

Cronica Universitaria

O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (*)

Jucundino da Silva Furtado

Professor e Secretário Geral da Universidade do Paraná.

O longo período de gestação, no Congresso Nacional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, exigência imposta pela Constituição Federal de 1946, deu margem a que se trave, atualmente, uma verdadeira batalha em torno da fixação dos preceitos genéricos e fundamentais da educação em nosso país.

O projeto de lei que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional em 1948, elaborado por uma comissão de eminentes educadores, vinha sendo bem aceito nas suas linhas gerais e na sua orientação e poderia, mesmo, ter sido transformado em lei há muito tempo, com pequenas modificações, não fôr a comprovada atuação contrária do influente líder do Governo na Câmara, Deputado Gustavo Capanema. Este ex-Ministro da Educação era, por motivos óbvios, contrário ao estabelecimento de normas legais que alterassem o sistema de ensino em vigor, fruto da reforma que pessoalmente introduzira a partir de 1942, contrária especialmente à nova medida descentralizado-

ra do ensino, com a implantação dos sistemas estaduais. O seu parecer preliminar, datado de 14 de julho de 1949, que proferiu como relator da Comissão Mista de Leis Complementares, praticamente sepultou o projeto, chegando mesmo a se perder o respectivo processo no Senado Federal.

Sòmente em 1951 voltou a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados a tratar do assunto, reconstituindo o processo e reiniciando os estudos. Tais foram as dificuldades apresentadas, as emendas oferecidas, os substitutivos e indicações sugeridos, que apenas em novembro de 1956 a referida comissão pôde dar o seu parecer, de forma a que o projeto fôsse apresentado para primeira discussão em plenário em maio de 1957, quando tomou, então, o núme-

(*) Conferência pronunciada a 10 de agosto de 1959 no I.º Congresso Paranaense de Estudantes de Filosofia.

ro 2.222, com que tramita presentemente.

Apezar de tôdas estas dificuldades, o projeto esteve sempre em discussão na Câmara, nos congressos e reuniões de estabelecimentos de ensino, de professores e de estudantes. Diz a própria sub-comissão relatória, em seu parecer de novembro de 1956:

"A Câmara está, porém, inquieta com a demora, sem dúvida com justa razão, da vinda ao Plenário do Projeto de Diretrizes e Bases. Reclamações se sucedem, pedidos de urgência são discutidos e censuras se dirigem à Comissão de Educação. Nunca, entretanto, foi uma proposição tão analisada e discutida nesse órgão técnico como o projeto em aprêço."

A verdade, porém, é que sómente um ano depois, ou mais precisamente a 29 de maio de 1958, depois de ouvir exposição do Senhor Ministro Clóvis Salgado, que, em companhia dos professores Lourenço Filho, Almeida Júnior, Anísio Teixeira e Pedro Calmon, apresentou um substitutivo atualizado do projeto governamental primitivo, a Comissão de Educação se manifestou sobre as emendas oferecidas em primeira discussão, elaborando o seu próprio substitutivo.

Quando êste substitutivo foi a plenário em fins de 1958, para a segunda discussão do projeto, é que se apresentou o primeiro substitutivo subscrito pelo Deputado Carlos Lacerda, seguido de um segundo, apresentado em janeiro de 1959. Daí para cá, o interesse e as discussões em torno do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sai-

ram do âmbito restrito do Congresso e das entidades ou dos profissionais nêle diretamente interessados, para assumir as atuais características. Estas podem ser evidenciadas pela constituição de duas correntes: a que preconiza o prestigiamento da Escola Pública e a fixação de regras gerais e fiscalização do ensino por parte do Estado, e a que advoga maior liberdade para o ensino, eliminando praticamente a interferência do Estado. Por força da polêmica que se estabeleceu entre os seus simpatizantes, estas duas correntes passaram a ser simbolizadas por dois nomes nacionalmente conhecidos: o Prof. Anísio Teixeira e o Deputado Carlos Lacerda.

Face ao talento, à combatividade e à expressão nacional do educador e do líder político acima citados, bem como ao agrupamento que se verificou em torno dêles dos diferentes grupos de pensadores, de interesses ou de pressão, estabelece-se, agora, uma séria polêmica, cujos argumentos invocados, neste ou naquele sentido, exigem das pessoas responsáveis pela educação um sério estudo, meditação e conclusões próprias, a fim de que o sectarismo, as naturais divergências ideológicas, religiosas e políticas, não anuviem o seu pensamento, que deve estar voltado para a magna importância da educação em um país como o nosso.

Assim como os responsáveis pela educação em nossa Pátria, os universitários, minoria da população brasileira que teve a felicidade de atingir o curso, têm também o dever de se inteirar do que se pretende em matéria de educação, analisando e deba-

tendo os pontos controvertidos; especialmente os estudantes de Filosofia, que, em sua grande maioria, escolherão a profissão de professor do curso secundário. A sua posição de estudantes esclarecidos os leva, forçosamente, à apreciação das bases filosóficas e sociais que se pretendem estabelecer para a nossa educação, pois a sua condição específica faz com que sejam diretamente atingidos e envolvidos pela legislação educacional.

Dentro do novo aspecto em que se coloca a questão, polarizando o Deputado Carlos Lacerda e o Prof. Anísio Teixeira dois grupos divergentes, cumpre a todos nós, antes de mais nada, restabelecer a verdade histórica acerca do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a fim de que nos libertemos, desde logo, das influências que êsses grupos pretendem exercer para a implantação das idéias que representam. Muito se está discutindo atualmente sobre alguns pontos do projeto de Diretrizes e Bases, mas poucos são os que, na realidade, conhecem êsse projeto, a sua origem, a sua forma primitiva e as modificações que lhe têm sido oferecidas nestes últimos dez anos. Dentro desse novo quadro agitado, todos querem tomar posição, de acordo com a sua formação filosófica, religiosa, ideológica ou, mesmo, política. E o fazem, na sua grande maioria, sem nada entenderem de educação e, o que é pior, sem ao menos terem lido o projeto de lei, as modificações e substitutivos que lhe têm sido apresentados.

Os próprios estudantes das Faculdades de Filosofia do Paraná, que, de maneira tão auspíciosas, realizam

o presente Congresso, em sua maioria, me parece, não conhecem o problema, porque não tiveram a oportunidade de acompanhar, em todos os seus passos essa já longa e tortuosa caminhada do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Não obstante, êste é um dos temas atuais, que vem despertando a atenção dos universitários brasileiros e que vem sendo objeto de debate em seus congressos e reuniões. É preciso, pois, que nos inteiremos previamente do assunto, para depois analisarmos os pontos principais, oferecendo nossa opinião pessoal neste ou naquele sentido.

Evidenciada tal necessidade e sendo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional um dos assuntos constantes do temerário do presente Congresso, pareceu-me conveniente aproveitar a oportunidade, que gentilmente me oferecem os acadêmicos de filosofia, para fazer uma exposição sobre a origem e desenvolvimento do projeto de lei referido, chamando a atenção para os pontos que nos parecem fundamentais ou sobre os quais giram as presentes discussões e controvérsias. Assim, pretendemos restabelecer a verdade histórica sobre o projeto de Lei de Diretrizes e Bases e apresentar as justificações que os diferentes grupos sustentam em relação às alterações que propõem ou às reformas que preconizam. Acreditamos que, inteirados do projeto e das razões invocadas pelas partes interessadas, os prezados acadêmicos que participam dêste Congresso estarão em condições de meditar sobre assunto de tão grande importância, de tirar as suas próprias conclusões,

e de oferecer a sua contribuição pessoal, seja no sentido de esclarecer ou no de evitar as deturpações propositadas que os diferentes grupos de pressão apresentam, no intuito de fazer prevalecer as idéias que melhor satisfaçam aos seus interesses.

Quanto à primeira parte da dupla finalidade a que nos propomos, a do restabelecimento da verdade histórica sobre o projeto de Diretrizes e Bases, nós a julgamos condição preliminar para a apreciação imparcial da luta que se trava atualmente em torno do projeto. Ao sabor dos interesses dos grupos em choque, o projeto passou a ser por uns denominado de "projeto Anísio Teixeira" e por outros de "projeto Carlos Lacerda". Na realidade, a autoria do projeto a nenhum dos dois pertence, como veremos a seguir; nem mesmo os mais recentes substitutivos por êles subscritos são de sua exclusiva autoria. É que o Prof. Anísio Teixeira, adepto da escola pública e da interferência do Estado em matéria de educação, passou a encarnar o grupo que se bate pela liberdade de ensino fiscalizada pelo Estado e pelo maior número de escolas oficiais, grupo que vem sendo acusado de esquerdista, de monopolista, de burocrata ou ministerialista. Já o Deputado Carlos Lacerda, por ser o signatário de dois substitutivos ao projeto de lei original, apresentados no fim do ano passado e no comêço d'este, encarna o outro grupo, ao qual se filiam principalmente os defensores da liberdade total do ensino, os representantes dos estabelecimentos particulares, leigos e confessionais, de ensino, grupo que vem sendo acusado de não desejar a

intervenção e fiscalização do Estado mas, simplesmente, o seu financiamento, as suas subvenções e auxílios.

