

LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL (1946 - 1961)

Milton Cleber Pereira Amador¹

Ao longo do tempo, na sociedade brasileira, as leis sempre atenderam às estratégias de dominação das elites e isso não foi diferente com a educação. Analisar o papel da legislação é um desafio que visa contribuir para a compreensão do processo histórico, bem como demonstrar os interesses que influenciaram a elaboração da primeira LDB e situa-la na conjuntura político-econômicas do Brasil, de 1946 até 1961.

A análise do desenvolvimento político, econômico e social do Brasil, de 1946 até 1961, fez-se necessário, pois é com a Constituição de 46 que será “[...] inaugurado um regime liberal-democrático [...]”², e também é a referida Constituição que estabelece, pela primeira vez, que a União deveria fixar as “diretrizes e bases da educação nacional”.

Assim, ao fazermos a análise do desenvolvimento político, econômico e social do Brasil de 1946 a 1961 constatamos, principalmente no aspecto econômico e nos embates políticos, a disputa por dois modelos de sociedade: o nacional desenvolvimentismo versus os defensores da privatização.

Nesse período, após quase duas décadas de ditadura getulista, vivia-se com relativa participação política da sociedade civil. A Constituição, elaborada em 1946, era até então a que melhor representava os anseios da sociedade brasileira. “A Constituição de 46 era liberal e regularizou a vida do país procurando garantir o desenrolar das lutas político-partidárias ‘dentro da ordem’”³.

No plano internacional crescia o confronto ideológico entre EUA e URSS, fato que tornava mais ricas as disputas internas. “A sociedade civil tomou corpo, e não só foi capaz de gerar uma série de partidos políticos de caráter nacional e regional, como também sustentou a atuação de ‘partidos ideológicos’, como as Igrejas, os vários órgãos de imprensa escrita, as rádios etc”⁴. Nesse momento, o Brasil transformava-se muito, não só nos aspectos políticos na construção de uma sociedade democrática, mas principalmente no nível econômico, onde as mudanças eram significativas. A economia agroexportadora, que

até então dominava as relações econômicas, terá na indústria uma nova concorrente, ou seja, o país deixa de ser hegemonicamente agrícola e passa a conviver com grandes centros urbanos industrializados. Assim, a nova conjuntura mundial,

[...] A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, por volta de 1945, desaparece a sentença, absolutamente condenatória do “essencialmente agrícola”; o imperialismo aceita a industrialização nos países dependentes. Passa a nova etapa. Nessa nova etapa, não mais podendo impedir a industrialização neles, associa-se a essa industrialização e controla o seu desenvolvimento. Instala-se, conseqüentemente, no interior do país de economia dependente e aí produz o que destina a esse mercado⁵.

O Brasil, a partir de 1946, começava a viver com maior intensidade a disputa entre os projetos imperialistas: o do nacional desenvolvimentismo, que atribuía ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país, e o projeto da iniciativa privada, que se contrapunha à ingerência do Estado na economia, defendendo o desenvolvimento via capital internacional.

A partir deste momento temos a chamada Guerra Fria, em que de um lado aparecem os EUA e do outro a URSS. Isto determina uma nova estratégia de disputa. O mundo capitalista agora com a liderança americana passa a incentivar a industrialização nos países dependentes com maior vigor, objetivando melhor controlá-los e tê-los como aliados.

Nesse momento histórico, inicia-se no Brasil, com maior intensidade, o processo de industrialização. “[...] Entre 1947 e 1956, o ritmo do aumento da produção industrial foi aqui superior ao ritmo médio do mundo capitalista – 71% para este, a 91,8% para o Brasil [...]”⁶. Os EUA, potência já hegemônica no mundo capitalista, procurava investir em países de economia dependente para obterem lucros com maior facilidade e também manter controle ideológico em relação a disputa da Guerra Fria.

A mudança que se dará na economia brasileira, nas décadas de 40 e 50, será fruto da decadência da política agroexportadora, baseada no latifúndio e monocultura que se mantinha hegemônica desde os tempos coloniais. Nesse período a crise na lavoura cafeeira foi determinante para que ocorressem as transformações na economia. “[...] No café se apoiava a maior parte da existência do país, e para sustentar-lhe o peso era preciso

estimulá-lo [...]”⁷. Após sucessivos fracassos com a exportação da produção, as mudanças seriam inevitáveis, pois as exigências internacionais apontavam para outro rumo.

