

A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUENTES

Elza NADAI *

RESUMO: Tomando como referência os debates travados nas diversas Constituintes Brasileiras, a Autora recupera alguns dos temas educacionais que ainda hoje não se concretizaram na realidade, do que decorre a certeza de que serão incluídos nos debates que marcarão a Constituinte de 1987.

PALAVRAS-CHAVE: Constituinte. Constituição. Ensino público. Escola particular. Gratuidade. Escola laica. Escola religiosa. Liberdade de ensino. Política educacional. Carreira docente. Autonomia. Centralização.

SUMMARY: Analysing the debate occurred in several meetings to write Brazilian Constitution, the author identifies some of the educational issues that up to day did not come to reality in the educational system. From the analysis will be discussed of the topics that will be discussed during the sessions to write the new Brazilian Constitution starting in 1987.

KEY WORDS: Public school system. Private schools. Constitution. Educational policy. Teaching profession. Autonomy. Centralization.

Os cidadãos brasileiros, nas eleições de 15 de novembro de 1986, realizaram a escolha dos congressistas — deputados federais e senadores — que juntos comporão a 5ª **Constituinte** (1823, 1890/91, 1933/34, 1946) com o objetivo de rever e reelaborar a nossa legislação maior e, em decorrência, todo o conjunto de leis ordinárias que compõe o arcabouço jurídico da nação — em grande parte — produto do autoritarismo, do centralismo exagerado, do predomínio do executivo sobre os demais poderes e do cerceamento das liberdades públicas que caracterizaram a vida nacional nesses últimos vinte anos. A Constituinte pretende, assim, conferir legitimidade ao regime de transição — a chamada Nova República com a reorganização do Estado de Direito, elaborando a **Oitava Constituição do país**. (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969).

A Constituinte encerra em si dupla aspiração: de um lado, deseja-se «estabilização das instituições governamentais, mediante um ordenamento capaz de assegurar o equilíbrio entre os poderes, as liberdades públicas, os direitos civis básicos e a certeza jurídica; de outro, espera-se que tal Assembléia também sirva como instrumento

* Professora Assistente Doutora do Departamento de Metodologia do Ensino e Educação Comparada da Faculdade de Educação da USP.

deflagrador de amplas mudanças sociais, econômicas e culturais no âmbito de uma sociedade estigmatizada pelas contradições e injustiças de suas estruturas de riqueza e poder».⁽¹⁾

Uma das questões centrais que deverá merecer a atenção dos legisladores é, sem dúvida, a da educação nacional. Os educadores, a exemplo de outros setores da opinião pública, têm participado ativamente dos debates políticos nos quais são travadas, cotidianamente, as lutas pela democratização da sociedade brasileira. E neste processo, introjetam-se as problemáticas da educação e da cultura.

O presente artigo, bem como os dois que se seguem — «Os problemas educacionais na Assembléia Nacional Constituinte de 1934» de Circe Maria Fernandes Bittencourt e «A educação na Constituinte de 1946» de Romualdo Luiz Portela de Oliveira e Sonia Terezinha de Souza Penin⁽²⁾ — pretendem recuperar alguns dos debates que permaneceram a organização do sistema nacional de educação, apreendidos em momentos políticos de significativa importância para a institucionalização da vida econômica, social, política e cultural da nação — como o das Constituintes.

Por que recuperar os debates travados nas Constituintes, superando o expresso nas Constituições?

Em primeiro lugar, porque permite evidenciar os diferentes temas que permearam os debates, e não só aqueles que — vitoriosos — concretizaram-se nos documentos legais. Em segundo, porque é possível esclarecer quais das questões inicialmente propostas realmente polarizaram os debates em cada Constituinte. E, em terceiro, porque possibilita o arrolamento de um conjunto de problemas que, a despeito de sua inclusão nos debates constituintes, sua não solução continua ainda entravando a efetiva democratização da sociedade brasileira.

O Manifesto dos Educadores aprovado na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em setembro de 1986, denunciou a persistência de problemas crônicos como a universalização e a qualidade do ensino, a gratuidade escolar, as condições de trabalho do magistério e a escassez de recursos públicos, justificando-os com alguns indicadores expressivos de precário estado da educação nacional:

-
- (1) FARIA, José Eduardo — A Constituinte e o ensino superior. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 set. 1985, p. 3.
 - (2) Os dois trabalhos foram originalmente apresentados ao curso de pós-graduação EDM 745 "O Ensino Superior: Formação e Atuação do Professor" ministrado por mim, no 2º semestre de 1985 e, posteriormente, sob o título "A Educação nas Constituintes Republicanas" foi apresentado à IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia, em setembro de 1986, pelos professores Romualdo Luiz Portela de Oliveira e Sonia Terezinha de Souza Penin.