A verdade, porém, é que o projeto primitivo, cuja orientação é a da "liberdade fiscalizada", foi elaborado durante o Governo Dutra, insuspeito quanto à sua orientação democrática e anti-esquerdista. Desde que foi enviado ao Congresso Nacional, em fins de 1948, até a apresentação do substitutivo Lacerda em fins de 1958, o projeto não havia sofrido nenhuma restrição quanto à sua orientação e nem se viam nêle os perigos que agora se apontam; nem suspeita alguma se levantou quanto aos membros da comissão elaboradora do ante-projeto, designada pelo Ministro da Educação Clemente Mariani.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é uma exigência da Constituição Federal de 1946, que distribuiu entre a União e os Estados as competências referentes à educação. À União, além da atribuição de organizar o sistema federal de ensino, de caráter meramente supletivo, e os sistemas dos Territórios, a Constituição reservou, no artigo 5º, a competência de legislar sobre as "diretrizes e bases da educação nacional" (letra d) e sobre as "condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais" (letra p). Aos Estados e ao Distrito Federal, a Constituição, pelo artigo 171, atribuiu a competência de organizar os seus sistemas de ensino. É claro que, tanto os sistemas de ensino estaduais e o federal a serem instituídos, devem conservar os princípios expressamente fixados pe-

lo artigo 168 da Constituição, dentre os quais se destacam a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, bem como a sua ministração em língua nacional, a matrícula facultativa em disciplina de religião, a obrigatoriedade de provimento de cátedras por concurso nas escolas oficiais, assegurando-se aos professores a vitaliciedade e a liberdade de cátedra.

Promulgada a Constituição Federal em 18 de setembro de 1946, o então Ministro da Educação e Saúde, Prof. Clemente Mariani, que posteriormente haveria de ser agraciado com o título de Benemérito da Universidade do Paraná, iniciava por se manifestar publicamente quanto aos seus propósitos de elaborar imediatamente o ante-projeto da lei de Diretrizes e Bases, em cujos estudos desejava que participassem, "pelos seus representantes mais autorizados, todos aqueles que têm feito de sua vida um apostolado da grande obra da educação".

Efetivamente, a 3 de abril de 1947, pela Portaria Ministerial n.º 205, instituiu a "Comissão de Estudos das Diretrizes e Bases da Educação", a ser constituída por quinze membros designados pelo Ministro, "entre especialistas em assuntos educacionais, e de forma a que se representem tanto os diversos ramos e graus de ensino como entidades devotadas ao seu desenvolvimento". Na mesma data, pela Portaria n.º 209, foram designados os membros da Comissão, distribuídos pelas três subcomissões de organização geral e administração do ensino primário, médio e superior. Os membros designados foram os seguintes:

Presidente da Comissão — Prof. Manoel Bergstrom Lourenço Filho, Diretor Geral do Departamento Nacional de Educação e Professor da Faculdade Nacional de Filosofia.

Vice-Presidente da Comissão e Presidente da Sub-comissão de ensino superior — Prof. Pedro Calmon, Reitor da Universidade do Brasil.

Presidente da Sub-comissão de ensino médio — Prof. Fernando de Azevedo, da Faculdade de Filosofia da Universidade de S. Paulo.

Presidente da Subcomissão de ensino primário — Prof. Antonio de Almeida Júnior, da Universidade de São Paulo e ex-Secretário de Educação do Estado de São Paulo.

Subcomissão do ensino superior — Prof. Cesário de Andrade, da Faculdade de Medicina da Bahia. Prof. Mário Paulo de Brito, da Escola Nacional de Engenharia. Padre Leonel Franca, Reitor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e do Conselho Nacional da Educação. Dr. Levi Fernandes Carneiro, Presidente do Instituto Brasileiro de Educação e Cultura e membro da Academia Brasileira de Letras. Subcomissão do ensino médio — Prof. Alceu de Amoroso Lima, da Faculdade Nacional de Filosofia e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Prof. Artur Filho, Reitor da Universidade Rural. Dr. Joaquim Faria Góis, ex-diretor do ensino técnico da Prefeitura do Distrito Federal. D. Maria Junqueira Schmidt, diretora do Ensino Profissional da Prefeitura do Distrito Federal e autora de inúmeros livros didáticos. Subcomissão do

ensino primário — Prof. Antonio Carneiro Leão, professor e diretor da Faculdade Nacional de Filosofia. Dr. Mário Augusto Teixeira de Freitas, diretor do Serviço de Estatística, secretário geral do IBGE e autor de vários estudos sobre organização do ensino. Cel. Agrícola da Câmara Lôbo Bethlem, professor do Colégio Militar e ex-diretor do Ensino Secundário. Prof. Celso Kelly, do Instituto de Educação do Distrito Federal e ex-diretor da Instrução Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Esta enumeração e citação nominal dos membros que integraram a Comissão elaboradora do ante-projeto de lei de Diretrizes e Bases, nós a fizemos propositadamente, tendo em vista que dez anos depois, nas discussões presentes, não raro vêm à tona acusações quanto à orientação da referida comissão, fazendo-se crer, inclusive, que o autor do projeto inicial do Governo foi o Prof. Anísio Teixeira.

Nada disso é verdade. Nem o Prof. Anísio Teixeira integrou a Comissão e foi o autor do projeto original e nem se pode pôr dúvidas quanto à orientação adotada por uma comissão integrada pelos nomes, por demais conhecidos, que acabamos de citar. Mesmo aqueles que, defendendo hoje interesses das escolas particulares, leigas e confessionais, acusam o projeto original de ter uma orientação contrária aos direitos da família e à liberdade do ensino, não podem esquecer respeitáveis nomes da Comissão (entre outros o Padre Leonel Franca e o Prof. Alceu de Amoroso Lima) que, por sua formação e elevado espírito público, não permiti-

riam, como parece não permitiram, a adoção de uma orientação contrária à formação democrática e cristã do nosso povo.

O que parece fora de qualquer dúvida, para quem já se deu ao trabalho de analisar a pronta e eficiente ação do Ministro Clemente Mariani e de ler o discurso que pronunciou a 29 de abril de 1947, ao instalar a Comissão, é que a orientação do projeto foi antecipadamente ditada pelo Ministro. Dizia êle nos discursos de instalação da Comissão e repetia na sua exposição de motivos ao Presidente da República:

“Não se trata, com efeito, como a alguns espíritos desatentos possa parecer, de uma reforma a mais. O que vamos empreender, muito ao contrário, é uma verdadeira revolução. Revolução necessária e imperiosa, pois, pelo simples fato de haver reposto o país em suas tradições de vida democrática, a Constituição de 18 de setembro estabeleceu a necessidade de uma nova política da educação, com objetivos definidos, liberta da influência de sistemas filosóficos incompatíveis com a sua própria essência e vivificada ao sôpro dos novos, porque exuberantemente renascidos, ideais da nacionalidade.”

E mais adiante:

“Ao considerar tais realidades, bem certo estou de que haveis de sentir as extremas variações da vida do país, em suas diversas regiões com necessidades específicas e possibilidades variadas. A simples observação da distribuição estatística dos gêneros de ativi-

dades e profissões, por tôdas elas, e a do movimento econômico e demográfico em cada uma, leva a considerar que os planos a traçar não podem ser rígidos, a fim de que satisfaçam às exigências do progresso por que anseiam.

Nem por variáveis e flexíveis, porém, as diretrizes e bases desejáveis hão de perder o espírito de unidade, em que encarnarão a sua força e os seus predicados de duração. As aspirações e os processos da educação nacional, como bem determina a Constituição, têm por definição uma premissa necessária: a de ser nacional o seu objetivo. Isto é, a de visar, em última análise, à integridade da Nação, às condições de seu progresso conjunto, e à reafirmação constante daqueles valôres que a criaram e que a sustentam."

A propósito destas últimas palavras do Ministro Clemente Mariani, podem elas servir de esclarecimento às indagações do Deputado Carlos Lacerda na justificação do seu primeiro substitutivo, a respeito do emprêgo da expressão "educação nacional" no projeto governamental.

Relativamente ao Prof. Anísio Teixeira, que pelas suas reiteradas manifestações em favor do ensino oficial e da escola pública, tem sido responsabilizado pela orientação do projeto governamental e pelos desacertos que estão nêle contidos, não integrou a Comissão, apesar de que o Ministério da Educação julgava útil a sua colaboração, em face da sua reconhecida capacidade em assuntos educacionais. É a própria exposição de motivos do Ministro Clemente Ma-

riani ao Senhor Presidente da República, encaminhando em 28 de outubro de 1948 o projeto de lei a ser enviado ao Congresso, que pode nos informar da exata atuação do Prof. Anísio Teixeira. Logo após citar nomes e títulos dos membros da Comissão que elaborou o ante-projeto, diz ao Presidente o Ministro Mariani:

"Era meu propósito incluir na Comissão também o Dr. Anísio Teixeira, ex-diretor de Instrução na Bahia e no Distrito Federal, de cuja grande reforma democratizante foi o autor, ex-assistente da Secção de Educação da Unesco — (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) e autor de numerosos livros e publicações do mais elevado valor. O fato de se achar o mesmo exercendo as funções de Secretário da Educação e Saúde Pública do Governo do Estado da Bahia, impossibilitou-me de fazê-lo, o que não impediu, entretanto, contássemos, tanto a comissão como eu próprio, com a sua pronta e esclarecida assistência, sempre que solicitada."

