado e na relação especial que estabelecerão, em meados da década de 1940, com o poder público. É o que passaremos a tratar no próximo tópico deste capítulo.

#### 4.3 O empresariamento cartorial do ensino secundário

Em outro momento do trabalho, já nos referimos às análises históricas de Anísio Teixeira, propiciadas pelo seu corajoso combate aos privilégios cartoriais do ensino privado no Brasil, bem detectado por ele em escritos da década de 1950. Nessas análises, ele estabelece duas fases da escola privada aqui implantada: aquela anterior a 1930, onde as escolas particulares, de modo geral católicas, primavam pela sua autonomia frente ao Estado, inteiramente independentes em matéria financeira; e a outra fase, pós-1930, onde o ensino privado acaba por se tornar caudatário do Estado quanto a sua legalização, regulamentação e fiscalização, bem como pretendente às benesses financeiras e outras que o Estado lhe pudesse dar.

A nosso ver, consideramos que Anísio globaliza nessa segunda fase, na verdade, dois processos. O primeiro refere-se ao empresariamento do ensino privado, que se inicia na década de 1930 e que se prolonga aos dias atuais. Ele é decorrente da grande expansão do ensino médio, naquela década, da continuidade de uma política de Estado de reduzido investimento público nesse ensino,

deixando-o à iniciativa privada e de uma política pública de ampliação da legalização e igualização do ensino particular ao público, em função da quebra do monopólio estatal do acesso ao ensino superior (como foi visto no capítulo I), o que representou um reconhecimento de mérito para aquele. Naturalmente que essas circunstâncias criaram condições para o surgimento de interesses empresariais no setor de ensino médio, particularmente o secundário.<sup>74</sup>

O segundo processo é o de cartorialização do segmento empresarial. Atribuimos essa qualificação ao processo de privilégio estatal do setor, transferindo-lhe benefícios especiais. De acordo com a nossa análise, isso ocorreu na crise final do Estado Novo. Evidentemente que as condições que possibilitaram a partida do processo de cartorialização são anteriores àqueles anos, situando-se especialmente na política educacional dos anos 30, que, se por um lado, gerou o empresariamento da educação secundária, por outro, acentuou a legislação regulamentadora e fiscalizadora minudente, através da qual definiu-se o caráter público deste ensino.

Como se viu anteriormente, a grande significação da política da Reforma Campos para o ensino secundário foi precisamente a de ter generalizado o caráter público do ensino privado, à medida em que retirou a chancela pública dos exames de acesso das mãos do Estado. Tem-se, pois, os dois processos geradores e conformadores do novo agente social, o empresariado educacional, acoplados: empresariamento do privatismo escolar e publicização do privado, este último expressando no plano da representação a negação do primeiro processo. Ora, não tardou ao novo agente social fazer

se sujeito político buscando a contrapartida ao seu caráter público, qual seja reivindicando o acesso direto ou indireto à verba pública.

A Lei Orgânica do Ensino Secundário, de 1942, obra e graça praticamente exclusiva do Ministro Capanema, é exemplar desse ponto de vista. No seu artigo 70, a referida lei define que as pessoas naturais e as pessoas jurídicas de direito privado que mantenham estabelecimentos de ensino secundário, são consideradas como no desempenho de função de caráter público, cabendo-lhes, em matéria educativa, os deveres e responsabilidades inerentes ao serviço público. De conformidade com esse princípio de definição pública da educação, evidentemente que a lei não poderia se omitir na questão das mensalidades escolares. Ela interferirá nesse aspecto, determinando a modicidade geral do custo das mensalidades (Art. 88) bem como estabelecendo a exigência de gratuidade de lugares escolares (Art. 90).

Não tardou a que Capanema, frente a inúmeras denúncias de pais e inspetores sobre as altas mensalidades cobradas pelas escolas secundárias<sup>75</sup>, nomeasse, em março de 1943, uma comissão com a finalidade de "fixar os critérios gerais que se tornarão obrigatórios, destinados a regular as modalidades e os limites dos pagamentos que poderão ser exigidos dos pais de família pelos estabelecimentos de ensino secundário, a título de contribuição pela educação de seus filhos matriculados nesses estabelecimentos".<sup>76</sup>

Tinha também a comissão a finalidade de "estudar e propor o critério geral, segundo o qual ... deverá ser fixada a porcentagem de lugares gratuitos e de contribuição reduzida, que serão anualmente concedidos a adolescentes necessitados pelos estabelecimentos

de ensino secundário".<sup>77</sup> Ao instalar a comissão, Capanema argumenta:

"O caráter de função pública, atribuído ao ensino pelo Presidente Getúlio Vargas, redobra as responsabilidades dos nossos educadores e proprietários de casa de instrução, pois afasta a idéia de lucro exagerado, de ganho excessivo, que o trabalho de ensino evidentemente não comporta."<sup>78</sup>

A comissão apresenta ao Ministro o seu primeiro relatório em 19 de outubro de 1943, juntamente com proposta de decreto-lei para a regulamentação da matéria. Tal relatório é publicado pela Imprensa Oficial, a fim de que ficasse aberto à crítica e às sugestões das classes interessadas. O critério geral assumido pela comissão foi o de estabelecer fórmulas fixas, a partir da receita e do custo, para que se chegasse à mensalidade dos alunos, ao salário dos professores e ao salário do diretor. A comissão fixa em 7% ao ano a remuneração dos capitais investidos.

Naturalmente que o cumprimento de tais normas implicaria um controle detalhado da escrita contábil do estabelecimento. Ora, isso era tudo o que não desejavam os empresários do ensino, acostumados que estavam ao sistema então vigente de "liberdade de concorrência entre os estabelecimentos de ensino". Não tardou o surgimento da crítica ao relatório da comissão, conforme aliás era do desejo de Capanema.

Ao lado da crítica maldizente do Colégio Jacobina, taxado de comunista o critério de remuneração do diretor em confronto com a dos professores<sup>79</sup>, surge um documento dirigido ao Ministro e apresentado como um "Memorial" do Colégio Oswaldo Cruz, de São

Paulo,<sup>80</sup> Trata-se de um longo estudo sobre os critérios a que chegou a comissão encarregada de regular aqueles dispositivos da Lei Orgânica. Ela procura demonstrar a rigidez das fórmulas propostas, acarretando, segundo o documento, mensalidades baixas pagas pelos alunos e remuneração alta aos professores. Discorda ainda da taxa de remuneração dos capitais investidos, por "excessivamente baixa", e naturalmente é favorável à livre concorrência entre as escolas. Propõe como solução para as exigências da legislação, como a gratuidade de lugares para alunos necessitados e a instituição de providências assistenciais para os alunos, a criação de um Fundo Nacional para o Ensino Secundário, que seria formado por parte da lucratividade das escolas e administrado pelo Governo.

Tal "Memorial" é encampado pelo influente Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário do Rio de Janeiro, acrescido de longa argumentação.<sup>81</sup> Nem assim, entretanto, ele sensibilizará a comissão nomeada por Capanema que manterá no relatório final, apresentado em junho de 1944, fundamentalmente os argumentos e as fórmulas do primeiro relatório. A contra-argumentação da comissão é a de que as críticas do Colégio Oswaldo Cruz e a do Ginásio Jacobina não são apenas "infundadas", como as sugestões são "destituídas de senso". O que elas propõem é que "não seja adotada providência alguma para baratear o ensino".<sup>82</sup>

Não obstante a firmeza demonstrada pela comissão em suas argumentações e a limpidez de suas fórmulas, nenhuma medida é adotada ao longo daquele ano (1944). Em setembro, reuniu-se o Primeiro Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial. Vale a pena nos estendermos um pouco so-

bre os seus argumentos e reivindicações.