«mais de 50% de alunos repetentes excluídos ao longo da 1ª série do ensino de 1º grau;

- cerca de 30% de crianças e jovens na faixa dos 7 aos 14 anos fora da escola;
- 30% de analfabetos adultos e numeroso contingente de jovens e adultos sem acesso à escolarização básica;
- 22% de professores leigos;
- precária formação e aperfeiçoamento profissional em serviço de professores de todo o país;
- salários aviltados em todos os graus de ensino, particularmente dos professores da zona rural.»⁽³⁾

Ora, a simples inclusão de alguns destes temas na nova Carta Constitucional não garante — como não garantiu no passado — sua superação. Entretanto, o amplo processo de discussão que a antecede, pode e deve servir para o fortalecimento da sociedade civil e o reconhecimento das prioridades educacionais o que, sem dúvida, servirá para garantir a formação de um sólido núcleo de opiniões que facilitará, na prática, a obediência aos dispositivos constitucionais.

O presente artigo pretende recuperar, nas diversas Constituintes, alguns dos temas que ainda hoje estão longe de se concretizarem e se imporem como realidades, do que decorrerá a certeza da sua inclusão nos debates que marcarão a Constituinte de 1987.

Educação: Responsabilidade da Família ou Atribuição do Estado?

As questões educacionais foram pouco contempladas — sistematicamente — nas duas primeiras Constituintes (1823-1890) e respectivas Constituições, não recebendo tratamento isolado, em item ou capítulo distinto.

A Constituição Bragantina definiu a «gratuidade da educação primária» (art. 179 § 32) mas não estabeleceu nem o seu caráter obrigatório e nem as condições que a tornariam possível, isto é a responsabilidade do Estado, portanto a gratuidade permaneceu apenas como princípio constitucional.

A questão que chegou a atrair a atenção dos primeiros constituintes referia-se à criação de universidades, inclusive chegou a

(3) Manifesto dos Educadores. IV Conferência Brasileira de Educação. Goiânia, 2 a 5 setembro 1986. (Exemplar mimeo.).

ser apresentado projeto de lei neste sentido⁽⁴⁾. Entretanto, com a dissolução da Assembléia, este assunto foi esquecido e acabou por se transformar na criação dos cursos jurídicos — instalados, respectivamente, em São Paulo e em Recife. Nos debates travados, percebe-se a utilização de um argumento que até hoje é muito usado quando políticos, burocratas e planejadores do ensino dividem as verbas públicas para a educação: o atendimento às necessidades de um grau é posto em oposição ao de outro. Na época, a recusa da instalação de universidades era feita em nome da necessidade de se atender prioritariamente a educação popular, o que acabou também não passando de retórica.

A Constituição imperial acabou prevendo no parágrafo 33, ao lado da gratuidade do ensino fundamental, a existência de Colégios e Universidades visando ao ensino de elementos das Ciências, das Belas Letras e das Artes.

A Constituinte de 1890, pela primeira vez, deteve-se em realçar o caráter público da educação, ao lado da responsabilidade familiar. Preocupada em projetar uma concepção política baseada no constitucionalismo e na democracia liberal sustentada nas liberdades públicas, no rodízio eletivo e na participação esclarecida dos cidadãos (=os que votam) deteve-se em examinar as relações entre a instrução do «povo» e o grau de amadurecimento das instituições de um regime democrático, enfatizando, de uma vez por todas, o ideário liberal configurado na publicização da educação. A partir daí, a educação passou a ser destacada enquanto preceito institucional como direito do cidadão e não mais como «intromissão do Estado na vida familiar». Assim, em decorrência, os debates mais acalorados foram no sentido de realçar as contradições entre o estabelecimento do regime democrático-liberal e a existência de uma população sem instrução e sem meios de adquiri-la. E, em consequência, ressaltou-se o papel de o Estado responsabilizar-se pela educação elementar, passando a exigir do cidadão, sob pena de multa, a matrícula de menores sob sua guarda.

Ao lado do caráter público da educação, isto é, da instrução como obrigação jurídica, sobressalou-se o **tema da competência do agente organizador** do ensino. Perguntava-se se o direito do cidadão teria como corolário a responsabilidade do Estado nas diversas instâncias (Federação, Província e/ou Município) em sua organização e sustentação?

A idéia vencedora, em decorrência à aspiração federalista dos fazendeiros paulistas foi a divisão não exclusiva de competências na

(4) O referido projeto de lei foi apresentado em 14 de junho de 1823, por José Fernandes Pinheiro, futuro Visconde de São Leopoldo. Cf. Alberto Venâncio Filho. *Das Arcadas ao Bacharelismo*. 2ª ed., São Paulo, Perspectiva, p. 15 e segs.

esfera estatal entre a União e os Estados. A idéia da municipalização do ensino fundamental surgiu, difundida, sobretudo pelos liberais mais radicais mas sem sustentação política, caiu no esquecimento.