Esclarecidos êstes dois pontos relativos à orientação adotada para a elaboração do projeto governamental, indagar-se-ia: qual a orientação que, efetivamente, adotou a Comissão elaboradora do ante-projeto?

Pode-se chegar ao estabelecimento da orientação adotada pela simples análise e interpretação do projeto elaborado e enviado ao Congresso, mas melhores esclarecimentos vamos encontrar no relatório da Comissão, de autoria do Prof. Antonio de Almeida Júnior e aprovado pelo plená-

rio. Além da parte explicativa dos dispositivos principais do ante-projeto elaborado pela Comissão, importa mais, no momento e para apreciarmos a orientação adotada, os três primeiros ítems do Relatório, denominados "O Estado e a Educação", "A Distribuição de Competências e os Sistemas de Ensino" e "Orientação Geral do Ante-projeto". Vamos citar os pontos principais destas três partes do relatório.

No ítem 1 — O Estado e a Educação — prevendo talvez as controvérsias que se poderiam estabelecer quanto à interferência do Estado na Educação, controvérsias que efetivamente se registraram a partir da apresentação do substitutivo Lacerda, inicia o relatório com a indagação: "Por que a interferência do Estado na educação nacional?" Vem a resposta em seguida, vasada nos seguintes termos:

"Se houvessem silenciado tôdas as críticas restritivas ou ampliativas que a êsse propósito se formulam, seria supérfluo discutir semelhante preliminar, mormente depois do estudo que sobre ela fêz Rui Barbosa em seu luminoso "Parecer" de 1882. Até hoje, entretanto, certas vozes se levantam, que se insurgem contra o que chamam de "monopólio do ensino", ou contra o "Estado educador"; ao passo que outras, censurando a "inéria" ou a "displícência" do poder público, insistem em favor do incremento, para não dizermos da hipertrofia, daquela interferência. Convém, pois, em face da realidade atual, situar ainda uma vez o problema e dizer a solução por

nós adotada, para que desde o início se tenha a justificativa da posição assumida pelos elaboradores do ante-projeto."

Vem, então, a sua posição relativamente à ação do Estado, que, acham, tem o dever de interferir na educação, orientando o ensino, mantendo escolas e fiscalizando as instituições educativas.

No que se refere à orientação do ensino, três objetivos justificam e reclamam a interferência do Estado: a manutenção da unidade nacional, o funcionamento do regime democrático e a redistribuição social dos indivíduos. Partindo do princípio segundo o qual a escola "é o foco onde se elabora a unidade nacional", acredita nos seja indispensável que "a nossa escola, recebendo e irmanando a todos indistintamente, conduza o educando à aquisição de um mínimo de conhecimentos, de atitudes e de aspirações, que venham a constituir o traço de união entre os brasileiros e a garantia intrínseca da coesão nacional". O segundo objetivo é o de preparar o povo para o exercício dos deveres políticos inerentes ao regime democrático, cabendo à escola formar cidadãos e ensinar a viver democraticamente. Finalmente, o terceiro objetivo é o da redistribuição social, dando aos homens os meios indispensáveis ao exercício das suas aptidões e inclinações.

Quanto à fundação e manutenção de escolas, a Comissão conclue que ao Estado cabe a função de fundar e manter escolas, em quantidade tal que ninguém, por falta delas, fique privado dos benefícios da educação. E tem o cuidado de esclarecer, logo

a seguir, que isto não significa monopólio, pois a Constituição Federal assegura a livre iniciativa particular em matéria de educação.

Relativamente à fiscalização, embora incorporada à tradição escolar e à legislação do ensino, entendeu a Comissão de justificar a necessidade da ação fiscalizadora do Estado por terem aparecido, mesmo perante ela, vozes persuasivas sugerindo a sua abolição ou que a lei a restringisse substancialmente. E, então, é afirmado categóricamente no relatório: "A fiscalização se exerce sobre os pais, sobre as escolas e sobre os diplomas profissionais". Entendeu a Comissão que os pais reclamam fiscalização, porque muitos dêles, por ignorância, não reconhecem as vantagens da educação e, por interesse, afastam os filhos da escola, colocando-os desde cedo no trabalho. A fiscalização das escolas, além de evitar agusos e discriminação, impedirá que os males de nosso ensino se agravem ou generalizem, ajudando aos pais na sua dificuldade de distinguir entre a boa e a má escola; para os bons estabelecimentos de ensino, a fiscalização, longe de constituir vexame, representará uma garantia e lhes dará nome. Ainda, a fiscalização oficial sobre os diplomas profissionais se impõe por força de dispositivo constitucional (art. 5, n.º XV, alínea p), oferecendo à população uma segurança quanto à regularidade dos cursos de formação dos profissionais.

No ítem 2 do Relatório — A Distribuição de Competências e os Sistemas de Ensino — depois de evidenciar a competência que a Constituição atribue à União e aos Esta-

dos em matéria de educação, indaga-se: que são diretrizes e bases da educação nacional? A Comissão responde textualmente:

"Quanto à expressão "diretrizes e bases" convém, se quizermos esclarecer-lhe o sentido, atentar para três elementos que decorrem do texto constitucional. 1 — O primeiro é o valor gramatical da própria expressão. "Diretriz" é a linha de orientação, norma de conduta. "Base" é superfície de apôio, fundamento. Aquela indica a direção geral a seguir, são as minudências do caminho. Esta significa o alicerce do edifício, não o próprio edifício que sobre o alicerce será construído. Assim entendidos os termos, a lei de diretrizes e bases conterá tão só preceitos genéricos e fundamentais.

2 — Segundo elemento, este de valor subsidiário, é o capítulo referente à Educação e Cultura, no qual o constituinte de 1946, como que se antecipando à lei ordinária, fixou, já, certo número de diretrizes e bases...

3 — O terceiro e último elemento interpretativo está no art. 171, o qual, enunciando expressamente uma competência dos Estados relativa à educação, proíbe à Lei de Diretrizes e Bases cuidar da matéria ali contida. Diz o texto "Art 171. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino."

De fato, além dos princípios genéricos que deverão constituir a Lei de Diretrizes e Bases, deve-se levar em conta que a Constituição Federal, co-

mo vimos anteriormente, fixou já algumas exigências em matéria de educação, como a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, a vitaliciedade e liberdade da cátedra, e outras. Da mesma forma, face a expresso dispositivo constitucional, a lei de diretrizes e bases não deve interferir na organização dos sistemas de ensino dos Estados; aí está a preconizada e reclamada descentralização do ensino, o que não impede a existência salutar de um sistema coordenado de diretrizes e bases nacionais.

Outro aspecto a se levar em consideração na elaboração da lei de Diretrizes e Bases, e que a Comissão levou na devida conta, é o que se refere às condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais, cuja fiscalização foi atribuída à União. Muitos constitucionalistas, como Sampaio Dória, dão grande importância a essa competência da União, chegando este a afirmar: "As diretrizes e bases da educação nacional são os elementos que, em comum, hão de sustentar e orientar os sistemas de ensino, federal e estaduais, para que os diplomas que confirmam presumam capacidade de exercício profissional". Devido à importância de tal aspecto é que a Comissão julgou de bom alvitre incluir no projeto de Diretrizes e Bases, especificadamente, a estrutura das escolas profissionais superiores e médias e pormenores relativos às condições para o seu reconhecimento e a um contacto direto com a administração central. Tais pormenores continuam a figurar no último substitutivo da Comissão de Educação

e Cultura da Câmara dos Deputados e no substitutivo subscrito pelo Deputado Celso Brant.

Para a melhor apreciação dos atuais debates em torno do projeto de lei em estudo no Congresso Nacional, é da maior valia o item 3 do Relatório da Comissão, que se intitulou "Orientação Geral do Ante-projeto" e no qual está registrada a "equação pessoal" da Comissão, em face das duas correntes opostas que se manifestaram no início dos trabalhos. Tais correntes foram explicadas no Relatório e isso é, de certa forma, importante, a fim de que se avaliem as críticas que hoje se fazem aos propósitos centralizadores dos partidários do projeto governamental ou aos propósitos autonomistas dos partidários do substitutivo Lacerda. Diz o Relatório da Comissão:

"A dos centralizadores preferiria minudenciar, senão esgotar na lei, os preceitos de conteúdo administrativo e didático, ficando circunscrita a iniciativa dos poderes locais à simples criação e distribuição de escolas, copiadas estas dos padrões pré-fixados pela União. Inversamente, os autonomistas extremados pleiteavam uma lei de muito poucos artigos, todos sintéticos e amplos, deixando às unidades federadas (e até mesmo aos particulares como se aventou) uma liberdade quase total."