Frente à pressão do Governo, via comissão, visando à regulamentação dos lucros empresariais no ensino, bem como uma certa mobilização de opinião pública contrária à comercialização educacional, os empresários de educação não têm dúvidas em bem colocar a questão: "O problema fundamental que aflige o ensino secundário do país, no presente momento, poder-se-ia dizer que consiste no impasse criado entre o ensino de iniciativa privada, custeado exclusivamente pelas contribuições dos alunos e que evidentemente não pode ser de preços mínimos, de forma a manter-se ao alcance das bolsas menos favorecidas, e a imperiosa necessidade de o Estado atender ao postulado democrático de multiplicar o número de oportunidades educacionais para todos."<sup>83</sup>

Assim colocada a questão, a solução não será outra senão a de "proclamar a necessidade imperiosa da criação de estabelecimentos de Ensino Secundário de caráter oficial". "Ao ensino privado, não nos iludamos, será sempre impossível realizar o milagre de, num país de tão baixo nível econômico, conseguir uma ampla disseminação do ensino secundário, indispensável à formação de 'elites' (aspas do documento) exigidas por toda nação civilizada."

A coerência das reflexões do Congresso patronal, no que diz respeito à autonomia do ensino privado frente ao Estado, no entanto, vai apenas até aí. Poucas linhas abaixo da conclusão acima, a mesma subcomissão que alinhavou aquelas reflexões não titubeia em enumerar as suas reivindicações básicas: 1. absoluta isenção de impostos, taxas ou tributos federais, estaduais ou municipais que incidem sobre os estabelecimentos de ensino, de propriedade privada; 2. plano nacional de crédito escolar a ser implan-

tado pelas Caixas Econômicas, pelo Banco do Brasil e por instituições de previdência social, com taxas de juros de 5% ao ano e prazo de amortização de 20 anos para imóveis destinados à instalação de instituições de ensino.

O Congresso do patronato encaminha, então, ao Presidente da República um "memorial" onde alinhava uma série de considerações que demonstrariam um estancamento do crescimento do ensino secundário privado desde 1942. Eis, assim, as razões para as facilidades de crédito solicitadas, sempre sustentadas no art. 128, da Constituição de 1937, que estabelece a colaboração do Estado com o ensino privado. Os favores solicitados não constituiriam injustificado privilégio, pois pretende-se também estabelecer a "criação de uma porcentagem de matrículas gratuitas e de contribuições reduzidas e a limitação da renda dos capitais investidos em instituições de ensino, (retirando) a estas mesmas instituições qualquer cunho de interesse comercial".

A grande solução apontada pelo patronato do ensino para cumprir as exigências da lei orgânica, de modicidade e gratuidade, seria a constituição do Fundo Nacional do Ensino Secundário, que seria formado pelos rendimentos excedentes dos capitais investidos nos estabelecimentos de ensino. A proposta dos empresários é de fato engenhosa. Ela começa por interpretar a modicidade das mensalidades escolares, prevista na lei orgânica, como uma relação entre o custo do serviço prestado e o preço por ele cobrado, o que permite a diversidade de ofertas de padrão de educação. Assim entendendo a modicidade, o que vai se propor é a limitação da renda relativa aos capitais investidos nos estabelecimentos de ensino, "conciliando, dentro do limite imposto (pela diferença entre o cus

to e o preço), a norma legal da modicidade e a justa remuneração dos capitais aplicados". Com essa interpretação o patronato retira de cogitação qualquer tentativa de estabelecer norma fixa para a remuneração dos professores e do diretor, conforme previra a proposta da comissão ministerial.

O sistema preconizado, então, para a limitação de renda dos capitais aplicados nos estabelecimentos de ensino será o de transferência para o Fundo de parte (2/3) do "excesso eventualmente apurado sobre a cifra (12%) correspondente aos juros do capital" (ou do patrimônio). Caso o lucro líquido anual, após todas as retiradas, não comportasse o excesso, naturalmente não haveria participação daquele estabelecimento no Fundo; e isto seria um sinal de que suas mensalidades seriam módicas. As retiradas da renda global seriam, então, a taxa de 10% como quota de depreciação dos bens móveis e 12% como juros do patrimônio. Do excesso do lucro líquido, 2/3 iriam para o Fundo, e 1/3 constituiria capital de reapplicação no estabelecimento, "com obrigatoriedade, entretanto, de se destinar ao aperfeiçoamento e ampliação do equipamento escolar e ao ressarcimento de eventuais prejuízos futuros".

Dos lugares gratuitos ou de contribuição reduzida, obrigatórios por lei, haveria ainda a possibilidade alternativa de transferência para o Fundo de verbas correspondentes.

Caberia ao Ministério, do modo que lhe aprouvesse, a aplicação das verbas do Fundo.

Desnecessário salientar as vantagens que a engenhosa proposta do patronato se auto-atribui, particularmente em relação àquela formulada pela comissão ministerial. O contraste entre as duas formulações e a rápida articulação empresarial em torno da

sua proposta produz, pelo visto, efeitos paralisantes sobre o Ministério de Educação no que comporta a implementação da questão. Fica-se em suspenso qualquer decisão até meados do ano seguinte.

Não se sabe o que se passou ao longo desse tempo, até porque os fatos do período, no que tange ao problema, não foram certamente documentados. No entretanto, o que é registrável é a nomeação pela portaria ministerial nº 285, de 4 de junho de 1945, de uma nova comissão especial para estudar a questão do custo do ensino, agora já não mais uma comissão formada apenas por técnicos do Ministério, mas também com representação de empresários e professores.

Uma certa circunstância é aceleradora da resolução daquela questão em meados de 1945. Em abril desse ano, uma portaria ministerial de número 204 determina um aumento de 25% para os professores da rede privada. Dado o congelamento dos preços, decretado pela Coordenação da Mobilização Econômica, ficam os estabelecimentos de ensino sem possibilidade de compensação nas mensalidades escolares.

A reação do empresariado não se faz esperar.<sup>84</sup> Naquele mesmo mês, Capanema envia ao Presidente projeto de decreto-lei que determinaria a suspensão de pagamento das taxas de inspeção sobre as escolas particulares, sob a alegação explícita de compensação aos empresários em função do aumento dos professores. A contrapartida daqueles seria a disposição de conceder 5% da capacidade total do estabelecimento em matrículas gratuitas.<sup>85</sup>

Ainda assim, não se deram os empresários por satisfeitos. Não tardou a que o Ministro Capanema emitisse nova portaria, de número 204-A, permitindo a cobrança de quota adicional às mensalida

des escolares. Ficou desse jeito o Ministério sob dois fogos: de um lado, os empresários exigindo novas concessões que "reforce(m) a economia dos educandários atingidos pela Portaria 204"<sup>86</sup>; de outro, os estudantes pleiteando a revogação da quota adicional.

O Ministro cede aos estudantes a revogação solicitada, não sem antes ouvir o parecer favorável da nova comissão especial designada para estudar o problema do custo do ensino.<sup>87</sup>

A nova comissão especial não tarda em elaborar as suas propostas.<sup>88</sup> Desdobram-se as sugestões em dois grupos: 1. medidas que "atende(m) à situação de emergência criada pela revogação da portaria ministerial n. 204-A..."; 2. medidas que "dêem solução orgânica ao problema econômico dos estabelecimentos particulares de ensino..." Fazem parte do primeiro grupo de sugestões, entre outras medidas: o "auxílio financeiro, imediato e eficaz, aos estabelecimentos particulares... que possibilite a integral execução da portaria ministerial nº 242" (a que concede aumento aos professores) (grifo nosso); "isenção dos impostos e taxas de competência da União... e recomendação da União aos poderes estaduais e municipais para o mesmo efeito"; "revisão do 'currículum' escolar para o seu desafogo..."; "simplificação dos serviços de secretaria dos estabelecimentos de ensino".

O ponto alto, no entanto, das sugestões da nova comissão é a instituição do Fundo Nacional do Ensino Secundário, basicamente nos termos propostos pelos empresários do ensino, no seu Congresso realizado em setembro do ano anterior. A única diferença em relação àquela primeira proposta patronal é que agora se prevê a contribuição da União, que seria feita sob a forma de dotação orçamentária a ser prevista em lei.