Pelo espírito da lei (art. 35) observa-se que à União caberia a criação de institutos de ensino superior e secundário nos Estados e o provimento da instrução secundária no Distrito Federal. Contudo matéria de educação fundamental foi interpretada como atribuição exclusiva dos Estados. Em São Paulo, por exemplo, a Constituição Estadual de 1891 decretou a **obrigatoriedade** e a **gratuidade do ensino elementar**.

A rigor, o texto constitucional federal de 1891 por si só, não esclarece o que foi a política educacional na prática de sua vigência. Ela está contida sobretudo na legislação ordinária e nos embates cotidianos que aos poucos estão sendo esclarecidos pelas pesquisas referentes à história da educação nos diversos Estados.

A União, por exemplo, atribuiu-se a prerrogativa de criar «institutos-modelo» — os chamados «institutos-padrão» nos graus secundário e superior que deveriam ser tomados como modelos para efeito de equiparação e de validação nacional dos diplomas expedidos pelos Estados. Todavia, na prática, foi possível a existência de acordos, nos quais nem sempre as instituições locais seguiram os modelos federais.

O Estado de São Paulo, por exemplo, organizou, na vigência da Constituição de 1891, um projeto de ensino — composto de escolas primárias, secundárias e superiores — que foram agraciadas com a equiparação ao modelo federal sem, contudo seguirem, estritamente, o modelo pedagógico-curricular da União. Até a instituição chamada Jardim da Infância foi organizada, escola esta que do ponto de vista legal, estava interdita ao Estado de organizar.⁽⁵⁾

A Constituinte de 1934 reafirmou, enfaticamente, a noção de educação enquanto direito social e, pela primeira vez, a Constituição que se lhe seguiu, definiu os parâmetros da responsabilidade do Estado na criação de um sistema público de ensino, sistema que deveria ser, de um lado, pela primeira vez, fixado pela União (art. 150, a) e, de outro, tendencialmente, extensivo a todos, pela incorporação do princípio da gratuidade do ensino ulterior ao primário (art 150, § único, b) (6).

(5) A idade mínima obrigatória para a matrícula havia sido fixada pelo Congresso Estadual em 7 anos. O Jardim da Infância atendia crianças de 0-6 anos, e era instituição pública, isto é, mantida pelo Estado.

(6) O artigo 150, a da Constituição de 1934 define a incumbência de a União «fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país» enquanto que o artigo 150, § único, letra b institui «a tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível».

A Constituição de 1934 é sempre lembrada pelo seu caráter inovador e progressista, sendo que, pela primeira vez, contém capítulo dedicado à educação e à cultura e incorpora um conjunto de direitos sociais do cidadão.

A ampliação dos direitos e garantias individuais, o cuidado na criação das condições que tornariam os preceitos constitucionais e o reconhecimento dos direitos sociais (trabalho, educação, saúde, lazer) eram indício seguro que o país mudara.

Realmente. A década de vinte presenciara o desenrolar de crises sucessivas que puseram em questão a república oligárquica do «café com leite». O movimento sindical anarquista e comunista, as contestações no interior do aparelho militar, a dissidência da burguesia paulista, a revolução de 30, a intenção reformista do Governo Provisório liderado por Getúlio Vargas, sobretudo no que se refere ao aparelho judiciário eleitoral, entrelaçados às consequências da crise do capitalismo internacional de 1929, constituíram forças suficientemente poderosas que provocaram a crise da hegemonia da burguesia agro-exportadora paulista. O quadro institucional do país acabou recebendo influências dessa nova conjugação de forças cujo palco, por excelência, foi a Assembléia Nacional Constituinte de 1934.

Entretanto, quando se compara os preceitos vitoriosos na Carta Magna com os debates anteriormente realizados, percebe-se que não há vinculação estreita entre eles. A rigor, a vinculação não se estabelece nem entre as propostas contidas no discurso presidencial realizado na abertura dos trabalhos, os debates constituintes e os temas posteriormente incorporados ao texto constitucional. É este aparente descompasso que o artigo que se segue da professora Circe Maria Bittencourt irá evidenciar e, por isso, não será aqui retomado.

O ante-projeto da Constituinte de 1946, pelo seu artigo 6º, declina a responsabilidade de o Estado perante a educação do indivíduo, uma vez que a sub-comissão que o redigiu, composta entre outros por Ataliba Nogueira, do PSD paulista, enfatizou o papel subsidiário do poder público frente à família: «a educação é dever e direito natural dos pais, competindo supletiva e subsidiariamente aos poderes públicos». Entretanto, este artigo, sofreu pesadas críticas, principalmente dos deputados Hermes Lima da UDN do Distrito Federal e de Ivo de Aquino do PSD de Santa Catarina e acabou incorporado ao texto vencedor o princípio que contém a relação solidária entre a escola e o lar, pelo artigo 166.(7)

Apesar do aparente retrocesso da Constituinte de 1946, reconhece-se, cada vez mais, que a educação é um dos direitos sociais fun-

(7) Artigo 166 da Constituição de 1946; "A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana".

damentais do indivíduo, competindo ao Estado a responsabilidade pela organização, fiscalização e controle de estrutura escolar. O problema que perdura é, veremos, a necessidade de se superar a fase do reconhecimento do plano legal desse direito, atingindo-se o plano real.