Vê-se que, já àquela época, os membros da Comissão ponderaram as razões desses dois grupos, cuja diversidade de opinião em matéria de orientação da educação se agravou de pouco tempo para cá, dando lugar a que manifestos de ambos os grupos se-

jam publicados nos principais jornais do país e nas revistas especializadas, defendendo esta ou aquela orientação.

E, afinal, que orientação foi adotada pela Comissão? Diz-nos o Relatório:

"Fugindo gradualmente aos dois extremos, a Comissão acabou por se colocar em atitude intermédia, resultando, a um tempo, dos textos da Constituição, da experiência pedagógica dos elaboradores do ante-projeto e da sua prudência administrativa.

Através de normas suficientemente genéricas, procuramos sobretudo assegurar, dentro da unidade básica da organização escolar e do conteúdo ideológico do ensino brasileiro, a autonomia dos sistemas locais e a flexibilidade das escolas. Ver-se-á também, nos devidos lugares, que foi propósito da Comissão prevenir por meios idôneos os abusos, a displicência e a comercialização do ensino e, ainda, provocar nas unidades federadas, mediante a fixação de mínimos cronológicos obrigatórios, uma atividade escolar mais regular e mais intensa que a de hoje, e em cuja frouxidão reside, porventura, um dos fatores do nosso atraso cultural."

A boa parte do tempo que dedicamos à explanação da orientação que adotou a Comissão elaboradora do projeto governamental parece-nos útil, pois o trabalho original é que tem servido de base para as alterações e substitutivos apresentados posteriormente e porque as divergências

principais, que se verificam agora, quanto ao projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação, são natureza filosófica ou ideológica. Além do próprio projeto governamental, três substitutivos ocupam atualmente a atenção dos legisladores, sendo que dois deles, o adotado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em dezembro de 1958 e o subscrito pelo Deputado Celso Brant, têm a mesma orientação do projeto governamental.

Conhecida a orientação geral adotada para o projeto, encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem n.º 605, do Senhor Presidente da República, de 29 de outubro de 1948, resta-nos destacar os pontos principais, especialmente aqueles que envolvem modificações do nosso atual regime educacional.

O projeto, contendo 88 artigos distribuídos em 12 títulos, inicia-se com o título "Do Direito à Educação", cujo primeiro artigo se afirma, repetindo dispositivo constitucional: "A educação é direito de todos, e será dada no lar e na escola". Vem, em seguida a enumeração das medidas que devem assegurar o direito à educação, como a obrigação imposta aos pais ou responsáveis, a instituição de escolas de todos os graus, por parte do poder público ou iniciativa particular, pela variedade dos cursos e flexibilidade dos currículos, pela gratuidade do ensino primário oficial extensível aos graus superiores e às escolas privadas, mediante redução progressiva de taxas, auxílios a estabelecimentos, assistência aos alunos e concessão de bolsas de estudos. Relativamente a este título, serve pa-

ra os debates atuais o que diz o Relatório da Comissão acerca da iniciativa particular:

"Permanece, porém (como determina a Constituição), o campo inteiramente aberto à iniciativa privada. Além de reduzirem as deficiências quantitativas do aparelho oficial, as instituições educativas particulares, mais livres do formalismo burocrático, mas propensas a inovar, mais plásticas, desempenham em toda a parte o papel de vanguardeiras da experimentação, quebrando com isso a monotonia da escola padronizada e abrindo caminhos inéditos à evolução pedagógica."

Com tais apreciações quanto à iniciativa particular, pode-se acusar a Comissão de adotar uma orientação de monopólio estatal ou de ser contrária à livre iniciativa particular em matéria de ensino?

O título II — Dos Fins da Educação — que é alvo de muitas críticas e cuja substituição, como a do título I, é proposta pelo substitutivo Lacerda, existe para afirmar que a educação nacional inspira-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Com tais premissas, a liberdade e a solidariedade humana, a orientarem os fins da educação, acha o Deputado Carlos Lacerda, na justificação do seu primeiro substitutivo, que se inverte o processo educativo. Para explicar essa inversão, a propósito das premissas do projeto original, o Deputado Carlos Lacerda julga necessário acentuar a limpidez do conceito, trocando os termos da proposição: "pois é através da pessoa que se chega à democracia

e não através desta que se atinge a pessoa".

Justificando as suas premissas, a Comissão, depois de citar o líder católico Alceu de Amoroso Lima, que dela fazia parte e que toma partido para defender "a superioridade da pessoa humana sobre a sociedade", informava-nos no seu Relatório:

"De fato, a tendência da civilização ocidental, desde o advento do cristianismo, tem sido a de subordinar cada vez mais a educação aos interesses do indivíduo. Nesse século, poder-se-ia até restringir e dizer — aos interesses da criança. É esta a atitude do anteproyecto em todos os seus tópicos".

No título III — Da Administração da Educação — vamos encontrar outro ponto que vem sendo objeto de divergências, referentemente à competência do Ministro da Educação e do Conselho Nacional da Educação, inclusive quanto à composição deste. Pelo projeto original, compete ao Ministro da Educação, como responsável pela administração do ensino, velar pela observância da lei de diretrizes e bases e "promover a realização dos seus objetivos, coadjuvado pelo Conselho Nacional da Educação e pelos departamentos e serviços instituídos para esse fim". As decisões do Conselho Nacional da Educação dependem de homologação do Ministro da Educação para que produzam efeito legal, cabendo àquele órgão, entre outras atribuições, a de assistir o Ministro da Educação no estudo de assuntos relacionados com as leis federais do ensino.

Já o substitutivo adotado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, de dezembro de 1958, modificou substancialmente a competência do Ministro, que passou a ser a de "velar pela observância das leis do ensino, cumprindo e fazendo cumprir as decisões de Conselho Nacional da Educação, no que a este couber, de acordo com a presente lei". Está aí uma ampliação das atribuições do Conselho, que passaria a ser, também, órgão deliberativo além de consultivo. Em face de tal proposição, o Deputado Carlos Lacerda, que, em seu primeiro substitutivo de novembro de 1958, considerava o Conselho Nacional da Educação apenas como "órgão consultivo do Ministério da Educação", incluiu o Conselho no seu segundo substitutivo de janeiro de 1959, como "órgão deliberativo e consultivo dos assuntos da educação" (art. 90). Silencia quanto à atribuição específica do Ministro da Educação e, ainda, considera os poderes da educação — Conselho Nacional da Educação, Conselhos Regionais de Educação e Comissões Educacionais — "Fora da órbita administrativa, em que se enquadram mas a que não se cingem" (art. 88).

No projeto original e no substitutivo subscrito pelo Deputado Celso Brant, em que o Conselho Nacional da Educação é apenas órgão consultivo, com suas decisões dependendo de homologação ministerial, a sua composição se faz com 15 ou 21 membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação. No substitutivo

do Deputado Carlos Lacerda e no substitutivo da Comissão de Educação, que aceitou a idéia do primeiro substitutivo do referido deputado, o Conselho Nacional da Educação, como órgão deliberativo além de consultivo, cujas decisões devem ser cumpridas pelo Ministro da Educação (art. 10 do substitutivo da Comissão) ou que não se cinge à órbita administrativa (art. 88 do substitutivo Lacerda), é um órgão tipicamente classista. O Conselho será constituído por três câmaras, sendo que cada câmara representará um grau de ensino e será composta de 9 ou de 6 membros. Pelo substitutivo Lacerda, as câmaras serão constituídas por:

- a) três representantes do Poder Público, designados pelo Ministro da Educação, pelo prazo de três anos, devendo um destes ser escolhido em lista tríplice a ser apresentada pela União Nacional das Associações Familiares, no caso do Conselho Nacional de Educação, e congêneres regionais, em cada Conselho Regional;
- b) três representantes dos órgãos de classe dos professores, eleitos por três anos;
- c) três representantes dos órgãos de classe dos diretores dos estabelecimentos de ensino, eleitos por três anos".

Com tal composição, vê-se logo que os estabelecimentos particulares de ensino ficarão com 2/3 dos membros do Conselho, pois os professores e diretores dos estabelecimentos oficiais de ensino, funcionários públicos que são, não pertencem aos órgãos de classe respectivos e, é claro,

não serão por êstes eleitos para os representar no Conselho. Ficarão como representantes os professores e os diretores dos estabelecimentos de ensino particular.

Pode-se justificar a existência do Conselho Nacional da Educação como órgão classista, dominado pelos professores e diretores dos estabelecimentos particulares de ensino, mas as críticas que se fazem atualmente se referem mais às atribuições que, com tal constituição, esse órgão vai ter, no tocante aos recursos da educação, aos financiamentos e empréstimos a estabelecimentos particulares de ensino. Pelo substitutivo Lacerda, ao Conselho Nacional da Educação cabe "fixar anualmente o montante dos recursos destinados às bolsas de estudo e promover os planos de financiamento escolar" (art. 90), complementando-se as amplas atribuições do Conselho em matéria financeira com os seguintes artigos:

"Art. 70 — Além dos recursos orçamentários destinados a manter e expandir o ensino oficial, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o de Ensino médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente fixados, para a cooperação financeira da União com o ensino de iniciativa privada em seus diferentes graus".

"Art. 81 — O Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação estabelecerão periódicamente, instituições de crédito, acôrdos e planos de Financiamento Escolar".