O parecer da comissão é imediatamente aceito por Capanema, com a única ressalva de que o auxílio financeiro pleiteado não fosse sob a forma de subvenção.

A aceitação de tais propostas abre a porta para um importante decreto-lei de auxílio financeiro ao ensino privado, que será feito tomando-se a Caixa Econômica Federal como órgão financiador.<sup>89</sup> Trata-se de um sistema de empréstimo, instituído em caráter permanente "com excepcionais facilidades, no que diz respeito às condições de garantia, prazos e juros, (o que) poderá possibilitar amplo e satisfatório desenvolvimento dos estabelecimentos de ensino em geral e, especialmente, dos estabelecimentos de educação secundária".<sup>90</sup>

Não foi sem reações que essa política de favorecimento às escolas privadas se instalou: logo após a nomeação da segunda comissão especial para estudar a questão do custo do ensino, Mário de Brito, um dos três membros da primeira comissão, dirige carta a Capanema solicitando do Ministro uma satisfação pública do porquê da não aceitação das sugestões apresentadas pela primeira comissão.<sup>91</sup> Brito acusa de participar da nova comissão "pessoas interessadas na manutenção dos grandes lucros propiciados pela exploração do ensino". Para ele, providências do tipo suspensão ou diminuição de taxas e impostos só poderão baratear o ensino se acompanhadas da limitação de lucros; caso contrário, apenas beneficiarão os estabelecimentos de ensino.<sup>92</sup>

Resta-nos entender as razões que levaram o governo federal, através do Ministro Capanema, a uma posição tão abertamente favorável ao beneficiamento de tipo cartorial ao ensino privado. Saliente-se, desde logo, que não é empresarial a compreensão que Capanema tem do papel da educação privada. Ligado ao meio católico mineiro, desde a sua formação escolar, e mantendo ao longo de sua gestão ministerial um estreito contato com os diretores daqueles educandários religiosos, Capanema tem naquelas antigas escolas o fundamento do seu ideal educacional. O caráter de função pública dado por ele na Lei Orgânica do Ensino Secundário aos estabelecimentos privados revela bem o seu ideal anti-empresarial em matéria de ensino, pois que não é outra a sua intenção senão a de controlar o "lucro exagerado", o "ganho excessivo" na educação, conforme já o citamos anteriormente. Não é, pois, através da livre concorrência entre os estabelecimentos de ensino que, para ele, se dará a estimulação educacional.

O desenvolvimento educacional para Capanema é um processo indutivo estatal. Diferentemente dos renovadores, entretanto, que tomam o papel do Estado como o de estimulação através da iniciativa pública, da assessoria técnica, do apoio financeiro, ele entenderá esse papel acentuando a dimensão reguladora e fiscalizadora. Essa visão orgânica do Estado, como regedor da sociedade, combina-se com a continuidade no pós-30, a despeito da introdução de certos traços de modernidade, de uma política tradicional na Velha República de reduzido investimento público em educação, deixando o ensino básico ao encargo financeiro de Estados e Municípios, e o ensino secundário e superior à fiscalização da União.

Assim é que se iniciam os anos de 1940 com o mesmo porcen

tual de escolas privadas de ensino médio com que terminaram os a nos de 1920: em torno de 90%. Capanema é explícito, em seus argumentos justificadores do auxílio estatal ao ensino privado, do li mite da política pública de investimento educacional, assim se expressando:

"Longe estamos da possibilidade de um ensi no secundário inteiramente oficial. Os orçamentos do serviço público, na União, nos Estados e nos Municípios, não permitem ainda a constituição de uma rede nacional de escolas secundárias oficiais, bastante às exigências da cultura popular de nosso país. Força é que contemos com a iniciativa privada, a cuja responsabilidade se acha neste momento a maior parte de nossas esco las secundárias.

"É preciso reconhecer, assim, a significação elevada e patriótica dos empreendimentos de natureza particular, nesta matéria. (...)"<sup>93</sup>

Mas em nosso entender não é apenas a lógica irrefutável da carência do investimento público que resulta numa política estatal de favorecimentos ao ensino privado. Como bem salientamos nas informações acima, o impulso primeiro da política pública, através da Lei Orgânica do Ensino Secundário e da primeira tentativa de regulamentação do custo do ensino, pela comissão especial (a primeira), foi o de controlar a lucratividade do setor, como se se quisesse deter o processo de empresariamento das escolas privadas, que se instalara ao longo dos anos de 1930. Esta intenção pre dominou na política do MES até meados de 1944, quando a primeira comissão entregou o seu relatório final.

O que se passou, então, no Governo, que o levará, no ano seguinte, a fazer imensas concessões públicas ao ensino privado, já que não só recusara-se a fazê-lo em outras investidas, algumas inclusive respaldadas por Capanema<sup>94</sup>, como buscava agora até controlar-lhe os lucros? A outra questão, correlata, que compõe o outro lado da medalha, refere-se ao porquê do ensino privado buscar uma relação cartorial com o Estado, ao invés de reconstituir a autonomia que perdera ao longo da última década.

Começemos por tentar responder a última questão. Não nos parece difícil perceber as razões do caminho cartorial, seguido pelo patronato do ensino, frente às circunstâncias históricas de formação desse empresariado. Já nos referimos, no capítulo I, ao referencial normativo constituído plenamente com a Reforma Francisco Campos, de 1931, com suas características de baixo investimento estatal na educação secundária e de ampla regência pedagógica e fiscalização formalmente estrita, por parte da União, através da política de equiparação entre ensino público e ensino privado.

Embora tais circunstâncias representem elos de dependência pedagógica e administrativa dos estabelecimentos privados em relação ao Estado<sup>95</sup>, elas expressam, como vimos, o fim do monopólio estatal do acesso ao 3º grau. Foi precisamente esse fato, promovido pela Reforma Campos, que forneceu o respaldo legal ao ensino privado para a grande expansão da educação secundária nos anos de 1930, o que resultou altamente benéfica para o setor.

Não obstante a interferência estatal sobre a educação secundária, o governo mantivera-se afastado, no decorrer dos anos de 1930, da matéria financeira dos estabelecimentos. Não tardou, entretanto, a chegar o momento em que o Estado cobrou a contraparti

da a oficialização do ensino privado, que não era outra senão o atendimento a demanda de setores mais carentes da população que batiam às portas de tais escolas.

Ora, ante a nova exigência governamental, não há como o empresariado do ensino reivindicar a autonomia frente ao Estado, pois que isto representaria o fim da oficialização do ensino privado, base de toda a expansão privatista aqui ocorrida na educação secundária. Não é por outra razão que a argumentação do empsariado no Primeiro Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial é absolutamente contraditória. Ao lado da proposta de que o Estado multiplique as oportunidades educacionais para todos, via ensino público, de forma a deixá-los com autonomia para cobrarem o que quiserem aos que optarem pelo ensino privado, reivindicam eles do Estado uma série de privilégios públicos, como isenção de impostos e sistemas especiais de crédito.

Desse modo, o impulso do patronato do ensino será o de buscar, frente às novas exigências estatais, a contrapartida da contrapartida, ou seja, os benefícios públicos.

Voltemos agora ao tema da primeira questão que propusemos: Por que se fizeram concessões públicas ao ensino privado? Dois aspectos nos parecem fundamentais e complementares: 1. a articulação dos interesses do ensino particular, marcada pela realização do I Congresso dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial, em setembro de 1944; 2. a crise política de governo e de regime no último ano do Estado Novo.

Quanto ao primeiro aspecto, assinale-se que ali se definiu, de uma vez por todas, a relação que o ensino privado buscou

estabelecer com o Estado.<sup>96</sup> Por outro lado, diga-se logo, a mobilização do patronato do ensino não é isenta de posicionamento político frente à crise que o governo vive. Ela se alinha decididamente ao lado do governo, não apenas em função das circunstâncias específicas do momento político, mas louvando os fundamentos corporativos e autoritários do regime que se chamou Estado Novo. Certamente não será desprezível ao governo, que em 1944 encontra-se em plena crise de suas estruturas políticas, achar um setor social organizado, com abrangência nacional, disposto a defendê-lo de ataques que lhe atingem os próprios fundamentos. Constituiu-se ali um ganho político para o patronato do ensino que terá efeitos decisivos no momento em que a crise do regime tornar-se definitiva, em meados do ano seguinte.