A Laicidade e a liberdade do ensino

Relacionado ao reconhecimento da responsabilidade do Estado perante a educação o tema da **laicidade nos estabelecimentos públicos** foi incorporado ao artigo 72 da Constituição de 1891, que, ao lado da institucionalização do casamento civil e dos cemitérios seculares completaram a separação da Igreja e do Estado.

No entanto, ao lado da decretação do ensino leigo, instituiu-se também a **«liberdade do ensino»**, expressão que tem sido usada com diferentes significados e tem servido a propósitos os mais diversos.

No contexto das lutas políticas travadas no final do Império e início da República, serviu a decretação da liberdade de ensino, por Benjamin Constant, a propósitos progressistas, visando retirar da Igreja Católica o monopólio educacional e, em conseqüência, o de formadora da juventude que então freqüentava as aulas: minoria mas que comporia a futura elite política.

Portanto, a liberdade de ensino vinculava-se à laicidade nos estabelecimentos públicos e ambas compunham o mesmo ideário contra a influência perniciosa da Igreja Católica.

A decretação da liberdade de ensino, entretanto, ocorreu junto à instituição da liberdade profissional — entendida — geralmente como liberdade de abrir escolas quase sem fiscalização e nenhum controle por parte do Estado. As únicas condições exigidas eram as de elementar moralidade — bons antecedentes — e de higiene — entendida como ausência de moléstia contagiosa. E tanto grupos leigos como confessionais instalaram suas escolas em diversos locais do país.

Portanto, no período não se destacou nenhuma contradição entre escola pública e escola particular e ambas conviveram em relativa harmonia, seja pelo pequeno número, seja pelo fato de que, em última instância, as particulares dependiam do Estado pela necessidade de se buscar o **reconhecimento legal** ou o **subsídio público**.

O Estado de São Paulo, por exemplo, adotou, por emenda constitucional própria, a resolução de o ensino secundário, superior e profissional ser promovido tanto pelo poder público como por indivíduos e associações, subvencionados ou não, pelo Estado: adotou também

a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário bem como a liberdade em todos os graus, entendida no sentido assinalado.⁽⁸⁾

Durante a vigência da reforma Rivadávia Correia que desoficializou o ensino (1911-1915) a noção de liberdade de ensino passou também a significar, no plano federal, desobrigação de frequência aos cursos regulares bem como desobrigação de o Estado conferir grau de reconhecimento aos diplomas. Entretanto, as instituições de ensino superiores paulistas, principalmente a Escola Politécnica e a Faculdade de Medicina e Cirurgia, criaram mecanismos próprios, visando a manutenção da obrigatoriedade da frequência escolar bem como a preservação da sua autonomia na seleção do estudante.⁽⁹⁾

A Constituição de 1934 preservou, «a liberdade de ensino» em todos os graus e ramos, reconhecendo o direito de cada interessado organizar e, desde que seguisse prescrições mínimas emanadas dos poderes federal e estadual, teria condições de validar nacionalmente os diplomas.

Entretanto, as condições de trabalho nas escolas particulares deveriam ser bastante deficientes e precárias pois uma emenda que acabou sendo incorporada ao texto final da Carta Magna determinava o reconhecimento desde que elas assegurassem estabilidade e remuneração condigna aos seus professores (art. 150, § único, f).

A Constituição ainda, pelo artigo 154, isentava «os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, do pagamento de qualquer tributo».

Entretanto, a estes sentidos de liberdade de ensino, acrescentou-se outro que acabou prevalecendo sobre os demais. Tratava-se, nas palavras de Francisco Campos, «de libertar a consciência católica da opressão do agnosticismo do Estado»⁽¹⁰⁾, isto é, tratava-se do retorno do ensino da religião — especificamente — do catolicismo nas escolas oficiais, proibido desde a proclamação da República.

A Igreja Católica, depois da assimilação do golpe representado pela sua separação do Estado, procurou, sobretudo a partir da década de vinte, reaproximar-se do poder civil. Para isto, utilizou-se

(8) Emenda nº 82, 18a. sessão ordinária de 11-07-1891. *Anais do Congresso Constituinte de 1891*, reconstruídos pelos tachygraphos Horácio Sabino, Joaquim Araújo e Numa de Oliveira. (São Paulo), s.s.p. 1901, p. 225. Também: *Constituição Política do Estado de São Paulo* (edição oficial). São Paulo, Typographia de Vanorden & Comp., 1891, Cap. IV, artigo 20, item 11º, letra e, p. 8.

(9) Para maiores esclarecimentos, consultar de nossa autoria "Ideologia do Progresso e ensino superior". São Paulo, Loyola, 1987.