"Art. 82 — Entende-se por Financiamento Escolar aquêle destinado a:

"Art. 84 — Os Planos só serão válidos com a aprovação da maioria absoluta dos membros do Conselho Nacional de Educação".

nado a proporcionar recursos para construção de prédios, ajustamento de aluguéis, expansão de instalações, compra de equipamento, reforma, etc., a estabelecimentos não oficiais".

lidos com a aprovação da maioria absoluta dos membros do Conselho Nacional de Educação".

Mas não só em matéria financeira, o Conselho Nacional da Educação, assim formado, tem atribuições consideradas inconvenientes. No tocante ao interesse específico dos estudantes das Faculdades de Filosofia, o substitutivo prevê, nos artigos 90 e 102, que ao Conselho cabe credenciar para todo o território nacional as Faculdades de Filosofia, particulares ou oficiais, encarregadas de proceder aos exames de suficiência para o magistério. Sobre esse ponto, voltaremos a falar mais adiante.

Continuando com a nossa análise do projeto original, comparando seus principais dispositivos com os correspondentes dos substitutivos posteriores, chegamos ao título IV — Dos Sistemas de Ensino — em que se procura instituir a descentralização do ensino, com a adoção dos sistemas escolares estaduais. Dá-se aos Estados a atribuição de estabelecer as condições de reconhecimento das escolas primárias e de grau médio, bem como de orientá-las e de inspecioná-las; da descentralização decorre a entrega aos poderes locais da fiscalização dos estabelecimentos de grau médio, até aqui a cargo da União. Nas suas linhas gerais, o título é mantido nos substitutivos da Comissão de Educação e do Deputado Cel-

so Brant e, com modificações, no título IV do Substitutivo Lacerda, denominado Competência do Estado em relação ao Ensino.

Depois dêstes títulos, quase que introdutorios, o projeto governamental passa a tratar da educação pré-primária e primária, da educação de grau médio, do colégio universitário e do ensino superior. O substitutivo adotado pela Comissão de Educação da Câmara conserva os mesmos títulos, eliminando o referente ao Colégio Universitário e incluindo um outro relativo à Orientação Educacional, novo título que foi sugerido no primeiro substitutivo do Deputado Carlos Lacerda. Inclue também dois novos títulos — Educação dos Excepcionais e Educação de Adultos; para o título referente à Educação dos Excepcionais foram aproveitados dispositivos do substitutivo apresentado anteriormente pelo Deputado Antunes de Oliveira, em novembro de 1956, com adendos dos artigos 84 e 87 do primeiro substitutivo Lacerda. Também o substitutivo Celso Brant mantém os mesmos títulos do projeto original, fundindo os relativos à educação pré-primária e à educação primária e eliminando o referente ao colégio universitário. No substitutivo Lacerda, após um título relativo à Verificação dos Trabalhos Escolares, encontramos os referentes à Educação Primária, à Educação de Grau Médio e à Educação Secundária, seguidos de outros pequenos títulos — O Magistério, O Administrador Escolar, Os Inspetores de Ensino, O Acesso aos Cursos Superiores e O Ensino Superior.

Qual a orientação adotada pelo pro-

jeto primitivo e pelos três substitutivos posteriores, considerados principais, no tocante à educação primária, de grau médio e superior? O assunto é vasto e poderia constituir, por si só, tema suficiente para uma conferência. Procuraremos, entretanto, fornecer, de forma sintética, algumas informações sobre as principais inovações contidas nessas peças em estudo.

O projeto governamental, bem como todos os substitutivos, tem uma preocupação inicial de corrigir defeitos graves da nossa atual educação primária, especialmente no que se refere à duração da sua obrigatoriedade e ao chamado "hiato nocivo". A comissão elaboradora do ante-projeto do Governo, considerando que na maioria dos países a obrigatoriedade do ensino primário vai dos 7 aos 14 anos, propôs essa mesma duração, mas o projeto que o Executivo enviou ao Congresso previu de 7 a 12 anos, podendo ser estendida a obrigatoriedade aos menores de treze e quatorze anos. Previu também o projeto original que o ensino primário seria ministrado em cinco séries anuais de estudos, sendo que as três primeiras constituiriam o curso primário fundamental e as duas últimas o curso primário complementar.

Embora aumentasse de um ano a duração do curso primário obrigatório, o projeto original não eliminava o que os educadores denominam "hiato nocivo". Concluíndo o curso primário com 12 anos e só permitindo a Constituição Federal o trabalho após os 14 anos de idade, haveria um espaço de tempo, entre 12 e 14 anos, em que a criança, retirada da esco-

la por cessar a obrigatoriedade, fariam sem ocupação. O próprio Ministério da Educação, na exposição feita em 1958, pelo Ministro Clóvis Salgado perante a Comissão de Educação e Cultura da Câmara e pelo substitutivo que apresentou na oportunidade, procurou corrigir essas falhas, marcando para o curso primário nova duração e estrutura e uma articulação com o curso médio.

Pela nova proposição do Governo, o curso primário passaria a ter 6 séries anuais, constituindo as 4 primeiras o curso primário elementar e as 2 últimas o primário complementar. Uma parte dos alunos, ao concluir o primário elementar, prosseguirá os seus estudos nas escolas de grau médio e outra parte, provavelmente a maior, irá para o primário complementar, onde atingirá a idade de 14 anos e se habilitará, melhor do que agora, para as diversas ocupações; todos os que concluírem a 6.a série, mediante exame de habilitação, poderão transferir-se para a 3.a série da escola média.

Essa mesma orientação foi incluída no substitutivo adotado pela Comissão de Educação da Câmara em dezembro de 1958, acrescentando-se, porém, um parágrafo segundo o qual “o programa do curso complementar abrangerá tarefas elementares e suaves de vida prática e de iniciação no trabalho, adequadas à idade e ao sexo, e de forma que satisfaçam a tendência infantil para a aprendizagem”; foi aceito também o dispositivo que prevê a obrigatoriedade do ensino primário de 7 a 12 anos, podendo estender-se até os 14 anos. Idêntica orientação tem o substitu-

tivo Celso Brant, quanto à estrutura, duração e obrigatoriedade do curso primário; apenas prevê que o ciclo complementar funcionará onde os recursos do poder público ou das entidades privadas o permitirem. Isto porque, aos Estados, que passarão a ter os seus próprios sistemas de ensino, poderão faltar os recursos para o aumento de duração do curso primário obrigatório, sabido que, mantendo apenas as 4 séries, atuais, as suas dificuldades e deficiências são grandes.

Também o Deputado Carlos Lacerda, em seus dois substitutivos, preocupa-se bastante com a duração do curso primário e com a eliminação do “hiato nocivo”. No seu primeiro substitutivo, de novembro de 1958, previu o curso primário dividido em Elementar e Complementar, com duração de 8 anos, a partir da idade de 7 anos, quando se faria a chamada em cada município, por classe de nascimento. O primário complementar, de 4 anos de duração (de 11 a 14 anos), destinaria-se ao preparo para a “integração consciente na comunidade, pela aquisição de dados culturais mais completos e adestramento ao exercício de algumas das mais elementares profissões que o mercado de trabalho lhe ofereça”. Neste caso, o curso secundário seria constituído de 3 anos de humanidades e de um ano de pré-universitário. No seu segundo substitutivo, de janeiro de 1959, o Deputado Carlos Lacerda mantém o atual curso primário com 4 anos, a partir dos 7 anos de idade, e transforma o seu imaginado primário complementar em curso de grau médio, com duração de 4 anos, de 11

a 14 anos. Vem, em seguida, o curso secundário de três anos, acrescidos de um ano de articulação, pré-universitário, para os que se destinam aos cursos superiores.

Na parte relativa ao ensino, primário, o que parece ser mais interessante no substitutivo Lacerda são as medidas propostas para se fazer cumprir efetivamente a obrigatoriedade, seja pela chamada para a matrícula nas escolas primárias, pela classe de nascimento, a partir de 7 anos, de toda a população escolar (art. 18), ou seja pelas sanções previstas para os pais e responsáveis (art. 17, parágrafo único): "nenhum pai de família ou responsável por criança em idade escolar poderá exercer função pública ou em sociedade de economia mista ou em emprêsa concessionária de serviço público, sem certificado de matrícula dessa criança ou de isenção regulamentada pelo Conselho Nacional de Educação".

Vejamos, agora, quais os preceitos genéricos que se pretendem estabelecer para os cursos de grau médio.

No projeto original, pesadas as diversas soluções do problema relativo ao ensino de grau médio, optou-se por uma fórmula conciliadora, mantendo-se os dois sistemas: o cultural (ensino secundário) e o utilitário (ensino profissional) — e procurando-se corrigir os atuais males da segregação e da excessiva rigidez. Outra característica da solução adotada é a possibilidade de circulação entre um e outro sistema.