O ano de 1945 inicia-se com o Governo ainda indefinido sobre a questão do custo do ensino. Lourenço Filho, diretor do INEP, envia ao Ministro Capanema estudos comparativos entre o Brasil e a Argentina sobre gastos públicos em educação, relativos ao ano de 1940. O confronto das despesas totais (governo central mais unidades federadas) revela que a Argentina possui um investimento "per capita" oito vezes maior que o brasileiro.<sup>97</sup> Tais estudos, se objetivam demonstrar ao Ministro o imenso déficit brasileiro de investimento público em educação, parecem instigar em Capanema a posição de que, frente à grande defasagem, não há mesmo outra solução senão o caminho alternativo do favorecimento ao ensino particular.

O Ministro da Educação e Saúde, que já em 1940 mostrara-se sensível a concessões públicas ao ensino privado, encontrará agora, em princípio de 1945, o Governo mais aberto a concedê-

las. O que mudou? Parece-nos que o fato novo, na conjuntura de crise política vivida pelo Governo Vargas, é a determinação governamental de buscar a mobilização social em apoio ao Governo. A bibliografia histórica nos situa esse período a partir de final de fevereiro de 1945, quando o Governo edita o Ato Adicional nº 9.<sup>98</sup>

De fato, a circunstância que desencadeou a resolução da questão do custo do ensino foi, como vimos, a portaria ministerial que determinou um aumento de 25% para os professores da rede privada, em abril daquele ano. O ineditismo da forma como se determinou o aumento para os professores da rede particular, portanto, sujeitos à CLT, através de portaria ministerial, bem demonstra o comprometimento de Capanema com as novas diretrizes governamentais de busca de apoio social.

A reação do patronato privado, pressionando o Governo às concessões públicas, deu-se precisamente tomando como pretexto a necessidade de cumprimento daquela portaria. Ora, frente à exigência política de satisfazer aos diversos segmentos sociais em voga - os professores, recém contemplados; o patronato do ensino, buscando compensações; o alunado, exigindo o não repasse às mensalidades -, não restou alternativa ao governo, no quadro de sua opção mais funda de não comprometimento orçamentário com a educação média, senão o financiamento indireto através da suspensão de impostos e da concessão de empréstimos públicos favorecidos. Tanto num caso como no outro, o déficit orçamentário dar-se-á a médio e longo prazo.<sup>99</sup>

Abriu-se, dessa forma, a nível da educação média, especialmente a de tipo secundário, o processo que aqui chamamos de cartorialização do ensino privado. Ele é decorrente das opções fun-

das do Estado corporativo-autoritário, aliadas que foram da preservação conservadora de uma política de investimento educacional do Estado, que fora apanágio dos anos anteriores a 1930.

Mais circunstancialmente, o processo de cartorialização decorre da crise daquele padrão de Estado autoritário, vale dizer, das opções que restaram aos seus governantes para fazerem frente à crise.

#### Notas do capítulo IV

- (1 ) Chamamos de relação cartorial com o Estado aquela que beneficia privilegiadamente um segmento de iniciativa privada, transferindo-lhe direta ou indiretamente benesses públicas.
- (2 ) Cf. Geraldo Bastos Silva, A Educação Secundária (Perspectiva histórica e teórica), obra citada, pp.
- (3 ) De certa forma, o livro de Simon Schwartzman et alii, Tempos de Capanema, particularmente o capítulo 8: A Herança dos Tempos, é portador desse tipo de simplificação em sua interpretação geral. | Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo, EDUSP, 1984. |
- (4 ) Expressão usada por nós para significar a interferência do Estado na regulamentação estrita da matéria educacional.
- (5 ) O conceito "referencial normativo" foi definido no texto no final da Introdução.
- (6 ) Silvério, José Horta Baia, Régime autoritaire et education: le cas du Brésil (1930-1945) étudié à la lumière du cas de l'Italie (1922-1943). Tese de Doctorat d'État.
- (7 ) Para Pierre Muller, um "referencial normativo" pode ser decomposto em três aspectos: um referencial global, um referencial setorial e os elementos de integração do setorial no global. "Le 'référentiel global' est une image sociale de toute la société, c'est-à-dire un projet de société autour duquel vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles". Obra citada, p. 173.

- (8 ) Cf. Getúlio Vargas, "Mensagem Apresentada ao Congresso Nacional em 1936". Em Mensagens Presidenciais, Presidência Getúlio Vargas, 1933-1937. Brasília, Câmara dos Deputados, 1978, pp. 699-700.
- (9 ) A análise, no que diz respeito ao PNE, restringiu-se às discussões que antecederam a elaboração do Plano pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), realizada no 1º semestre de 1937.
- (10) Colaboradores: Lourenço Filho, Paulo de Assiz Ribeiro, José Eduardo da Fonseca, Júlio de Mesquita Filho, Almeida Junior, Paul Arbousse Bastide, Helena Antipoff, Benedita Valadares, Alda Lodi, Noemi Silveira (citados por Capanema em "Nota à 1ª Edição" do Questionário).
- (11) A nota à 1ª Edição do Questionário, escrita por Capanema a título de apresentação, está datada de 16 de janeiro de 1936.
- (12) José Silvêrio, em obra citada, entende que o Questionário já se encontra comprometido em romper com a posição neutra do Estado, ao referir-se (o Questionário), em um dos seus quesitos, à exigência de que a educação sirva à segurança, à ordem, à continuidade e ao progresso da nação brasileira (item 7). Acreditamos, não obstante, que em seu conjunto ele não se caracteriza com tal postura, pois não há um acento no referencial definitivo do novo contexto que são as questões dirigidas à formação de uma cidadania patriótica, de cunho simbólico, voltada para uma identidade nacional que não reconhece conflitos sociais nem diferenças regionais, sustentada pela autoridade de chefes e guiada por valores absolutos.
- (13) Cf. Oliveira Vianna, "O Plano Nacional de Educação e a Constituição" (contribuição para a discussão do PEN). CPDOC/FGV, G.C.g 34.05.19, doc. 12, p. 15.
- (14) Idem, p. 17.
- (15) Almir de Andrade, "Artigo sobre o Tema nº 6 do Inquérito sobre o Plano Nacional de Educação", CPDOC/FGV, G.C.g 34.05.19, doc. 7, p. 10. As citações que seguem sem referência são desse documento.

- (16) Caracterização crítica usada no documento que expressou, no debate do PNE, a posição dos renovadores (autor desconhecido) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 34.05.19, doc. 8.
- (17) Idem, p. 2. As citações que seguem sem referência são desse documento.
- (18) Questionário, Cap. II, questão 7. 2ª Edição. CPDOC/FGV, G.C.g 34.05.19, doc. 13.
- (19) Cf. discurso de Teixeira de Freitas, presidente da ABE na época, falando em nome da entidade na posse de Lourenço Filho na chefia do DNE, em abril de 1937. (CPDOC/FGV, LF/Lourenço MAT, pi 38.00.00). Neste discurso, Teixeira de Freitas apresenta Lourenço Filho como uma das três principais lideranças renovadoras, ao lado de Anísio Teixeira e outra liderança (Fernando Azevedo?) a quem Capanema preterira na escolha de Lourenço, mas depois de muito titubear.
- (20) "Não vos aplaudimos, pois, incondicionalmente, muitos de nós, e em muitos pontos, vos temos combatido". Teixeira de Freitas em discurso citado acima.
- (21) Teixeira de Freitas, discurso acima citado.
- (22) Cf. discurso de posse de Lourenço Filho na chefia do DNE, CPDOC/FGV, LF/Lourenço Filho, pi 37.00.00 As citações seguintes, sem referência, são desse documento.
- (23) Há no Arq. Capanema outros documentos renovadores de contribuição mais específica sobre certas áreas educacionais.
- (24) Os supostos autoritários-corporativos nós os definimos na nota 12.
- (25) São três conferências pronunciadas em 23, 27 e 30 de outubro de 1936, na Faculdade de Direito da USP. Estas conferências revelam a franca adesão do líder renovador a um Estado autoritário. Azevedo admite que para prevalecer o interesse geral o chefe de Estado deve se utilizar de todos os meios,

contanto que sejam eficientes. Para ele, "a restauração do sentido do interesse comum, pela aproximação ou 'reconciliação' do Estado com o povo e a nação, é uma das características do movimento nacional, fascista ou hitlerista". A crítica do autor a esses movimentos nacionais é apenas a de que eles podem chegar "ao extremo oposto, da absorção e nivelamento dos indivíduos pelo Estado". Cf. Azevedo, Fernando, "Política contra a educação", em: do autor, *A Educação e seus problemas*. São Paulo, Cia. Ed. Nac., 1937. p. 148.