(10) Citado por Luiz Antonio Cunha — O lugar da escola superior particular: contribuição para o debate. In: CUNHA, Luiz Antonio (org.) *Escola pública, escola particular e democratização do ensino*. São Paulo, Cortez Ed., 1985, p. 132.

de diversas estratégias, entre elas, a organização da Liga Eleitoral Católica — «lobby» formado por deputados constituintes, de caráter suprapartidário, com um programa mínimo, do qual constava a incorporação legal do ensino religioso nas escolas públicas, com o objetivo de organizar e disciplinar sua atuação na Assembléia Constituinte de 1934. Esta ação coletiva, entretanto, não anulava a atuação individual.

Em Minas Gerais, durante a vigência do mandato presidencial de Antonio Carlos, a política de colaboração recíproca entre a Igreja e o Estado produziu, por sua vez, os primeiros resultados, com a aprovação de uma lei permitindo o ensino facultativo da religião nas escolas primárias e secundárias estaduais e, em 1931, no contexto da institucionalização da revolução de trinta, Francisco Campos aprovou igual decreto, estendendo sua validade para todo o território nacional.

A Constituinte de 1934 foi marcada, assim, pelas lutas entre a ala conservadora da Igreja e o grupo progressista de educadores que havia redigido o «Manifesto de 1932». O primeiro defendendo a volta do ensino da religião às escolas públicas, via um meio seguro de retornar à sua condição de principal formadora da juventude enquanto que o segundo defendia a expansão do ensino laico, universal, obrigatório e gratuito, opondo-se portanto, às pretensões da Igreja.

Venceram a conciliação e o compromisso entre os dois grupos. A Constituinte aprovou o retorno da religião — obrigatório para as escolas públicas e facultativo para os alunos — bem como algumas das medidas tradicionalmente defendidas pelos educadores progressistas: a competência de a União fixar o Plano Nacional de Educação; a tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário e a seleção de um percentual fixo, definido em dotação orçamentária, com o objetivo precípuo de financiar a educação. Houve variação do índice: para a União e os Municípios, deveria corresponder a 10% do orçamento enquanto que para os Estados e o Distrito Federal, corresponderia a 20%.

A Constituinte de 1946 — como o trabalho de Romualdo Luiz Portela de Oliveira e de Sonia Teresinha de Souza Penin, em anexo, evidencia — manteve inalterada a participação da Igreja no ensino oficial. A contradição entre escola pública e escola particular, entretanto, foi acentuada, por que ela abriu caminho de um lado, para o predomínio, como norma jurídica, do ensino pago e, outro, para o surgimento de argumentos os mais contraditórios defendendo o subsídio público para o custeio das escolas privadas. Entre eles, sobressai aquele que justifica a imperatividade do subsídio público em nome do direito de a família selecionar escolas para seus filhos.

Gratuidade, Liberdade de ensino, escola particular

Alguns estudiosos têm chamado a atenção para o fato de que da organização do sistema público de ensino na República não decorreu a aceitação do princípio da gratuidade para todos os graus. Isto porque, até a Constituição de 1934, a gratuidade era aceita somente para o primário. O ensino secundário e superior, bem como os exames parcelados que lhe davam acesso, exigiam o pagamento de uma série de taxas, além do fato que o Estado não se obrigava a prestar assistência ao estudante.⁽¹¹⁾

A pesquisa institucional, contudo, evidencia que esta interpretação deve ser relativizada, pelo menos para o caso paulista. Embora houvesse a determinação da cobrança de uma série de taxas referentes à matrícula e aos exames — que podem dar, aparentemente, a impressão da existência do ensino pago, a atuação inequívoca do Estado no financiamento dos diversos graus escolares, inclusive do superior, atesta a criação de um aparato público dedicado ao ensino que necessita ser ainda resgatado.

A construção de um conjunto significativo de prédios escolares dedicado não só ao ensino fundamental — que era gratuito — mas também ao secundário e superior (que não o eram), a importação de equipamentos e máquinas necessários à organização de diversos laboratórios (caso das Escolas Politécnicas de São Paulo e de Agronomia, de Piracicaba), o pagamento de professores, auxiliares e funcionários, a cessão de bolsas de estudo para alunos carentes (10% das vagas previstas) e para os melhores, visando à continuidade de seus estudos no estrangeiro, a criação de moradias estudantis (na época, o Internato) para os alunos que freqüentavam a Escola de Agronomia de Piracicaba, a importação de mestres estrangeiros que pudessem colaborar na organização de novos estudos e pesquisas (ocorreu nas três escolas superiores paulistas da Primeira República: Escola Politécnica, Faculdade de Medicina e Escola de Agronomia) oferecem alguns dos exemplos do interesse e do cuidado que o Estado atribuía à educação superior. Por isto, insistimos, deve ser relativizada a afirmativa de que só o ensino fundamental na Primeira República era gratuito. Este é o espírito da lei constitucional. Entretanto, na prática, o poder público pelo menos em São Paulo — organizou um verdadeiro sistema público de ensino — do pré-escolar ao grau superior. As diversas taxas cobradas aos alunos não custeavam o ensino. Cremos mesmo, que pouco ou quase nada representavam para a sua reprodução. Consultando o conjunto de volumes que compõe os Anais do Senado Estadual e da Câmara dos

(11) CUNHA, Luiz Antonio. Ensino Superior: a gratuidade necessária. In: CUNHA, Luiz Antonio — op. cit., p. 151-160.