A educação de grau médio, pelo projeto primitivo, destina-se à formação do adolescente pela cultura ge-

ral e preparação profissional e seria ministrada no curso secundário, em cursos profissionais agrícolas, comerciais e industriais e nos cursos de formação de professores para o curso primário. O curso secundário teria dois ciclos: o ginásial, com 4 séries anuais, e o colegial, com duas ou mais séries; para os alunos que se destinasse ao curso superior haveria, ainda o colégio universitário, com duração mínima de uma e máxima de duas séries. A educação profissional seria dada, a partir da idade de 11 anos, em cursos profissionais supletivos, cursos profissionais básicos e cursos técnicos, nos quais, além da educação profissional, seriam ministradas disciplinas do curso primário, do ginásial e do colegial respectivamente. A formação de docentes para o ensino primário far-se-ia em três tipos de cursos: o normal regional, com 4 séries anuais após o primário complementar, o de escola normal, com 3 séries anuais após o ciclo ginásial ou equivalente, e o de instituto de educação, com duas séries anuais após o ciclo colegial ou equivalente; o primeiro curso expediria o diploma de regente de ensino primário e os outros dois o de professor primário de 1.^º e de 2.^º grau.

Decorridos quase dez anos, o próprio Governo, através do seu Ministro da Educação, que apresentou substitutivo em maio de 1958, expunha perante a Comissão de Educação da Câmara a necessidade de se diversificar os cursos de grau médio, em face das numerosas ocupações especializadas que a moderna economia industrial vai criando. Nos seus propósitos de atualizar o projeto governamental,

em face do tempo decorrido e das novas condições. dizia o Ministério que se deveria transferir para os 13 anos a opção dos jovens pelo curso secundário ou pelos cursos profissionais; neste caso a sugestão é a de que sejam comuns a todos os alunos os estudos teóricos e práticos das duas primeiras séries da escola média.

Também para prestigiar as escolas profissionais, carentes de alunos, que, na sua maioria, se encaminham para o curso secundário, propôs o Ministério os mesmos e prestigiosos nomes, de ginásio e de colégio, para os diversos ramos do curso profissional; isto, inclusive, tornará mais compreensível a equivalência, que existirá, entre cursos de grau médio e facilitará a terminologia escolar e administrativa. Por essa razão, os cursos de formação de docentes para o ensino primário passam a ser ministrados no ginásio normal (curso de regentes), no colégio normal (curso normal) e no instituto de educação.

A Comissão de Educação da Câmara, no seu último substitutivo, de dezembro de 1958, aceitou essas modificações sugeridas pelo Governo, bem como o substitutivo Celso Brant as repete. No substitutivo Carlos Lacerda, entretanto, a estruturação é bem diferente. Após os 4 anos do curso primário, vêm os cursos de grau médio, com duração de 4 anos e constituindo a educação de grau médio, seguidos da educação secundária, que terá a duração de 3 anos, acrescidos de 1 ano de articulação denominado pré-universitário, para os que se destinam ao curso superior. São condições mínimas para a matrícula na

1.a série do curso secundário a idade de 14 anos e o exame de admissão, sendo omitida a exigência de conclusão de curso de grau médio. O ensino profissional é ministrado, em nível de iniciação, no curso médio, e, em nível de aprimoramento técnico, nos três primeiros anos do curso secundário. A formação do professor primário ficará a cargo das escolas normais e dos institutos de educação.

Outros dispositivos de organização do ensino de grau médio, constantes do projeto original, sugeridos posteriormente pelo Ministério da Educação ou adotados pela Comissão de Educação da Câmara e pelo Deputado Celso Brant em seus substitutivos, constituindo inovação relativamente ao regime atual ou que despertam interesse são os seguintes: período escolar com duração mínima de 200 dias letivos no ano, efetivamente computados; obrigatoriedade de se ministrar 80% das aulas e programas de cada disciplina; obrigatoriedade de atividades complementares, que visem a educação moral e cívica, à educação artística e ao desenvolvimento da sociabilidade; freqüência obrigatória, de pelo menos 75% das aulas dadas; fixação de disciplinas obrigatórias e enumeração das disciplinas optativas (neste particular o projeto governamental fixa as disciplinas obrigatórias, deixando a critério de estabelecimento as optativas); instituição de orientação educacional e vocacional.

O substitutivo Lacerda, embora com estruturação bem diferente, também inclui muitos destes dispositivos, como o mínimo de 200 dias letivos de trabalhos escolares, a fixação de

disciplinas obrigatórias, ficando a cargo dos estabelelimentos as optativas.

Tanto o projeto original, como os substitutivos citados, à exceção do subscrito pelo Deputado Carlos Lacerda, prevêm que o diretor do estabelecimento de ensino de grau médio deve ter nacionalidade brasileira e habilitação legal para o exercício do magistério.

Com relação aos professores de curso secundário, situação que interessa de perto aos alunos das Faculdades de Filosofia, vejamos o que dispõem o projeto e os substitutivos que estamos apreciando.

No projeto governamental, no substitutivo Celso Brant e no substitutivo da Comissão de Educação da Câmara, o dispositivo é igual a está redigido da seguinte forma:

“São condições para provimento no cargo de professor, no curso secundário:

a) nos estabelecimentos oficiais das unidades federadas, onde existe Faculdade de Filosofia, que durante seis anos, pelo menos, haja mantido curso de formação de professores secundários para a disciplina da cadeira vaga — provimento mediante concurso de títulos e de provas, a que só poderão ser admitidos diplomados para o ensino secundário por Faculdade de Filosofia, salvo se fôr negativa a 1.a inscrição referente à vaga;

b) nos estabelecimentos oficiais das unidades onde não exista Faculdade de Filosofia, concurso de títulos e de provas, preferidos,

em igualdade de condições, os diplomados para o magistério secundário por Faculdade de Filosofia;

c) nos estabelecimentos privados, provimento pela forma das alíneas anteriores ou mediante escolha de professor secundário registrado no Ministério da Educação e Cultura, ou por êste liceiciado temporariamente.”(1).

Ainda, nas disposições transitórias, figura dispositivo segundo o qual o Ministério da Educação manterá, enquanto necessário, o registro de professores habilitados para o exercício do magistério de grau médio.

O substitutivo Lacerda, entretanto, elimina a preferência que se prevê para os diplomados pelas Faculdades de Filosofia, sendo omissa em relação ao acesso ao magistério particular e dispendo para o ensino oficial:

“Art. 56 — O acesso ao magistério oficial se fará sempre e exclusivamente por meio de concurso público de títulos e provas, vedade qualquer forma de privilégio, exceção ou discriminação entre concorrentes”.

Tal dispositivo é complementado por outro, das Disposições Transitorias, que diz:

“Art. 102 — Enquanto não houver número bastante de professores li-

(1) Redação do art. 47 do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

cenciados em faculdades de filosofia e sempre que se registre essa falta, a habilitação ao exercício do magistério se fará por meio de exames de suficiência, realizados em Faculdades de Filosofia, particulares ou oficiais, para tanto credenciadas pelo Conselho Nacional de Educação".

Eis aí pontos a serem convenientemente debatidos pelos estudantes das Faculdades de Filosofia, pois os dispositivos legais projetados dizem respeito aos seus interesses mais imediatos, quanto ao exercício da profissão de professor secundário.

Ainda assunto de especial interesse para os estudantes de Filosofia é a inovação, apresentada pelo Deputado Carlos Lacerda e aceita, em parte, pela Comissão de Educação da Câmara, relativa aos orientadores educacionais. Quanto a isso, o substitutivo Lacerda prevê no artigo 58:

"Art. 58 — Nas Faculdades de Filosofia será criado, para formação de orientadores educacionais, curso especial a que poderão ter acesso os licenciados em pedagogia ou filosofia, após o exercício do magistério num prazo nunca inferior a três anos".

Relativamente ao ensino superior, também o substitutivo Lacerda diverge fundamentalmente das outras peças. Naquele, o título referente ao ensino superior consta de apenas três artigos, em que se dá às Universidades, inclusive às federais, inteira autonomia administrativa e pedagógica, fixa-se o número mínimo (5) de Faculdades para a constituição de uma Universidade e trata-se do re-

conhecimento de novos estabelecimentos de ensino superior. O título anterior trata do acesso aos cursos superiores, fixando como condições o concurso de habilitação e a idade mínima de 18 anos, e prevendo que aos maiores de 21 anos, que não tenham podido fazer curso seriado, fica facultado, mediante concurso de habilitação, o ingresso no curso pré-universitário. Como no curso secundário, o substitutivo é completamente omissivo quanto à exigência de conclusão do curso anterior; sendo omissa, conclue-se que fica mantida a idéia consubstanciada no artigo 67 do primeiro substitutivo Lacerda, cujos preciosos termos são: "independe de prova de conclusão do curso secundário a inscrição em exames vestibulares de acesso aos cursos superiores". Seria isto conveniente? Depois de traçar a lei normas para o curso primário e para os cursos de grau médio, ela admite que o acesso aos cursos superiores se faça sem a exigência daqueles cursos, bastando apenas que o candidato tenha 18 anos de idade e seja aprovado em exame vestibular. Não iria constituir isso um relaxamento exagerado no que se refere ao ingresso nas escolas superiores? Muitas destas, gozando de inteira autonomia administrativa e pedagógica ou sujeitas ao regime de auto-inspeção, como quer o substitutivo Lacerda (art. 15), não irão abrir as suas portas e fornecer diplomas profissionais a pessoas não habilitadas? Em vez de se estabelecer um regime de liberdade do ensino, não se estabelecerá uma licença que pode liquidar o curso secundário? A propósito, também se tem considerado de grande inconveniência para o ensi-

no secundário o disposto no artigo 95 do Substitutivo da Comissão de Educação da Câmara, segundo o qual é permitido aos maiores de 15 anos exame de madureza do curso ginásial e aos maiores de 17 anos do curso colegial; este dispositivo está mantido também no substitutivo Celso Brant.