No Arquivo de Lourenço Filho, CPDOC/FGV, existe uma carta de F. Azevedo, dirigida a Lourenço nos EEUU, datada de 21 de nov. de 1936, onde o autor refere-se ao grande êxito das conferências dadas, e agradece aos elogios que recebeu de Lourenço em função do teor daquelas. Cf. LFC 36.11.21, doc. 1.

- (26) Os renovadores quando falam em liberdade de ensino referem-se fundamentalmente ao processo de proposição pedagógica, e não, como querem os católicos, à liberdade de criação de instituições de ensino privado.
- (27) O programa mínimo católico é aquele colocado como exigência mínima da LEC (Liga Eleitoral Católica) para o apoio eleitoral quando da eleição da Constituinte em 1933. Ele se restringia aos seguintes pontos: 1. indissolubilidade conjugal; 2. ensino religioso facultativo nas escolas públicas; 3. assistência religiosa facultativa às classes armadas.
- (28) Amoroso Lima, Alceu, *Indicações Políticas: Da Revolução à Constituição*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1936. p. 129.
- (29) Idem, p. 130.
- (30) Idem, pp. 130-131. Segundo José Silvério, em tese citada, e José Oscar Beozzo (*A Igreja entre a Revolução de 1930, o Estado Novo e a Redemocratização*, in: Boris Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, vol. 11. São Paulo, Difel, 1984.), tratou-se do êxito de uma estratégia de apelo popular através da LEC.

- (31) Consideramos como traço de modernidade porque a posição pública é mais exigente de coerência e transparência.
- (32) José Silvêrio, obra citada, p. 372.
- (33) Cf. a respeito Amoroso Lima, Alceu - obra citada, p. 226. As demais citações sem referência são desta obra.
- (34) José Silvêrio e Oscar Beozzo, obras citadas, consideram a formação da Ação Católica uma mudança de estratégia da Igreja em relação ao período da Constituinte.
- (35) Razões mais fundas para a posição governista da Igreja podem ser buscadas numa tradicional oposição às agitações tenentistas desde a década de 1920, bem como ao movimento outubrista no pós-30, a que se atribui tendências revolucionárias.
- (36) Cf. também a respeito Oscar Beozzo, obra citada, pp. 316-318.
- (37) José Silvêrio, em obra citada, refere-se à carta de Amoroso Lima congratulando-se com o Governo pela nomeação de Dutra e de Filinto Müller. Cf. tb. a respeito Oscar Beozzo, obra citada, p. 321.
- (38) Oscar Beozzo, obra citada, p. 323. O autor afirma que o surgimento da Ação Católica já se faz sob a perspectiva imposta pela Lei de Segurança. Suspeitamos que há nesse ponto um erro de interpretação. A Ação Católica é criada em meados de 1934, portanto, num contexto histórico bastante distinto daquele de meados de 1935. A inspiração para essa criação, como deixa antever Amoroso Lima, é a de militância social. A nosso ver, é em decorrência do contexto político repressivo de 1935 que essa opção se retrai.
- (39) Plínio Correia de Oliveira, "O Plano Nacional de Educação e a Constituição Federal". Em: Centro Dom Vital de São Paulo, Algumas Sugestões ao PNE.
- (40) Idem, p. 10.

- (41) A numeração citada das questões obedece à publicação em 2ª edição do Questionário. Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 34.05.19, doc. 13.
- (42) Cf. Plínio Correia de Oliveira, obra citada, p. 16.
- (43) Idem, p. 11.
- (44) Idem, p. 13.
- (45) L. Van Acker, "Que princípios de ordem geral devem orientar a educação no Brasil?" Em: Centro Dom Vital de São Paulo, obra citada. As demais citações sem referência são desta obra.
- (46) José Silvério, obra citada, p. 378.
- (47) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 34.08.00.
- (48) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 34.08.00, pasta I, doc. 71.
- (49) Idem, pasta II, doc. 52.
- (50) Da listagem de Armando Sales, somente as exonerações recorrentes das alegações 2 e 4 são aceitas.
- (51) O PNE, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, em sessões que tomaram os primeiros meses de 1937, será levado ao Congresso Nacional para votação em bloco, no que não será bem sucedido. O fechamento do Congresso em 10 de novembro de 1937 encontrou o projeto de lei sem votação em plenário. Cf. José Silvério, obra citada, p. 456 e 457.
- (52) Os documentos preparatórios da LOES são manuscritos pelo próprio Ministro Capanema. Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.03.24/1, pasta VII.
- (53) Cf. Idem, pasta II.
- (54) Cf. Idem, pasta V.
- (55) Cf. Idem, pasta VI, doc. 1, "Algumas informações confidenci-

ais sobre a reforma do ensino secundário", Gustavo Capanema, em 18 de fevereiro de 1941.

- (56) CPDOC/FGV, G.C.g 36.03.24/1, pasta VI, doc. 4.
- (57) Idem
- (58) Para uma descrição do conjunto da LOES, ver Simon Schwartzman e outros, *Tempos de Capanema* (Rio de Janeiro, Paz e Terra; São Paulo, EDUSP, 1984), especialmente o cap. "A Reforma do Ensino Secundário", pp. 188-199.
- (59) O aspecto excesso curricular aparece em todos os documentos críticos de origem católica. Cf. Parecer Pe. Arlindo Vieira e Parecer Pe. Leonel Franca, CPDOC/FGV, G.C.g 36.03.24/1, pasta XI.
- (60) A demonstrabilidade da hipótese exigiria a análise da evolução do setor privatista de ensino, mas especialmente do segmento católico. O nosso enfoque restringe-se à relação do ator com a política de ensino do governo.
- (61) O Pe. Helder Câmara é o assistente eclesiástico do Secretariado de Educação da Ação Católica Brasileira.
- (62) Cf. Pe. Helder Câmara, "A lei orgânica do ensino secundário". Separata da Revista Eclesiástica Brasileira. CPDOC/FGV, G.C.g 36.03.24/1, pasta XI, doc. 55.
- (63) Cf. Parecer de Lourenço Filho sobre o projeto de lei orgânica. CPDOC/FGV, G.C.g 36.01.24/1, pasta XI, doc. 22. Outras citações de Lourenço Filho que se seguem são desse documento.
- (64) Citado por Lourenço Filho, do Art. 3º do projeto da LOES redigido por Capanema. Cf. Idem.
- (65) "A questão da influência do meio", anotação manuscrita de Capanema. CPDOC/FGV, G.C.g 36.01.24/1, pasta VIII, doc. único, p. 11.