No campo político vivíamos um período de relativa ordem institucional, pois, após longo período da Ditadura Vargas, é estabelecida a democratização, principalmente com a Constituição de 1946. A organização partidária ainda era recente, mas já se delineavam as forças políticas que representariam os interesses de classes.

Em relação ao aspecto social, as maiores transformações ocorrem principalmente com a urbanização do país. Ocorrem manifestações populares que conseqüentemente dão certo vigor ideológico à sociedade. A reorganização dos trabalhadores ganha fôlego, especialmente com os setores mais avançados que buscavam a criação de um partido político que representasse os interesses da classe.

Mas, esse momento de transformações econômicas e de riqueza na esfera política e social foi rompido na década de 60 com o Golpe Militar, apoiado pelo imperialismo norte americano, em aliança com a burguesia nacional.

Antes do golpe militar de 1964, realmente, havia relativa liberdade de manifestação, sucediam-se e às vezes superpunham-se formas ostensivas de agitação: as greves se repetiam, a turbulência política alastrava-se, os militares eram atingidos no clima de perturbação que inquietava a muitos, a agitação estudantil invadia as escolas e ganhava as ruas, ralava a inquietação nos meios intelectuais, onde tudo era posto em questão⁸.

É nesta conjuntura de efervescência política e de transformações na economia, com novos atores sociais, que será elaborada a primeira Lei de Diretrizes e Bases para a educação brasileira. As disputas ideológicas ocorridas durante o período de debates, estarão diretamente vinculadas às relações econômicas e políticas em evidência na época.

Nesta lógica, os dois grandes embates ideológicos que marcaram as disputas nesta fase foram a questão da centralização x descentralização e o confronto entre os defensores da escola pública x escola particular.

O embate entre centralização x descentralização, por falta de entendimento entre seus ideólogos, levou ao arquivamento do primeiro projeto de LDB. A questão da centralização era vista por dois ângulos, ou seja, era lembrada com a ditadura do Estado Novo e levava muitos educadores progressistas a não encampá-la. Também, os

educadores, ligados à igreja católica, entendiam que a questão da centralização dava ao Estado um controle muito grande na educação e isso contrariava os seus interesses, pois a igreja tinha um controle quase hegemônico da escola particular, na época.

A descentralização era vista como uma necessidade por educadores de idéias novas, pois entendiam que as diferenças regionais seriam contempladas com a descentralização. Os educadores, ligados a defesa da escola pública, viam na descentralização um caminho para a privatização e por esta razão eram contra. Assim, por falta de entendimento, o projeto foi arquivado e a sociedade teve que esperar mais alguns anos para ter uma LDB. Na retomada das discussões, no início da década de 50, o confronto irá evoluir entre escola pública e escola privada.

O confronto entre os defensores da escola pública e defensores da escola privada estava diretamente relacionado à disputa dos modelos de sociedade da época. Dessa forma, a escola pública tinha seus aliados nos grupos ideológicos que lançaram em 1959 o Manifesto dos Educadores, passando a contar também com o apoio de alguns setores das elites liberais da sociedade. Os privatistas tinham na Igreja Católica, que hegemonizava o ensino particular na época, seu mais forte aliado e também contavam com o apoio dos setores ligados aos defensores da privatização da economia.

A partir de 1956 até o golpe de 1964, intensifica-se a disputa ideológica entre dois projetos de sociedade: projeto nacionalista, ligado à escola pública, e o projeto do capital internacional, tendo como princípio básico a escola particular.

No Congresso Nacional a disputa também toma um caráter bastante ideológico. De um lado estavam os defensores da escola particular liderados por católicos, defendendo o projeto de Carlos Lacerda. Do outro lado estavam os críticos do projeto de Lacerda, com uma composição ainda não plenamente hegemônica do ponto de vista ideológico.

O “Manifesto dos Educadores”, em 1959, inspirado no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, que com novas mobilizações organizam a “Campanha de Defesa da Escola Pública”, buscando assegurar a igualdade de oportunidades educacionais. Não ficando indiferentes, os privatistas ligados à igreja Católica, criam a “Campanha de Defesa

da Liberdade do Ensino”, que significava liberdade para ampliação de mercado e lucratividade.

Sendo assim, o Manifesto dos Educadores, foi o instrumento de defesa da Escola Pública para contrapor os interesses dos privatistas que se baseavam nas teses do III Congresso dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de 1948. O referido Manifesto, redigido por Fernando de Azevedo, contou com um leque de apoio bastante amplo, como: “Educadores e intelectuais liberais, liberais-progressistas, socialistas, comunistas, nacionalistas etc. deram sustentação ao documento. Personalidades de esquerda como Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Florestan Fernandes, mesclaram-se como os liberais Almeida Júnior, Miguel Reale e outros”⁹.

Portanto, na mesma lógica do desenvolvimento econômico, na qual as elites nacionais, já se associando ao capital estrangeiro iriam imprimindo os rumos na vida do país, a educação também terá que estar organizada para atender tais interesses e assim irão ocorrendo as mudanças.

O que se operou, na realidade, foi uma evolução das preocupações educacionais na direção que lhes imprimiam o avanço da ordem econômica e o processo de adequação crescente da ordem política as suas exigências. Nos anos 50, momento em que se consolidava a internacionalização da economia nacional, o projeto educacional ousou assumir, para além das conveniências político-ideológicas, os rumos que efetivamente vinha tomando nas últimas décadas¹⁰.

O conflito entre escola pública e escola privada irá se desencadear a partir de 1956, “costuma-se dizer que a discussão nesta fase foi motivada pelos choques entre as diversas correntes em defesa dos princípios da escola *pública* e da escola *particular*”¹¹. Até 1961, vai ocorrer uma polarização da opinião pública do país, trazendo definitivamente o princípio ideológico da privatização da educação na LDB, com a Igreja Católica à frente servindo de escudo para os defensores da escola particular.

O que começa a ocorrer nesse momento, devido à falta de uma posição ideológica mais hegemônica por parte dos opositoristas é uma ligeira tendência para a conciliação. Consagrou-se assim uma LDB de conciliação das forças conservadoras e liberais, resultando num projeto liberal de educação, o que agradava a ambos. “Em síntese, pode-se

concluir que o texto convertido em lei representou uma ‘solução de compromisso’ entre as principais correntes em disputa. Prevaleceu, portanto a estratégia da conciliação”¹².

Assim, durante toda a década de 50, o principal debate da LDB girou em torno do princípio da privatização versus estatização. Como a conjuntura da época era marcada pela democratização da sociedade, com forte tendência para o liberalismo econômico, embora os defensores do nacional desenvolvimentismo contassem com forte representação, tanto na sociedade civil como no Congresso Nacional, a lei aprovada para a educação atendeu os interesses de conciliação entre as partes retratando desta forma, a correlação de forças daquele momento.

Portanto, o texto aprovado não correspondeu plenamente às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Foi, antes, uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, portanto, a estratégia da conciliação. Daí por que não deixou de haver também aqueles que consideraram a lei aprovada pelo Congresso Nacional como inócua, tão inócua como o eram as críticas estribadas na estratégia do “liberalismo”¹³.

O princípio ideológico da privatização estará implícito no título que trata “Do direito à educação”. Analisando a evolução na tramitação do projeto inicial até a aprovação final da LDB iremos constatar a conciliação que ocorreu no texto rumo ao princípio de privatização. O projeto de Clemente Mariani estabelece que seja “responsabilidade do poder público instituir escolas de todos os graus, garantindo a gratuidade imediata do ensino primário e estendendo-o progressivamente aos graus ulteriores e mesmo às escolas privadas”. Carlos Lacerda, em seu projeto defendia “que a educação é direito da família, não passando a escola de prolongamento da própria instituição familiar”. Esta proposta era bandeira de luta da igreja, anteriormente analisada no texto. Já o texto aprovado que originou a Lei 4.024/61 “conciliou os dois projetos garantindo à família o direito de escolha sobre o tipo de educação que deve dar a seus filhos e estabelecendo que o ensino é obrigação do poder público e livre à iniciativa privada”¹⁴.

Portanto, fica clara a vitória dos privatistas na primeira LDB no Brasil, pois o tão proclamado princípio da liberdade de ensino, defendido pela igreja, através da “Campanha de Defesa da Liberdade do Ensino”, que no fundo significava liberdade para ampliação de mercado e lucratividade, garantia desta forma aos donos de escolas privadas ofertarem às

famílias a liberdade de escolha entre escola pública e escola privada. Ainda para confirmar o sentido de conciliação e o princípio da privatização, na LDB, Saviani diz que

O título “Da liberdade do ensino” não constava do projeto original. Foi introduzido pelo substitutivo Lacerda e mantido, embora com redação alterada, no texto da lei. Em contrapartida, o título “Dos sistemas de Ensino”, que constava do projeto original, fora eliminado no substitutivo Lacerda mas mantido no texto da lei. Tal fenômeno também traduz a intervenção da estratégia da “conciliação” uma vez que o título da liberdade de ensino era uma reivindicação da iniciativa privada, ao passo que o título referente aos sistemas de ensino implicava a precedência da iniciativa do poder público¹⁵.

Também fica explícito na lei quando trata “Dos recursos para educação”, que o princípio da privatização, concilia interesses do poder público com a iniciativa privada, estabelecendo cooperação financeira entre a União, Estados, Municípios e ensino privado principalmente através de bolsa a alunos carentes e também sobre todas as outras formas de repasse de verbas que teriam como fim a educação. Saviani defendendo a tese da conciliação entre interesse público e privado na LDB, diz que os mesmos “serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino”¹⁶ E em seguida regula a concessão de bolsas bem como a cooperação financeira da União com Estados, Municípios e iniciativa privada sob a forma de subvenção, assistência técnica e financeira “para compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos”.

Em verdade a Lei de Diretrizes e Bases aprovada no Congresso Nacional, representou “[...] a correlação de forças expressa no poder legislativo que era mais conservadora (para reacionária) que aquela que se expressava através dos diferentes movimentos sociais”¹⁷. Este fato tem sido uma característica bastante presente na sociedade brasileira. Os movimentos sociais muitas vezes à frente do pensamento político, representado no poder. A forte influência do poder econômico talvez explique este fenômeno na vida do país.

Mas a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação não esgotou as disputas ideológicas em torno dos dois projetos de sociedade da época, analisado em capítulo anterior. Seguiram-se muitos protestos, principalmente dos setores ligados à defesa da escola pública. Paulo Ghiraldelli Jr. considerou que “[...] boa parte dos integrantes da

Campanha da Escola Pública consideraram a aprovação do projeto como uma derrota popular e o sancionamento da Lei pelo presidente João Goulart “uma traição” para com as forças democráticas e populares¹⁸. Conforme Eduardo R. Villalobos, a lei

[...] manteve, em seus diferentes títulos, a estrutura do projeto primitivo e dos substitutivos anteriores organizados pela Comissão de Educação, mas inseriu-lhe um conteúdo que negava, em aspectos fundamentais, a filosofia que servia de apoio ao trabalho original, indo ainda mais longe do que o segundo substitutivo do mesmo órgão no sentido dos interesses da iniciativa privada e dos desejos da Igreja Católica¹⁹.

Podemos afirmar que a Lei 4.024/61 representou o espírito liberal da sociedade da época. Estava de acordo com a Constituição de 1946 e com os princípios econômicos norteadores das elites nacionais, que defendiam para a educação as mesmas liberdades que inspiravam seus projetos econômicos, ou seja, voltados sempre para o mercado.

Desta forma a Lei 4.024/61, aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, irá apresentar características bastante liberais, determinando com isto vitória das forças privatistas. Mas, também saem vencedores os defensores da escola pública se for considerada a correlação de forças que compunham o Congresso Nacional na época. Assim, a primeira LDB contemplou interesses privados e garantiu de acordo com a representação política do Congresso, a escola pública possível para o povo naquele momento.

¹ Professor da Universidade do Contestado, Licenciado em História e Mestre em Educação pelo convênio interinstitucional UnC/UNICAMP.

² CUNHA, Luiz A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980. p.9.

³ GHIRALDELLI Jr., Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1992. p.110.

⁴ *Ibid.*, p.111.

⁵ SODRÉ, Nelson W. **Brasil: Radiografia de um modelo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. p.78.

⁶ SODRÉ, Nelson W. **Formação histórica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976. p.345.

⁷ PRADO Jr., Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.294.

⁸ SODRÉ, Nelson W. **Vida e morte da ditadura: vinte anos de autoritarismo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984. p.57.

⁹ GHIRALDELLI Jr., *op. cit.*, p.114.

¹⁰ XAVIER, Maria Elizabete S.P. **Capitalismo e Escola no Brasil**. Campinas: Papirus, 1990. p.172.

¹¹ RIBEIRO, Maria L. S. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 165.

¹² SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na Legislação do ensino**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 45.

¹³ *Ibid.*, p. 47-8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 49.

¹⁵ *Ibid.*, p. 49-50.

¹⁶ *Ibid.*, p. 50.

¹⁷ RIBEIRO, *op.cit.*, p.169-70.

¹⁸ GHIRALDELLI Jr., *op. cit.*, p.116.

¹⁹ VILLALOBOS *apud* RIBEIRO, 1988, p.170.