Ainda com referência ao Substitutivo Lacerda, há, nas Disposições Transitórias, um artigo (104) que obriga as atuais Faculdades isoladas a processar a sua agregação a Universidades já existentes, mediante normas estipuladas pelo Conselho Nacional de Educação. Será isto viável ou conveniente para as próprias escolas, especialmente para as das cidades onde não está sediada nenhuma Universidade?

Tanto o projeto original como os substitutivos da Comissão de Educação e do Deputado Celso Brant divergem fundamentalmente, como dissemos, do Substitutivo Lacerda. Partindo do dispositivo da Constituição que dá à União a competência de legislar sobre a capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais, aqueles projetos incluem uma série de dispositivos referentes aos objetivos do curso superior, às normas para organização e funcionamento das escolas superiores, com capítulo à parte dedicado às Universidades, à autorização e reconhecimento dos cursos superiores e das universidades. Para maior facilidade de estudo, deve-se considerar aqui como projeto governamental o substitutivo apresentado em 1958 pelo Ministro Clóvis Salgado, em que se elimina o

Colégio Universitário e em que se introduzem alterações relativas às diversas modalidades de cursos (de graduação, de pós-graduação e outros), à competência do Conselho Nacional da Educação de aprovar os currículos dos cursos de graduação propostos pelas escolas, à instituição dos cargos sucessivos da carreira do magistério, à constituição de novas escolas e à instituição do regime de tempo integral.

Os detalhes incluídos nas três peças citadas são muitos e a êles não podemos nos referir senão superficialmente, para não alongarmos demais esta conferência. São comuns a todos êles os dispositivos referentes aos objetivos do ensino superior, às condições mínimas para matrícula (conclusão do curso colegial e aprovação em concurso de habilitação), à duração mínima dos cursos de graduação, ao mínimo de dias letivos em cada ano (180 dias), à freqüência obrigatória aos trabalhos práticos, ao apôio às organizações estudantis que estimulem o estudo e cultivem as virtudes cívicas e sociais, à exigência de concurso de títulos e de provas para provimento do cargo de professor catedrático e para a obtenção da docência livre, à autonomia das Universidades, à sua constituição (cinco Faculdades, no mínimo, uma das quais de Filosofia, Ciências e Letras), aos preceitos a serem observados nos seus estatutos, aos órgãos de administração universitária.

Com algumas variantes, são também comuns os dispositivos do capítulo que regula a autorização e o reconhecimento dos cursos de ensino superior e das universidades. Nenhum

curso, mantido pelos poderes locais ou por instituições particulares, poderá funcionar no país sem a prévia autorização do Governo Federal, mediante decreto. Neste sentido, os substitutivos da Comissão de Educação da Câmara e do Deputado Celso Brant apresentam um parágrafo que pode interessar aos participantes dêste Congresso, dispondo:

“Nenhuma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras funcionará, inicialmente, com menos de quatro de seus cursos de bacharelado, abrangendo obrigatoriamente as secções de Filosofia, Ciências e Letras”.

Também pode ser do interesse dos estudantes de Filosofia o parágrafo único do artigo 52 do substitutivo Celso Brant, que diz:

“Os estudos de Filosofia, Ciências, Letras e Educação poderão ser organizados em uma só faculdade ou em várias”.

Relativamente à fiscalização dos estabelecimentos de ensino superior, o Substitutivo da Comissão de Educação prevê (art. 71) que os estabelecimentos isolados e as universidades particulares terão fiscalização permanente, enquanto que o Substitutivo Celso Brant prevê (art. 59) a fiscalização apenas para os estabelecimentos isolados de ensino superior não mantidos pela União, excluindo as universidades.

Há no substitutivo da Comissão de Educação da Câmara, adotado em dezembro de 1958, alguns dispositivos que têm sido muito criticados pela sua inconveniência, tais como o § 2º do artigo 59, segundo o qual, se o primeiro classificado no concurso de

títulos para provimento de cátedra fôr catedrático, a Comissão Examinadora poderá indicá-lo ao provimento por transferência, bem como a exigência de título de docente livre ou de ser estrangeiro para o contrato de professores e a enumeração, na lei de Diretrizes e Bases, dos cargos sucessivos da carreira do magistério.

Há evidentemente, tanto no projeto governamental como no substitutivo da Comissão de Educação, especialmente neste, excesso de regulamentação para o curso superior. A comissão de professores (Almeida Júnior, Bezerra de Menezes, Fernando Azevedo, Raul Bitencourt, Carneiro Leão, Faria Góes, Lourenço Filho, Abgar Renault e Anísio Teixeira) que elaborou o substitutivo subscrito pelo Deputado Celso Brant, diz na sua justificação que procurou eliminar os excessos, respeitando tão só os princípios constitucionais e ainda as diretrizes e bases da educação que de fato o forem, acrescentando:

“Se há institutos que devam ter grande autonomia didática, são sem dúvida os de grau superior. Ademais, não vemos necessidade de impor quaisquer limitações aos cursos não profissionais, em disciplinar a carreira do professor, em estabelecer a composição das congregações ou em discriminá-la formação dos Conselhos Universitários. São assuntos que devem ser resolvidos pelas respectivas entidades mantenedoras. Não obstante, algumas normas federais são indispensáveis aos cursos que formam profissionais”.

Passamos, agora, à um outro ponto de capital importância no projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação, que é o referente aos Recursos para a Educação. Dentro dos pontos de vista divergentes que orientam o substitutivo Lacerda e as outras três peças que estamos analisando, ainda aqui êles são bem diferentes.

No Substitutivo Lacerda, o artigo 7.º, letra b, determina inicialmente que o Estado outorgará igualdade de condições às escolas oficiais e às particulares "pela distribuição das verbas consignadas para a educação entre as escolas oficiais e as particulares proporcionalmente ao número de alunos atendidos". Embora tenha o Deputado Carlos Lacerda, no seu segundo substitutivo, modificados os dispositivos legais que propõe para a aplicação dos recursos da educação, é útil conhecer-se as idéias que a êste respeito expendeu no seu primeiro substitutivo, de novembro de 1958, para uma melhor apreciação do seu pensamento quanto à matéria financeira que o projeto deve envolver:

"Art. 56 — Os Conselhos Regionais de Educação fixarão o salário mínimo dos professores da região, equiparando os vencimentos do magistério oficial e particular".

"Art. 69 — Das verbas orçamentárias federais destinadas aos fins da educação, segundo mínimos fixados pela Constituição, distribuirá o Conselho Nacional de Educação as parcelas correspondentes aos diferentes graus de ensino, de acordo com as exigências da população escolar, de capacidade

e eficiência dos estabelecimentos e das possibilidades do magistério em cada região.

Parágrafo único — Os mesmos critérios prevalecerão para a aplicação e distribuição dos Fundos Nacionais de Ensino Primário e de Ensino Médio.

"Art. 70 — Os estabelecimentos particulares farão a previsão de receita e despesa anuais e receberão a quota de suplementação de verba a que o Estado se obriga com o objetivo de manter em igualdade de condições a remuneração dos professores, o rendimento pedagógico e o aparelhamento escolar".

Ainda, pelo artigo 77 do primeiro substitutivo, caberia ao Conselho Nacional de Educação "fixar as subvenções do Poder Público aos estabelecimentos particulares de ensino".

O que acaba prevalecendo, entretanto, são os dispositivos constantes do segundo substitutivo, a muitos dos quais fizemos já referência quando falamos sobre a competência do Conselho Nacional da Educação. Em todo caso, recapitulemos os principais. Pelo artigo 70, "além dos recursos orçamentários destinados a manter e expandir o ensino oficial, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente fixados, para a cooperação financeira da União com o ensino de iniciativa privada em seus diferentes graus". Dependendo de quem vá interpretar e aplicar depois tal dispositivo, é possível que se chegue à conclusão que

os três Fundos devem servir exclusivamente para proporcionar recursos ao ensino de iniciativa privada. É previsto, também, que a cooperação financeira da União, dos Estados e dos Municípios deverá se fazer sob a forma de financiamento de estudos, através de bolsas, ou mediante empréstimos para a construção, reforma e expansão de prédios escolares e respectivas instalações e equipamento. Os bolsistas ou a sua família terão, pelo artigo 79, letra b, plena liberdade no uso e emprêgo que fizerem da bolsa quanto ao gênero de educação, tipo de estudos ou instituição escolar que escolherem.

O Substitutivo Lacerda tem, ainda, um capítulo relativo aos Financiamentos e Empréstimos, em que se institue o Financiamento Escolar, "destinado a proporcionar recursos para construção de prédios, ajustamento de aluguéis, expansão de instalações, compra de equipamento, reforma, etc., a estabelecimentos não oficiais".