- (66) Esta conferência está publicada na Revista do Serviço Público, v. II, n. 3, sob o título: Tendências da Educação Brasileira.
- (67) Também outro grande líder renovador, Fernando Azevedo, ver-se-á fascinado pelas implementações educacionais do Estado Novo, particularmente no que se refere à educação pré-vocacional e profissional. Em 1943, em sua antológica obra A Cultura Brasileira, Azevedo escreverá: "... a Constituição de 1937, rompendo com as tradições intelectualistas e acadêmicas do país e erigindo à categoria de primeiro dever do Estado o ensino técnico e profissional, pode-se considerar a mais democrática e revolucionária das leis que se promulgaram em matéria de educação." Obra citada, p. 412.
- (68) A influência não é só dos países europeus de totalitarismo nazi-fascista. Também o que ocorre na União Soviética influencia Capanema, como demonstra as suas anotações pessoais.
- (69) Fernando Azevedo, inspirando-se em Dewey, define com precisão a noção de Estado no pensamento escolanovista ("O Estado e a Educação", conferência do autor em 1932; em: do mesmo, A Educação e seus Problemas, 2<sup>a</sup> ed. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1946. pp. 109-138). Parte ele da distinção entre público e privado, dada pela capacidade de extensão do ato social. Ato público é aquele cujo alcance ultrapassa o das pessoas diretamente interessadas na transação, trazendo consequências amplas. Por sua vez, "é privada a ação, cujas consequências se limitam ou se crêem limitadas principalmente às pessoas compreendidas na transação; mas se as suas consequências se estendem além das pessoas diretamente atingidas, o ato adquire uma capacidade pública" (p. 120). Assim, ato público será formado precisamente pelas ações entre pessoas e grupos quando essas ações são importantes para além do grupo e das pessoas diretamente envolvidas; quando essas ações criam "modos de conduta social" e "cristalizam" instituições, convertem-se em Estado.

- (70) Documento do Arquivo Anísio Teixeira, CPDOC/FGV, ATS.ASS/ pi 00.00.00/42. O documento não tem assinatura, mas não há dúvida de que é da lavra de Anísio Teixeira, dado o estilo e a verve crítica.
- (71) Idem, p. 3.
- (72) Cf. CPDOC/FGV, AT (Teixeira, A.) pi 57.07.09, p. 2.
- (73) Cf. Geraldo Bastos Silva, *Introdução à Crítica do Ensino Secundário*, especialmente cap. III: Fatores e Consequências da Expansão do Ensino Secundário Brasileiro. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1969.
- (74) Na análise de Anísio Teixeira, a explicabilidade do predomínio do ensino de tipo secundário acentua a dimensão da procura por esse tipo de ensino. Para ele, o caráter de preparação de elites, dado pela política oficial ao ensino secundário, como vimos em 4.2, levou a crescente "classe média" a buscá-lo, por considerá-lo, justificadamente, como um setor de ensino privilegiado. A nossa análise acentua a dimensão da oferta desse ensino (secundário), pois o consideramos o de mais fácil investimento para o empresário.
- (75) Carta de pais de alunos denunciando as altas mensalidades cobradas pelas escolas secundárias e a pouca fiscalização da Divisão do Ensino Secundário. Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta IV, doc. 1; pasta V, docs. 3, 8 e 10.
- (76) Citação de trecho da Portaria do Min. Capanema que nomeou a Comissão, contida no relatório final da mesma. Cf. CPDOC/FGV, G.C. 36.11.30, série g, pasta VII, doc. 16.
- (77) Idem.
- (78) Citação das palavras do Ministro Capanema, quando da nomeação da Comissão de Custo de Ensino, em 23 de março de 1943, contida no relatório final da mesma, de 16 de junho de 1944. Cf. Idem. A Comissão foi formada por Lúcia Magalhães, direto

ra da Divisão de Ensino Secundário do Departamento Nacional de Educação, por Mário Paulo de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento de Administração do Serviço Público e por Heitor Pedro de Farias, presidente da Comissão de Eficiência do MES.

- (79) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta VII, doc. 4.
- (80) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta VII, doc. 2.
- (81) Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta VII, doc. 9. Há referências em Anísio Teixeira, em escritos dos anos de 1950, sobre a especial influência do empresariado do ensino do Rio de Janeiro na política nacional de educação. Cf. Teixeira, Anísio - Educação no Brasil. São Paulo, Cia. Ed. Nac./MEC, 1976.
- (82) Relatório final da Comissão de Custo do Ensino, CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta VII, doc. 16. A Comissão incorpora no seu relatório final apenas as sugestões apresentadas pelo Colégio Arquidiocesano, de São Paulo.
- (83) Objetivos e conclusões aprovadas nas sessões plenárias do I Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial. Conclusões relativas ao item B. Cf. CPDOC/FGV, G.C. 36.11.30, série g, pasta X, doc. 23. As demais citações que seguem, sem especificação, são relativas a documentos alinhados neste código.
- (84) Telegramas de diretores de escolas dirigidos ao Ministro Campanema, protestando contra a Portaria 204 e solicitando compensações. Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta IX, docs. 6-11.
- (85) Idem, pasta IX, doc. 12. O decreto-lei será promulgado em 12 de junho de 1945, sob o número 7.637.
- (86) Ofício do Presidente do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário do Rio de Janeiro, dirigido a Campanema. Idem, pasta IX, doc. 21.

- (87) Nota distribuída pelo Gabinete do Ministro, em 5 de junho de 1945, revela audiência com o Ministro Capanema de estudantes do ensino secundário e comercial do Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro (Idem, pasta IX, doc. 23). A concordância da nova Comissão de Custo do Ensino com a revogação da Portaria 204-A explica-se pela propensão de Capanema em assim fazê-lo, e sob a condição de implementação de medidas mais definitivas para enfrentar a "crise" das escolas particulares.
- (88) Participam inicialmente da nova Comissão de Custos do Ensino: Abgar Renault, Lourenço Filho, Anselmo Pascoa, Wladimir Villard. Posteriormente, ela será ampliada, agregando nomes ligados ao ensino privado.
- (89) Decreto-lei n. 7.780, de 26 de julho de 1945.
- (90) Exposição de motivos de Capanema ao Presidente da República no projeto de decreto-lei acima referido. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta IX, doc. 36.
- (91) Idem, pasta IX, doc. 26.
- (92) O mesmo autor irá se envolver no mês seguinte (julho) numa polêmica pública com empresários de ensino. Estes respondem, em "carta aberta" publicada pelo Jornal do Brasil 22/7/45, às críticas por Mário de Brito formuladas num artigo na Revista "7 dias". Cf. resposta à "carta aberta", dirigida ao redator do JB, por Mário de Brito, CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta IX, doc. 40. Outros protestos sob a forma de telegrama são dirigidos ao Ministro Capanema, denunciando a "indústria do ensino", que estaria conseguindo várias concessões do Governo, tais como: permissão de cobrança de "jóia" na matrícula, supressão da taxa de inspeção; elevação para 50 o número de alunos por turma, redução em 75% dos impostos, novo aumento de mensalidades para 1946, auxílio financeiro e tentativas de alteração da Portaria 204. Cf. telegrama do Sindicato dos Professores de Santos. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta X, doc. 8.