Deputados Estaduais na vigência da República Velha, só uma vez, no início deste século, encontramos projeto de lei pedindo aumento para as taxas escolares. E, em nome da democratização do ensino e da necessidade de sua universalização, ele foi rechaçado. Portanto, ao que tudo indica, as taxas mantiveram-se num patamar baixo.

A grande contribuição da Constituinte de 1934 foi, exatamente, transformar em artigo constitucional a «tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário», definindo uma proposta política na qual todo o ensino lucrava. Aqueles estados que, por acordos resultantes de conjunturas ocasionais favoráveis, já haviam investido verbas públicas na criação de escolas públicas de todos os graus eram incentivados a continuar, como foi o caso de São Paulo, com a instalação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e da Faculdade de Farmácia, entidade particular, desde suas origens subsidiada pelo Estado, que passaram a integrar a Universidade de São Paulo, então criada.

A Constituinte de 1946 reverteu o processo de expansão da gratuidade escolar, uma vez que a Constituição a incorporou como exceção e não regra após o primário: o ensino primário oficial era gratuito a todos enquanto o ensino oficial ulterior ao primário o seria para quantos provassem falta ou insuficiência de recursos. A Carta de 1967 e a emenda constitucional de 1969 aceleraram a instalação do ensino pago como regra, basicamente por dois mecanismos: o primeiro, contido no artigo 169, da emenda de 1969, que definia: «sempre que possível o Poder Público substituirá o regime de gratuidade, pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior» e o segundo pelo silêncio que impôs ao financiamento da escola pública.

A Constituição de 1946, apesar de prever o ensino pago, havia mantido o artigo que definia a alíquota com a qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam reservar para a manutenção e o desenvolvimento do ensino: nunca menos de 10% para a União e nunca menos de 20% para as demais unidades administrativas. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4024) promulgada em 1961, elevou para 12% os percentuais que a União deveria reservar para o ensino.

A Carta de 1967, entretanto, não previu dotações a serem aplicadas ao custeio do ensino. Assim, ao lado da expansão do ensino pago, ocorreu o retraimento do sistema público de ensino. Isto porque, o crescimento do ensino privado foi sustentado por transferência de verbas públicas, realizadas por canais e maneiras diversas: o subsídio declarado, a concessão de bolsas de estudo, o financiamento e custeio de programas diversos, etc. Desta forma, embora se saiba

que a transferência de recursos públicos tenha sido intensa, não se tem facilidade em resgatar o montante de capital usado ⁽¹²⁾.

Assim, a partir dos finais dos anos sessenta e início da década de setenta, pode-se realmente afirmar a contradição entre o ensino público e a defesa do subsídio público à escola particular.

A contradição não está entre a escola pública e escola particular. Numa democracia liberal, onde a livre empresa é respeitada, cada indivíduo pode organizar o empreendimento de seu interesse desde que exigências mínimas definidas pela coletividade e determinadas pela lei sejam respeitadas. A organização de escolas, apesar de seu alto interesse social, não foge à regra. Igualmente, a cada família deve ser assegurado o direito de escolha do ensino que melhor lhe aprouver. Entretanto, em ambos os casos, uma coisa é certa: é necessário que cada qual se responsabilize pela escolha, arcando com a totalidade do custo. Ao Estado, compete a organização do sistema público de ensino. Este é direcionado ao conjunto da população brasileira. Aquele que quiser um «ensino diferente» deve ter a opção de tê-lo, desde que pague por ele.

A Constituinte de 1987 e os problemas latentes:

- escola pública X escola particular

A emenda Calmon, regulamentada em 1985, retomando a tradição da Carta de 1934, restabeleceu a vinculação de uma parcela da receita resultante de impostos ao ensino — para a União nunca menos de 13% e para os Estados e Municípios nunca menos de 25% — abriu caminho para a recuperação da escola pública, após vinte anos de descalabro financeiro e de descaso do Estado.