O projeto original do Governo previa que, anualmente, a União aplicaria nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Quanto aos Fundos, àquela época existia, em face de dispositivo constitucional, apenas o Fundo Nacional do Ensino Primário, a ser aplicado no desenvolvimento dos sistemas federais de ensino primário e em auxílio dos sistemas locais; os recursos do Fundo seriam "distribuídos entre as unidades da

federação, na proporção das suas necessidades, atendendo-se diretamente à população do Estado e inversamente à sua renda per capita".

O próprio Governo, no substitutivo apresentado em 1958 pelo Ministro Clovis Salgado, introduziu várias modificações, consideradas necessárias. Entre estas, citamos: o não recebimento de auxílio federal para a educação por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal que não incluíssem em seus orçamentos a porcentagem estabelecida para a educação (20%); a constituição do Fundo Nacional do Ensino Primário por dotações orçamentárias correspondentes a 2%, no mínimo, da renda dos impostos, do Fundo Nacional do Ensino Médio (criado pela Lei n.º 2.342, de 23 de novembro de 1954) correspondentes a 3% e do Fundo Nacional do Ensino Superior, a ser então criado, correspondentes a 4%, dotações que deverão ser aplicadas nas unidades federativas na razão direta da população e inversa da renda per capita; a destinação às atividades culturais, às campanhas extraordinárias de educação e aos serviços administrativos do Ministério da Educação, de dotações orçamentárias correspondentes a 1%, no mínimo, da renda dos impostos; a escrituração em "Restos a Pagar" e reversão ao Fundo Nacional do Ensino Superior dos saldos orçamentários do Ministério da Educação e incorporação ao mesmo fundo de 10% da diferença apurada entre a receita prevista e a arrecadada.

O Substitutivo da Comissão de Educação da Câmara e o subscrito pelo Deputado Celso Brant mantêm

essa mesma orientação, com pequenas alterações.

Muitos são, por certo, os pontos interessantes a ressaltar no projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação e constantes das quatro principais peças a que nos referimos com maior freqüência. Além dessas, outras existem contendo sugestões de real interesse, que, para não tornarmos demasiadamente longa esta conferência, deixamos de apreciar nessa oportunidade.

Subsiste de tudo isso, entretanto, e servirão de base para as futuras discussões dos legisladores, os quatro documentos que analisamos superficialmente: o projeto original, complementado pelo substitutivo que o próprio Governo apresentou em 1958, através do seu Ministro da Educação, o Substitutivo adotado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em dezembro de 1958, o Substitutivo subscrito pelo Deputado Carlos Lacerda em janeiro de 1959 e o substitutivo subscrito pelo Deputado Celso Brant em junho de 1959.

Quanto a êstes dois últimos, dizemos subscritos pelos Deputados Carlos Lacerda e Celso Brant porque, na realidade, não são da sua autoria. O Deputado Carlos Lacerda, que tem o grande mérito de haver desarquivado o projeto de lei de Diretrizes e Bases, apresentando em 1955 o projeto n.º 419-55, em que reproduz o projeto governamental, em novembro de 1958 subscreveu o primeiro substitutivo, a servir de base para um segundo, de janeiro de 1959. Declarou o Deputado Carlos Lacerda, em discurso publicado no Diário do

Congresso de 12 de dezembro de 1958, defendendo seu primeiro substitutivo:

“...não vejam nesta sucinta análise qualquer reivindicação de ordem personalista, qualquer suscetibilidade de autoria num substitutivo que não a tenho, nem poderia ter, pois começo por declarar que não é meu o substitutivo que apresentei e sim de grupo numeroso de educadores, nascidos e criados à sombra de seus deveres para com a educação. Só disputei e disputei ainda, isto sim, a honra de defender esta obra”.

Também o substitutivo subscrito pelo Deputado Celso Brant não é de sua autoria e vem publicado em avulso da Câmara dos Deputados, sob a forma de emenda, com a justificação da comissão que realmente o elaborou e a cujos integrantes já fizemos referência anteriormente.

Da análise de alguns pontos dos quatro documentos, que acreditamos os principais, ressaltam três aspectos fundamentais e em relação aos quais residem as atuais discussões e controvérsias: as bases filosóficas, os recursos para a educação e a forma de ministrar ou realizar o ensino ou de executar a educação.

Quanto às bases filosóficas do projeto, é o assunto que mais tem dado motivos para as discussões atuais, que assumiram caráter de polêmica após a publicação de um Manifesto dos chamados “Pioneiros da Educação Nova”, subscrito, entre outros, pelos professores Fernando Azevedo, Almeida Júnior, Anísio Teixeira, Abgar Renault, Raul Bittencourt, Hermes Lima, Paulo Duarte, Carneiro

Leão, mesmo grupo autor do Substitutivo Celso Brant, e da "Declaração em Defesa da Educação Democrática", subscrita, entre muitos outros, pelos professores Gladstone Chaves de Mello, Jacobina Lacombe, Wilson Lins, Gov. Parsifal Barroso, Reitor Pe. Artur Alonso, Honório Monteiro, Haroldo Azevedo, Homero de Barros e Oswaldo Arns, êstes dois últimos da Faculdade de Filosofia da Universidade do Paraná.

Nesta última declaração, combatendo o liberalismo agnóstico, desinteressado da pessoa humana e fixado no indivíduo, os signatários exprimem a sua posição baseada no primado do espírito, da prevalência da pessoa sobre os interesses individuais, na supremacia da sociedade sobre o Estado. Decorre daí os seus princípios em matéria educacional: 1 — no processo educativo devem ter proeminência os grupos que se interpõem entre a pessoa e o Estado; 2 — a liberdade de ensino é, sobretudo, a possibilidade de se exprimirem, em experiências pedagógicas, tipos de educação que atendam à diversidade dos grupos humanos; 3 — a família é o grupo fundamental e modelar dos demais grupos e dos processos educacionais e os seus representantes têm prioridade na escolha do processo educacional. "Portanto, a escola tem de ser instituição com características assemelhadas à família e não à repartição pública"; 4 — ao Estado incumbe a função de fazer convergir para o Bem Comum toda a múltipla e diferenciada atividade educacional".

Com bases filosóficas idênticas a estas é que foram redigidos os três

primeiros títulos do Substitutivo Lacerda, dos quais alguns dispositivos foram aproveitados no Substitutivo da Comissão de Educação da Câmara.

Quanto às bases filosóficas e às definições que os projetos encerram, são muito naturais as divergências que se verificam entre os legisladores, em face de suas diferentes concepções e da maneira de definir. O Deputado Plínio Salgado, por exemplo, cuja posição espiritualista é bem conhecida de todos, ocupou a tribuna da Câmara em duas sessões seguidas para divergir das definições contidas nos substitutivos da Comissão e do Deputado Carlos Lacerda. Dizia em relação ao Substitutivo Lacerda que "a definição de educação e as diretrizes da educação, conforme vimos expressas no seu substitutivo, apresentam caráter agnóstico". A propósito dessas divergências em matéria de definições, o deputado democrata cristão Paulo de Tarso aparteou o orador para dizer-lhe: "Veja Vossa Excelência o risco das definições. Penso que o projeto deve evitar definir educação. Deve disciplinar, naturalmente, todo o assunto que enseja a apresentação do projeto, isto é, traçar as diretrizes e bases da educação, mas evitar definir porque é dificílimo". "Não sou contra que se defina a educação. Acho que todos que têm qualquer parcela de responsabilidade na coisa pública devem definí-la. Mas qualquer definição, num projeto, é de má técnica legislativa. A lei é ordenamento geral, que vem da autoridade competente e que é imposta coativamente à obediência de todos. Diz São Tomás

de Aquino que é a ordenação da razão para o bem comum, feita por aqueles que têm responsabilidade na direção da coisa pública. Se isso é lei, não vejo como deva, como possa a lei definir. Não me insurjo — e nem poderia fazê-lo — contra a necessidade de uma definição bem clara da educação, apenas penso que um projeto de lei não é o melhor lugar para essa definição".

Deixadas de lado as definições, que podem conduzir a discussões estéreis, será de toda conveniência o estudo das proposições no que se refere à forma de se executar a educação ou de se ministrar a educação, especialmente no tocante aos órgãos de administração da educação ou à distribuição dos recursos para a educação. Esses são pontos vitais, que estão a merecer discussões e sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Dentro da finalidade a que nos propuzemos, de fazer uma exposição detalhada sobre a origem e desenvolvimento do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ressaltando pontos fundamentais e sobre os quais se estabeleceram controvérsias, acreditamos que essa já longa palestra tenha fornecido aos ilustres participantes deste Congresso matéria suficiente para a sua análise e para o seu debate. Esperamos que da útil discussão que, por certo, os prezados acadêmicos irão travar neste e em outros congressos, possam sair contribuições de real valor para o aperfeiçoamento de um projeto que, todos nós desejamos, venha, depois de transformado em lei, melhorar e incrementar a educação em nosso país, com a adoção de novas diretrizes e bases.