- (93) Exposição de motivos do projeto de decreto-lei n. 7.780, de 26 de julho de 1945. Documento citado.
- (94) Em 18 de dezembro de 1940, Capanema encaminha ao Presidente da República projeto de decreto-lei que propõe o fim da taxa de fiscalização anual dos estabelecimentos de ensino superior, secundário e comercial. Isso se faria em troca do compromisso das escolas em matricular alunos carentes de recursos. O documento dá conta que a contribuição dos estabelecimentos de ensino recolhida aos cofres federais, em virtude do pagamento da taxa de fiscalização, é de cerca de 10.000 contos de réis por ano, quantia considerada vultosa. Propõe, então, como compensação dessa perda para o orçamento do MES, o aumento da taxa de educação e saúde de 200 para 300 réis, cobrada através de selo. Depois de consultas ao Ministério da Fazenda, o governo decide-se por vetar a pretensão de Capanema. Cf. CPDOC/FGV, G.C.G 36.11.30, pasta III, docs. 3, 5 e 8.
- (95) Memorial dirigido pelo Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário do Rio de Janeiro ao Ministro da Educação e Saúde, em 27 de abril de 1944: "Hoje, mais que nunca, os estabelecimentos privados de ensino secundário estão ligados ao Estado, sendo a sua função a de um elemento auxiliar daquele. O Governo está completamente identificado com as instituições privadas de ensino. A vida dessas instituições liga-se, de maneira íntima, à do Estado, tornando-se elas verdadeiros elementos auxiliares do poder público." CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta VII, doc. 9, p. 11.
- (96) Esta não foi a única tentativa empresarial de articulação do ensino privado. Em 1940, Gama Filho foi precursor dessa articulação realizando uma reunião com diretores de escolas do Rio de Janeiro, na ABI, e propondo a criação de uma caixa escolar, que reuniria contribuições das escolas e dos alunos, aberta à contribuição dos poderes públicos, a fim de financiar estudos de alunos carentes. Cf. Documento de Gama Filho dirigido ao Ministro da Educação, em 23/1/40. CPDOC/FGV, G. C.g 36.11.30, pasta III, doc. 2. Uma suposição que fazemos, relativa ao Congresso patronal, é que ali se estabeleceu o

predomínio político dos empresários do ensino no setor. Naturalmente que esta suposição parte da idéia de que o setor de ensino privado é formado por diversos segmentos, com interesses diferenciados. Há ali, ao lado de escolas tipicamente empresariais, outras tantas com processos de reprodução que não se enquadrariam como tais. A afirmação não é mais peremptória porque carece de uma pesquisa mais específica sobre o Congresso patronal realizado. De qualquer forma, há uma referência para essa suposição na polêmica de Mário de Brito com os empresários de ensino do Rio de Janeiro, à qual já aludimos. Ele aponta para a complexidade de interesses no setor e denuncia o predomínio dos empresários na conquista dos privilégios cartoriais. Cf. Mário de Brito, "O Grave Problema do Custo do Ensino", em 27/7/45. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta IX, doc. 40.

- (97) Estudo de Lourenço Filho, encaminhado a Capanema. Cf. G.C.g 36.11.30, pasta I, doc. I.
- (98) Cf. Carone, Edgard - O Estado Novo (1937-1945), especialmente: A Democratização. São Paulo/Rio de Janeiro, DIFEL, 1976, pp. 319-349.
- (99) Não é outro o sentido da ressalva de Capanema às propostas da 2ª Comissão de Custo do Ensino, conforme acima aludimos, qual seja a de que o auxílio financeiro pleiteado não se desse sob a forma de subvenção. Capanema preserva-se do comprometimento a curto prazo, consciente de sua reduzida capacidade de barganha orçamentária dentro do Governo. Cf. CPDOC/FGV, G.C.g 36.11.30, pasta IX, doc. 28.

## CONCLUSÃO

Não poderíamos finalizar o trabalho sem estabelecer uma relação entre questões atuais do direito público de educação e as características da política pública constituídas ao longo do período histórico que estudamos, o qual chamamos de matricial aos dias de hoje. Certamente não é difícil reconhecer nos sistemas de ensino existentes traços que estabelecem uma relação até direta com as políticas públicas que se formularam de 1930 a 1945. É exemplo, no ensino secundário, a prevalência ainda hoje da matriz normativa que estabeleceu a interferência pública a nível de exigências reguladoras e fiscalizadoras (exigências que se fizeram meramente formais ao longo do tempo) e o baixo investimento público na criação e manutenção de escolas. Ao nível do ensino elementar, prevalece a política de deixá-lo aos cuidados do investimento público de Estados e Municípios, pouco ou nenhum papel reservado à União, senão o de investir em projetos de discutível eficiência fora das estruturas regulares desse ensino.

Em outros tantos aspectos poderíamos estabelecer correspondência entre as políticas públicas que naquele período histórico se gestaram e situações educacionais contemporâneas. Entretanto, vale mais a pena nos perguntarmos, nestas linhas finais, se a institucionalização educacional obtida resultou ou não, em que medida e de que forma, em democratização da educação, entendida não apenas na ampliação do acesso, mas como possibilidade efetiva de usufruto dos sistemas educacionais pela ampla maioria dos cidadãos do país.

Sem nos remetermos a um desdobramento informativo e analítico, que não tem mais espaço neste trabalho, consideramos, to-

davia, que é possível buscar significações políticas da conformação institucional<sup>1</sup> obtida, naquele período histórico, pela matéria educacional a partir de uma avaliação a posteriori dos resultados daquelas políticas.

Alguns aspectos são relevantes para se fazer essa avaliação:

1. A construção do aparato nacional setorizado da educação.

Salientamos na Introdução que a constituição de organismos nacionais específicos para a área de educação a partir da fundação do Ministério de Educação e Saúde, em 1931, tal como a criação do Departamento Nacional de Educação (DNE) e a dos diversos subdepartamentos por área educacional a ele subordinados, bem como da criação de secretarias técnicas, como a Secretaria de Estudos Estatísticos (SEE) e, mais tarde, em 1938, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), representaram um importante papel de modernização administrativa da política pública de educação. A dimensão modernizante está precisamente na capacidade da reforma administrativa de transformar um assunto político regional em tema de política setorial, conforme nos referimos na Introdução. Isso representa a definição da política social pública a partir de um campo de prestação de serviço e de um setor profissional, estabelecendo uma relação direta do segmento com a política do Estado.

No que diz respeito ao ensino básico, não há dúvida de que a sua institucionalização progressiva no aparato governamen-

tal da União, trazida pela possibilidade constitucional de fazer política para o setor, representou algo inteiramente novo em política educacional. Graças a isso, novos aspectos se incorporaram à dimensão da política pública, tal como a exigência de índices orçamentários mínimos para o financiamento educacional, o que veremos mais adiante, além das regulamentações qualificadoras do processo educativo conforme foram mostradas no capítulo III.

Não obstante a nova abrangência da política pública para o ensino básico, o processo de setorização desse segmento da educação ficou seriamente comprometido em função da preservação do paradigma da intervenção do Estado no setor, que é o de não comprometimento da verba pública da União no ensino elementar, continuando a tradição republicana, e não apenas republicana, de relegá-lo aos Estados e Municípios. A razão de ser dessa preservação nós a explicamos pela natureza da composição política, que esteve presente também no período estadonovista, que Weffort designou de "Estado de compromisso". Se alguma oscilação houve, no auge do Estado Novo, quanto à possibilidade de se alterar esse paradigma, a tendência não se confirmou em decorrência do início do esgotamento do modelo autoritário, conforme vimos em nossa análise da I Conferência Nacional de Educação.

Se a setorização do ensino básico, de caráter ideologicamente unificante, conforme pretendida por Gustavo Capanema, foi dificultada pelo padrão de composição política do Estado Novo, visto nas idas e vindas dos anteprojetos de Lei Orgânica do Ensino Primário, não obstante, um efeito perverso acabou por se instalar: foi a esterilização da capacidade dos Estados em implementarem novos processos pedagógicos, que de certa maneira marcaram a políti

ca educacional dos Estados na década de 1920 e na primeira metade dos anos 30. Tudo se passou como se um grande impasse tivesse se instalado: nem a União é capaz de implantar a unificação pretendida, nem os Estados retomam a criatividade que outrora tiveram.

O resultado não foi outro senão a manutenção de processos pedagógicos antiquados, que só contribuíram para aumentar a defasagem entre as exigências escolares e as necessidades de vida do público escolarizável.

Quanto ao ensino secundário, há que se salientar que a reforma de Francisco Campos, de 1931, representou a plena setorização desse segmento. Por mais que a União, em todo o período republicano, tivesse resguardado a si as definições para o setor, o que se tinha era uma política para o ensino oficial, como vimos no capítulo I. Com a Reforma Campos, rompendo com a exigência de exame oficial, o que resultou foi uma política de regulação e fiscalização do ensino secundário estendida a todas as escolas, públicas e privadas. Agora, sim, as escolas como um todo passaram a ter uma relação direta com o Estado (União), não mais o fazendo na forma indireta das escolas oficiais locais.