Entretanto, sabemos que a defesa da escola pública desemboca numa luta sem tréguas. Isto porque, tal como ocorre na área dos proprietários de terra, ameaçados em suas regalias pela possibilidade latente da reforma agrária, forma-se um «lobby» a cada dia mais forte com o objetivo de agir na Constituinte — o dos proprietários de escolas particulares. Neste embate, os empresários do ensino têm sido ajudados por tradicionais defensores da escola pública que, usando o inusitado argumento que contrapõe público e estatal, têm defendido a manutenção do subsídio público às escolas particulares de boa qualidade. Assim, segundo este argumento, haveria escolas particulares que embora não sendo de «natureza estatal» (leia-se pública) mereceriam o subsídio público pelo fato de que os seus serviços e a sua produção científica direcionam-se para a maioria da

(12) CUNHA, Luiz Antonio. Ensino Superior Brasileiro nos anos 80: divergências e paradoxos. *Andes Hoje; Em defesa da Universidade: nova realidade, novos desafios*, Salvador, 1986, s/ed.

população o que as qualificaria como de interesse público. Assim, segundo estes defensores, não haveria contradição entre escola pública e estabelecimentos particulares de boa qualidade. Ambos seriam da mesma natureza.

Este tipo de argumentação tem sua sustentação principalmente nas PUCs, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas e Bahia e se originou, principalmente, depois que estas universidades transformaram-se em um dos espaços de resistência mais importantes às forças reacionárias e conservadoras que assumiram o poder após 1968.

Entretanto, também de seu interior, tem sido cada vez maior o número de seus professores que, percebendo o caráter ideológico dos argumentos usados na defesa do subsídio público às PUCs e os interesses neles contidos, têm defendido a estatização pura e simples ou então sua privatização por inteiro, obrigando-se as suas mantenedoras — ligadas à cúpula da Igreja Católica — a assumi-las completamente.⁽¹³⁾

A nosso ver, verbas públicas devem ser aplicadas na escola pública. Se o governo contasse legalmente com a possibilidade de aplicar as verbas no setor público, não temos dúvida em considerar que estaria aberto o caminho da recuperação qualitativa da escola pública pela melhoria da remuneração do professor bem como de suas condições de trabalho.

A escola pública, sabemos todos, tem sobrevivido apesar de todas as pressões e devido sobretudo à resistência de seus professores: resistência medida pelas péssimas condições de trabalho e pelo ínfimo salário recebido. Não raro, nas grandes cidades, São Paulo, por exemplo, o professor tem pago para trabalhar. Recebendo Cz\$ 1.700,00 em início de carreira, freqüentemente, deve desembolsar, aproximadamente, Cz\$ 2.000,00 se quiser tem quem cuide, na sua ausência, de seus filhos e da sua casa. Portanto, sem verbas, pode-se fazer muito pouco! Com verbas bem aplicadas e a firmeza do professor muito pode ser feito. O que não dá mais para aguentar é o descaso com que o professor e a escola pública têm sido tratados. É necessário que a Constituinte reverta este processo.

• Carreira docente

Embora se possa prever que a questão da carreira docente, no conjunto da problemática do retorno do país ao estado de direito é questão menor, ainda assim deverá merecer a atenção dos congressistas constituintes.

(13) Cf. Entre outros: Professores das escolas católicas pretendem realizar congressos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27 out. 1986, p. 16, CNBB pede subsídio para educação católica. *Folha de São Paulo*, 11 julho 1986, p. 17.

Salários diferenciados para iguais obrigações, formas de contrato variadas, direitos e garantias diversos conforme o Estado, e não aceitos reciprocamente, demonstram a inexistência da carreira única do magistério válida para o conjunto do país. Por exemplo, há Estados que contratam o professor conforme o grau de ensino com o qual irá trabalhar enquanto outros criariam formas de contrato conforme a sua formação (o habilitado em 2º grau, o portador da licenciatura curta e da licenciatura plena). Em alguns há aceitação integral do concurso público enquanto outros não abandonaram ainda formas clientelísticas, a influência política e o nepotismo. O chamado quinquênio — que em São Paulo, permite um acréscimo de 5% no salário do professor (e do funcionário público) a cada cinco anos de trabalho — em outros Estados, apesar da manutenção do nome, sua duração transforma-se em dois anos e meio ou mesmo em três anos.

Quer-nos parecer que a unificação da carreira do professor de 1º e 2º graus para todo território nacional seria altamente desejável e animador, sendo esta inclusive uma das reivindicações da CPB — Confederação de Professores do Brasil — entidade cuja atuação renasceu após vinte anos de ditadura e de peleguismo e tem procurado expressar, unificada e nacionalmente, a luta dos professores pela recuperação de condições dignas de trabalho e de vida.

• Extensão da gratuidade

A gratuidade enquanto princípio é uma das aspirações de todos quantos anseiam pela efetiva democratização da escola pública. Entretanto, enquanto direção a ser tomada, não há consenso. Há educadores que defendem a extensão da gratuidade para o grau anterior ao primário, o que englobaria a pré-escola e mesmo as creches infantis enquanto outros defendem, prioritariamente, a extensão da gratuidade ao segundo grau.

A ação desenvolvida na pré-escola tem sido fundamental para garantir a permanência das crianças nos primeiros anos do primeiro grau e para a aquisição significativa dos bens simbólicos produzidos e veiculados na escola. Vale enfatizar que nas grandes metrópoles, a pré-escola é cada vez mais necessária devido ao fato da inserção da mulher no mercado de trabalho — tendência cada vez mais forte neste final de século.

Portanto, em função da necessidade social majoritária e como resposta ao direito social de preservar a vida, o poder público não pode ignorar a pré-escola. Entretanto, uma questão é garantir o direito à vaga, quando necessário, e outra é obrigar a família à matrícula da criança. Defendemos a necessidade de o Estado cuidar da pré-escola, sobretudo naquelas regiões onde o trabalho feminino

impõe a saída da mulher do seu lar, mas não sua obrigatoriedade. A educação da criança menor de sete anos deve ser prerrogativa da família. A creche, a pré-escola enquanto instituições educativas devem ser gratuitas mas não em caráter impositivo. Outrossim, defendemos a extensão da gratuidade ao segundo grau e, em decorrência, a obrigação de o Estado manter escolas e vagas para todos os alunos egressos do primeiro grau. O sistema de ensino brasileiro, apesar do crescimento verificado ainda é altamente elitista, com variados pontos de estrangulamento, sendo um deles, o início do segundo grau, quando verdadeiros exames vestibulares recompõe a pirâmide escolar. Quem não conhece a existência do «vestibulinho» realizado pelas escolas de segundo grau públicas quando o número de candidatos é maior que o de vagas oferecidas?

- **Financiamento da escola pública**

Todos sabemos que a deterioração da escola pública, o salário péssimo pago a seus professores tem início no conjunto de verbas aplicadas à escola.

Por isto, a manutenção da alíquota, vinculada ao texto constitucional, determinando o montante de recursos disponíveis a ser aplicado nas questões do ensino é altamente democrático e deverá permanecer. No entanto, uma questão mereceria cuidado especial por parte dos congressistas. A Emenda Calmon fala em «parcela de impostos» e estes atualmente não englobam a totalidade da arrecadação do poder público. O Estado atualmente se sustenta na cobrança de uma série de tributos e taxas que não se confundem propriamente com impostos. Por que não estender o estabelecimento da alíquota ao conjunto da tributação? Por que só impostos?

- **Autonomia/centralização**

Uma questão da prática pedagógica mas nem por isso menos política a receber cuidados dos congressistas deverá ser — certamente — aquela que opõe autonomia relativa da escola à centralização. A educação bem como a própria política brasileira tem sido marcada pelo binômio autonomia/centralização. Esta questão expressa um conjunto de determinações que caracteriza a escola — desde a decisão quanto a investimentos e recursos até decisões de ordem estritamente didático-pedagógica. Até hoje pouco espaço autônomo tem caracterizado a escola. Ela é muito mais um aparelho burocrático formal que tem cuidado de aplicar decisões elaboradas fora de seu «corpus» do que propriamente uma instituição criativa, independente, e dotada de relativa autonomia.

O atrelamento da escola a um aparato de ordens, de determinações e de juízos produzidos em instância superior tem sido ajudado em função de justificativas situadas em geral na esfera da

competência/incompetência do professor. É a manutenção da idéia tradicional de que planos expressam, com igual certeza, práticas quotidianas... Sabemos todos que o professor desenvolve aquilo que sabe e não o que está no plano...

A questão da centralização/autonomia pode ser expressa também por outra dicotomia: plano nacional unificado/planos regionais. Há aqueles que defendem o estabelecimento de um plano nacional de educação, traduzido em currículo mínimo, em divisão de competência etc... e outros que defendem a regionalização de currículos, sobretudo em nome da autonomia, da participação e da democratização.

Esta questão é mais explícita ao se discutir o primeiro grau.

Ao nosso ver, o primeiro grau enquanto única escola gratuita e obrigatória é o espaço da formação do cidadão brasileiro que, apesar de atuar em áreas específicas, possui iguais direitos/deveres de norte a sul.

Nesse sentido, a finalidade do curso, o conjunto das exigências deve ser o mesmo para todos, enquanto que os pontos de partida dos conteúdos programáticos devem variar de acordo com o grau de conhecimento/experiência do grupo. Por exemplo, enquanto escola da cidadania, todos indistintamente devem aprender a ler, escrever e a contar. Entretanto, a leitura não deve ser vista como aquisição de uma técnica específica, mas como uma forma mais elaborada daquilo que Paulo Freire chama «leitura do mundo».

O que queremos enfatizar é o fato de que a variação quando existente, é com o objetivo de criar o maior número possível de pontes entre os alunos e o conhecimento/pensamento como forma de leitura/reflexão do mundo.

Problemas complexos com os quais a Constituinte se debaterá... Oxalá cada deputado dignifique o mandato que recebeu! As crianças brasileiras o merecem!