Evidentemente isso trouxe uma influência não apenas na expansão quantitativa do privatismo no ensino secundário, mas também na constituição desse segmento como um sujeito civil, portador de um campo de interesses e de propostas de ação política. Sabemos perfeitamente que o predomínio do privatismo no ensino secundário nunca foi apanágio de liberdade de ensino, mas de liberdade de empresa. Sendo assim, em nenhum momento da história da educação no país esse novo sujeito civil, constituído ao longo dos anos 30 e 40, conduziu as suas reivindicações para a criação peda

gógica; muito ao contrário, como vimos especialmente na parte 3 do capítulo IV, ele mostrou-se um aliado incondicional do regime autoritário e de suas pedagogias e conteúdos programáticos elitistas, abstratos e ideologicamente unificantes.

O predomínio ainda atual do caráter empresarial no ensino secundário, hoje estendendo-se ao ensino superior, não o faz mais criativo do que aquele tempo. O teor apenas propedêutico de disciplinas e programas curriculares que o diga.

Um outro aspecto a tratar, ainda na questão da setorização da educação, refere-se à forma centralista, diretamente ligada aos aparatos executivos governamentais, de como se deram as decisões de política educacional. Contrariamente ao que propunha o ideário renovador - sistemas educacionais autônomos em relação às situações governamentais - o que se cristalizou, em todo o período estudado, foi justamente a subordinação direta da política educacional aos poderes executivos da União e dos Estados. Naturalmente que isso possibilitou não apenas descontinuidades das políticas públicas de educação, como também a utilização do setor para políticas clientelistas, que só alimentaram a dimensão patrimonialista da política nacional.

## 2. As exigências de índices orçamentários públicos para o financiamento educacional.

Talvez essa tenha sido a maior conquista institucional para o ensino elementar. Como vimos no capítulo III, a partir da criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, em 1942, estabeleceu-se os convênios entre a União e os Estados, e entre estes e os

seus Municípios, para a aplicação de quota orçamentária mínima para o ensino primário. Naturalmente que entre o estabelecimento dos convênios e a sua vigência efetiva existe um imenso espaço a ser constituído por procedimentos políticos interadministrativos, por rotinas administrativas e até mesmo pelo levantamento das carências educacionais existentes nas várias esferas da administração pública.

O estudo de Carlos Corrêa Mascaro<sup>2</sup> sobre os orçamentos municipais de São Paulo, na matéria educacional, mostra a complexidade de se criar uma rotina administrativa nacional de forma a se dar um pleno aproveitamento das verbas destinadas à educação. Todavia, ao contrário do autor, que buscou fundamentar a possibilidade de uma aplicação racional das verbas públicas a partir do despertar da consciência da autoridade para a "idéia da importância da educação como fator de desenvolvimento do país e de enriquecimento da sua população", pensamos nós que a boa aplicação da verba pública decorre de uma condição mais objetiva, que marque-se a própria estruturação do setor.

Voltemos aqui ao último aspecto tratado no item anterior, quando nos referimos à forma centralista e subordinada às situações governamentais de como se deu a setorização do processo educativo. A solução para as deformações daí provenientes parece já ter sido anunciada pelo velho ideário dos renovadores: a criação dos Conselhos de Educação, com razoável grau de autonomia de proposição educacional e financeira, e evidentemente com legítima representatividade dos setores educacionais. Parece-nos que somente por aí poderia-se construir uma institucionalidade para a educação que contrariasse a reprodução do círculo vicioso estabeleci

do entre o imenso hiato social da realidade brasileira, a que se referem os cientistas políticos, e as deformações da representação política daí provenientes.<sup>3</sup>

3. A preservação na constituição do Estado ("padrão de cidadania") dos direitos educacionais a todos os cidadãos.

Mais do que salientar a relatividade desse direito na realidade brasileira, talvez valesse mais a pena percebê-lo em sua positividade. A nós parece que é no caráter indutor de formação de sujeitos políticos ligados à luta da educação para todos, que consiste o aspecto positivo daquele direito, que marca a constituição da política pública de educação no país. Procuramos demonstrar, ao longo do capítulo III, que mesmo no período do regime autoritário não esteve ausente a luta por esse direito da cidadania, a ponto de influir em inúmeras iniciativas educacionais do governo. Ainda que o sujeito civil mais significativo na incorporação ao Estado do direito de educação para todos, o movimento renovador, já não mais existisse enquanto ator político naquele período, o seu ideário expressou-se na forma transfigurada de um sujeito público incluso no aparelho governamental.

O fim do regime autocrático fez retornar à sociedade civil movimentos políticos de educação para todos que foram buscar a atualidade de sua luta nos conteúdos e formas de como esse direito foi concebido pelos renovadores. Assim o foi, numa afirmação indemonstrável neste espaço, na redemocratização de 1946, como também no grande movimento de defesa da escola pública do final da década de 1950.

A primeira metade dos anos 60 agregou à luta pelo direito à educação a exigência de consciência da realidade pelo educando e a necessidade de articulação da luta pela educação com o conjunto das lutas democráticas do povo. Colocou-se, assim, historicamente na realidade brasileira, elementos para uma superação de uma consciência educacional que fora atributo dos renovadores.

#### 4. A relação público/privado na matéria educacional.

A constituição fundamental dessa questão, no período histórico de que tratamos, foi o surgimento de um novo sujeito civil na realidade educacional do país, qual seja, o empresariado do ensino. Fizemos questão de destacar, como ficou patente no capítulo IV, a distinção entre o privatismo educacional pré-30 e o que se estabeleceu progressivamente a partir de então. O outro traço histórico significativo, que qualifica a natureza do novo sujeito político, é o vínculo estatal que está na origem de formação desse empresariado, em decorrência do processo de como se deu a setorização do ensino secundário, que dá ao ensino privado a dimensão de ensino público. Não tardou ao Estado Novo, frente à sua crise, dar consequência ao caráter que conformou o empresariado do ensino, iniciando o processo que chamamos de cartorialização do ensino privado.

É interessante assinalar que o caráter público do ensino privado traz em si uma dupla faceta: de um lado, a possibilidade de financiamento público, conforme ocorreu pelo processo de cartorialização; de outro, a exigência de uma gestão escolar sob critérios públicos. O traço significativo da política pública para

o ensino privado, ao longo dos governos que se seguiram ao Estado Novo, é que apenas para o aspecto de financiamento público aqueles estabelecimentos escolares foram considerados públicos. Para efeito de intervenção pública em suas gestões, eles sempre foram considerados privados. Ou seja, o que vale para o financiamento, não vale para a intervenção, o que evidentemente é um reconhecimento de fato, a revelia da lei, do caráter empresarial de tais estabelecimentos.

Para efeito da luta pela redemocratização do ensino, as consequências dessa postura dos diversos governos foram sempre desastrosas. Isso porque permitiram que as gestões dos estabelecimentos de ensino privado sempre exercessem o peso do seu arbítrio sobre funcionários, professores e alunos. Dificultou-se, dessa forma, a formação de um segmento civil comprometido com a luta pela democratização da escola.

Finalizamos o texto deste trabalho com a observação de que, mesmo para uma avaliação geral a posteriori do significado que possam ter certas instituições conformadoras do Estado, não é possível tomá-las globalmente, porque suas significações são distintas, constituindo assim a natureza contraditória do Estado.

### Notas da Conclusão

- 1 - Utilizamos o termo institucional para nos referirmos aos resultados não apenas conformados pelas estruturas do Estado, mas também pela conformação de interesses na sociedade civil.
- 2 - Do autor: Município e Ensino no Estado de São Paulo. Boletim nº 242 (Administração escolar e educação comparada). Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1958.
- 3 - A respeito do círculo vicioso acima assinalado ver: