

ROMANELLI, O. O. História
DA EDUCAÇÃO NO BRASIL. Ed. Vozes.

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso”.

Como em todo o texto não há referência ao estudo e levantamento das necessidades educacionais do país, nem ao estudo de captação e aplicação de recursos de acordo com essas necessidades, pode-se facilmente concluir quanto ao alcance social que têm a prescrição legal da limitação da matrícula à capacidade dos estabelecimentos e a oficialização da seleção para ingresso. A Constituição não se refere a um plano de expansão das escolas, mas sim a um plano de limitação de matrículas, prova de que, por parte do Governo, se cuidou de conter a expansão do ensino em limites estreitos.

O segundo aspecto de que falamos está na Constituição de 1937, artigo 129, assim redigido:

“*O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas, (grito nosso) é em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais*”.

Fernando Azevedo elogiou largamente a preocupação que a Constituição de 1937 tivera para com o ensino profissional, declarando ser ela a mais democrática das Constituições em matéria de ensino. Não atentonou, porém, o mestre para esse por menor, de suma importância para compreensão da evolução do sistema do ensino no Brasil, sobretudo do ensino profissional. Não observou, por exemplo, que, *oficializando o ensino profissional, como ensino destinado aos pobres*, estava o Estado cometendo um ato lesivo aos princípios democráticos; estava o Estado instituído oficialmente a discriminação social, através da escola. E fazendo isso, estava orientando a escolha da demanda social de educação. Com efeito, assim orientada para um tipo de educação capaz de assegurar acréscimo de prestígio social, a demanda voltaria naturalmente as costas às escolas que o Estado mesmo proclamava como sendo as escolas dos pobres. Já está, para a nossa tese, a prova de que, do lado da oferta, ou seja, do lado do Estado, existiu uma grande responsabilidade na orientação da escolha do tipo de educação feita pela demanda.

4.5. AS LEIS ORGÂNICAS DO ENSINO

4.5.1. Introdução

Com o estabelecimento do Estado Novo, em 1937, as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais entravam numa espécie de hibernação. A Constituição de 1937 modificava substancialmente a situação pois deixava de proclamar o dever do Estado quanto à educação e limitava-lhe a ação. O artigo 129 é bem claro: “A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios, assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais”. Aquilo que na Constituição de 1934 era um dever do Estado passa, na Constituição de 1937, a uma ação meramente supletiva. Com essa

vitória da mentalidade conservadora e com as características de que se revestiu o regime, teve o movimento renovador da educação de entrar em hibernação, como já o dissemos, menos pela ação de seus membros, que continuaram a lutar no terreno da ação pessoal, e mais pela movimentação das idéias, agora sem condições de serem externadas.

Em 1942, por iniciativa do então Ministro de Vargas Gustavo Capanema, começaram a ser reformados alguns ramos do ensino. Ainda uma vez o Governo preferia conduzir-se para o terreno das reformas parciais, antes que para o da reforma integral do ensino, como exigia o momento. Essas reformas, nem todas realizadas sob o Estado Novo, tomaram o nome de Leis Orgânicas do Ensino. Abrangeeram elas todos os ramos do primário e do médio, foram complementadas por outras, que passaremos a analisar, e decretadas entre os anos de 1942 e 1946.

Assim, pois, durante os três últimos anos do Estado Novo, foram postos em execução os seguintes decretos-lei:

- a) Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942: — Lei Orgânica do Ensino Industrial;
- b) Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942: — Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;
- c) Decreto-lei 4.244, de 9 de abril de 1942: — Lei Orgânica do Ensino Secundário;
- d) Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943: — Lei Orgânica do Ensino Comercial.

Após a queda de Vargas e durante o Governo Provisório, respondendo, pela Presidência da República, José Linhares e, pelo Ministério da Educação, Raul Leão da Cunha, foram baixados os seguintes decretos-lei:

- a) Decreto-lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946: — Lei Orgânica do Ensino Primário;
- b) Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946: — Lei Orgânica do Ensino Normal;
- c) Decretos-lei 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946 — chamam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;
- d) Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946: — Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Com todos esses decretos-lei, ficavam assim reorganizados o ensino primário e médio. Tentaremos aqui, paralelamente à descrição desses decretos, uma análise do que representaram para a evolução do sistema educacional brasileiro.

4.5.2. O ensino técnico profissional

As Leis Orgânicas que estruturaram o ensino técnico-profissional durante o período começaram a ser promulgadas em 1942. Na ordem em que se seguem, elas foram decretadas de forma gradativa:

- a) Em 30 de janeiro de 1942, o decreto-lei n.º 4.073 organizava o ensino industrial (Lei Orgânica do Ensino Industrial);
- b) em 28 de dezembro de 1943, saía a Lei Orgânica do Ensino Comercial, pelo decreto-lei n.º 6.141;
- c) e, em 20 de agosto de 1946, findo, portanto, o Estado Novo, saía o decreto-lei 9.613, chamado Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Esses três decretos-lei organizaram o ensino técnico profissional nas três áreas da economia, de forma que ele contivesse dois ciclos — um fundamental, geralmente de 4 anos, e outro técnico, de 3 a 4 anos. No que concerne ao ensino industrial, além do industrial básico de 4 anos, existia, no mesmo ciclo, o curso de mestria, de 2 anos. Já o 2.º ciclo possuía, além dos cursos técnicos de 3 a 4 anos, o curso de formação de professores (pedagógico) de 1 ano. Ao lado desses cursos de formação, estavam previstos na lei cursos artesanais, de duração curta variável, e os de aprendizagem. Os primeiros destinados a dar treinamento rápido, e os de aprendizagem, destinados à qualificação de aprendizes industriais. Nesse sentido, merece realce um aspecto importante contido no decreto e que por isso transcrevemos aqui. Seu artigo 67 rezava o seguinte:

“Art. 67 — O ensino industrial das escolas de aprendizagem será organizado e funcionará, em todo o país, com observância das seguintes prescrições:

I — O ensino dos ofícios, cuja execução exija formação profissional, constitui obrigação dos empregadores para com os aprendizes, seus empregados.

II — Os empregadores deverão, permanentemente, manter aprendizes, a seu serviço, em atividades cujo exercício exija formação profissional.

IV — As escolas de aprendizagem serão localizadas nos estabelecimentos industriais a cujos aprendizes se destinam, ou na sua proximidade.

XII — As escolas de aprendizagem darão cursos extraordinários para trabalhadores que não estejam recebendo aprendizagem”.

Este é o aspecto de indiscutível valor da história do ensino profissional, pois revela uma preocupação do Governo de engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigá-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros. Esse fato decorreu da impossibilidade de o sistema de ensino oferecer a educação profissional de que carecia a indústria e da impossibilidade de o Estado alocar recursos para equipá-lo adequadamente.

Ademais, é conveniente lembrar que a época exigia uma redefinição da política de importação de pessoal técnico qualificado, como vinha acontecendo até então. A guerra estava funcionando como mecanismo de contenção da exportação de mão-de-obra dos países europeus para o Brasil. Até essa altura, não existia uma política adequada de formação de recursos humanos para a indústria, porque esta se vinha provendo de mão-de-obra especializada, mediante importação de técnicos. O período de guerra estava dificultando essa importação, do mesmo modo que dificultava a importação de produtos industrializados. Isso suscitava um duplo problema para o Estado: de um lado, ter de satisfazer as necessidades de consumo da população com produtos de fabricação nacional (portanto, acelerar a substituição de importações) — o que significava ter de expandir o setor industrial brasileiro e, com isso absorver mais mão-de-obra qualificada — e, de outro lado, já não poder contar com a importação desta, pelo menos no mesmo ritmo em que ela se processava. Daí o recurso para o engajamento das indústrias no treinamento de pessoal. Esse recurso terá seu desdobramento com a citação do SENAI, do qual trataremos mais adiante.

O ensino comercial, por seu turno, ficou organizado com um só curso básico de quatro anos de 1.º ciclo e vários cursos técnicos de três anos de 2.º ciclo. Foram os seguintes os cursos técnicos: comércio, propaganda, administração, contabilidade, estatística e secretariado. Para os empregados do comércio sem habilitação, estavam previstos cursos de especialização para quem já tivesse formação na área.

O ensino agrícola tem, igualmente, sua organização baseada em dois ciclos: o básico agrícola de quatro anos e o de mestría, de dois anos, no primeiro ciclo, e vários cursos técnicos de três anos, no segundo ciclo, como o de agricultura, horticultura, zootécnica, prática veterinária, indústrias agrícolas, laticínios e mecânica agrícola. Previa a lei ainda a existência de três tipos de cursos pedagógicos: o de economia rural doméstica, de dois anos; o de didática de ensino agrícola e o de administração de ensino agrícola, ambos de um ano.

Apesar dos aspectos positivos evidentes na organização desse ensino técnico profissional, algumas falhas se faziam notar na legislação. A primeira e talvez a mais importante delas se refere à falta de flexibilidade entre os vários ramos do ensino profissional e entre esses e o ensino secundário. Essa falta de flexibilidade traçava o destino do aluno no ato mesmo do seu ingresso na 1.ª série do ciclo básico. A menos que ele abandonasse completamente os estudos a meio caminho, se quisesse reorientar sua escolha deveria interromper o curso que estivesse fazendo e recommear noutro ramo sem ter a chance de ver seus estudos aproveitados nessa transição. De qualquer forma, uma ou outra alternativa redundaria sempre em desperdício de recursos aplicados à educação e em perda de tempo por parte do estudante.

Outro aspecto lamentável dessa falta de flexibilidade manifestava-se nas oportunidades de ingresso nos cursos superiores. Continuando uma tradição, acentuada com a reforma Francisco Campos, as Leis Orgânicas só permitiam o acesso ao ensino superior no ramo profissional correspondente.

Os exames de admissão para o 1.º ciclo são outro aspecto criticável dessa legislação, pois revela a oficialização da seletividade. Esse portmoteur, num país que praticamente não possuía mão-de-obra qualificada, denunciava uma contradição. Mais, no entanto, do que uma contradição, a legislação denunciava efetivamente a sobrevivência da velha mentalidade aristocrática que estava aplicando ao ensino profissional, que deveria ser o mais democrático dos ramos do ensino, os mesmos princípios adotados na educação das elites. E denunciava, enfim, a continuidade do jogo de forças antagônicas que caracterizava a liderança política responsável pela legislação do ensino.

4.5.3. O ensino secundário

A 9 de abril de 1942 era promulgada a chamada Lei Orgânica do Ensino Secundário, mediante o decreto-lei n.º 42/44. Na exposição de motivos pelos quais o Governo a promulgava, Gustavo Capanema assim se pronunciava, segundo citação de Maria Teles Nunes: "o que constitui o caráter específico do ensino secundário é a sua função de formar nos adolescentes uma sólida cultura geral e, bem assim, de neles acentuar e elevar a consciência patriótica e a consciência humanística. O ensino secundário deve ser, por isto, um ensino patriótico por excelência, e patriótico no sentido mais alto da palavra, isto é, um ensino capaz de dar ao adolescente a

compreensão dos problemas e das necessidades, da missão, e dos ideais da nação, e bem assim dos perigos que a acompanhem, cerquem ou ameacem, um ensino capaz, além disso, de criar, no espírito das gerações novas a consciência da responsabilidade diante dos valores maiores da pátria, a sua independência, a sua ordem, e seu destino".⁶

Antes de refletirmos sobre o sentido desses termos, ajuntemos mais alguns dados. A lei estabelecia, em seu artigo 1.º, como finalidades do ensino secundário:

1. Formar, em prosseguimento da obra educativa do ensino primário, a personalidade integral dos adolescentes.
2. Acentuar e elevar, na formação espiritual dos adolescentes, a consciência patriótica e a consciência humanística.
3. Dar preparação intelectual geral que possa servir de base a estudos mais elevados de formação especial".

Se acrescentarmos ainda a essas citações o disposto no artigo 25, assim enunciado — "Os responsáveis pela educação moral e cívica da adolescência terão ainda em mira que é finalidade do ensino secundário formar as individualidades condutoras..." — completamos o quadro dos objetivos e finalidades do ensino secundário, oficialmente propostos. Em síntese, a julgar pelo texto da lei, o ensino secundário deveria:

- a) proporcionar cultura geral e humanística;
- b) alimentar uma ideologia política definida em termos de patriotismo e nacionalismo de caráter fascista;
- c) proporcionar condições para ingresso no curso superior;
- d) possibilitar a formação de lideranças.

Na verdade, com exceção do item b), constituído de um objetivo novo e bem característico do momento histórico em que vivíamos, a lei nada mais fazia do que acentuar a velha tradição do ensino secundário acadêmico, propedêutico e aristocrático. A estrutura que lhe conferiu a lei demonstra claramente o que acabamos de afirmar.

O artigo 22 reestruturava o ensino da seguinte forma: um primeiro ciclo, que se chamava ginásial, e um segundo ciclo, subdividido em clássico e científico. Assim, pois, este último ciclo, que na reforma Francisco Campos, estivera subdividido em três, passava agora a constituir-se de dois cursos apenas, os quais não apresentavam pelo currículo nenhum caráter de especialização.

Ficaram assim constituídos os currículos dos cursos:

1.º ciclo — Ginásial, com 4 séries:

Disciplinas	Séries
Português	I II III IV
Latim	I II III IV
Francês	I II III IV
Inglês	II III IV
Matemática	I II III IV
Ciências Naturais	II III IV
História Geral	II
História do Brasil	III IV
Geografia Geral	II

6. Apud Maria Teles Nunes, *Ensino Secundário e Sociedade Brasileira*.

Geografia do Brasil	III IV
Trabalhos manuais	II
Desenho	II III IV
Canto Orfeônico	II III IV

2.º ciclo

a) Curso Clássico — 3 séries

Português	II III III
Latim	I II III
Grego (optativo)	I II III
Francês	optativo
Inglês	optativo
Espanhol	I II
Matemática	I II III
História Geral	I II
História do Brasil	III
Geografia Geral	III
Geografia do Brasil	II III
Física	II III
Química	II III
Biologia	III
Filosofia	III

b) Curso Científico — 3 séries

Português	I II III
Francês	I II
Inglês	I II
Espanhol	I
Matemática	I II III
Física	I II III
Química	I II III
Biologia	II III
História Geral	II
História do Brasil	III
Geografia Geral	III
Geografia do Brasil	III
Desenho	II III
Filosofia	III

Era indistigável, como se vê, o caráter de cultura geral e humanística dos currículos, mesmo no curso chamado científico. Além disso, sobressaíam, nos dois níveis, uma preocupação excessivamente enciclopédica e ausência de distinção substancial entre os dois cursos: o clássico e o científico. Finalmente, o currículo não era diversificado, nem sequer quanto aos níveis, sendo praticamente as mesmas as disciplinas em quase todas as séries.

Esse ensino não diversificado só tinha, na verdade, um objetivo: preparar para o ingresso no ensino superior. Em função disso, só podia existir como educação de classe. Continuava, pois, constituindo-se no ramo nobre do ensino, aquele realmente voltado para a formação das "individualidades condutoras".

Fato com que não contava a legislação era a evolução do perfil da demanda social da educação. Nosso levantamento estatístico anterior mostrou como os objetivos reais do ensino secundário acabaram sendo desvirtuados pela pressão dessa demanda que compeliu o sistema a abrir um pouco mais suas portas, tanto à classe média emergente, quanto às parcelas das camadas populares que começavam a ver no ensino secundário uma forma de ascensão social ou uma forma de acrescentar

prestígio ao seu *status*. Foi esse detalhe que acabou criando, posteriormente, os "Impasses" na educação e obrigando o Governo a várias tentativas de reformulação do ensino, quase sempre infruíferas, devido ao jogo antagonístico dos interesses representados no poder.

Por enquanto, importa mencionar aqui um pormenor que vem reforçar nossa convicção de que o Governo procurou, na época, criar no ensino um mecanismo capaz de formar "individualidades condutoras", mecanismo esse fundamentado numa ideologia política definida em termos de patriotismo e nacionalismo de caráter fascista. Queremos referir-nos à presença do dispositivo que instituía a educação militar para os alunos do sexo masculino nos estabelecimentos de ensino secundário, com diretrizes pedagógicas fixadas pelo Ministério da Guerra (art. 20). Esse dispositivo, reforçado pelo disposto nos artigos 22, 23 e 24, relativos à Educação Moral e Cívica, serviu de base à afirmação de que o Governo estava organizando a educação segundo o modelo de ideologia fascista. A lei chegou até a fazer alusão à existência de uma Juventude Brasileira, à semelhança das Juventudes Nazista e Fascista existentes então na Alemanha e Itália.

Finalmente, a lei dava continuidade ao processo de seletividade acentuado com a Reforma Francisco Campos: o sistema de provas e exames permanecia praticamente o mesmo, mantendo-se, assim, a tradição de rigidez e seletividade. E a orientação educacional, prevista nos artigos 81 e 82, visava sobretudo à ordem e à disciplina.

A esse espírito antidemocrático e fascista do decreto-lei 4.244 somavam-se a reafirmação da educação religiosa facultativa e a limitação às possibilidades de co-educação, esta última assim prevista no artigo 25, item I: "É recomendável que a educação secundária das mulheres se faça em estabelecimentos de ensino de exclusiva frequência feminina".

Morriam, assim, evidentemente, com a lei, alguns dos princípios da Educação Nova, proclamados pelos "pioneiros". Vencia uma vez mais, portanto, a velha mentalidade misonéista.

Concluindo, diremos, sinteticamente, que o decreto-lei 4.244 refletia o momento político pelo qual passava a sociedade brasileira em pleno Estado Novo, vivendo, portanto, um regime autoritário e populista. Mas, o que é importante, não refletia o momento econômico, pois, como bem observa Maria Tetis Nunes, "no instante em que a siderurgia nacional dava sua grande arrancada inicial em Volta Redonda, surgia uma reforma que atribuía ao ensino secundário as finalidades, assinaladas no artigo 1.º do capítulo I do Decreto-Lei 4.244" destinado, entre outras coisas, a promover a consciência humanística e a dar preparação intelectual geral.

O sistema, portanto, vivia bem a contradição das estruturas de poder existentes: de um lado, ele se fundava nos princípios do populismo nacionalista e fascista e, de outro, ele vivia o retrocesso da educação classicista voltada para a preparação de lideranças, e mantida em seu conteúdo literário, acadêmico, "humanista", enfim.

4.5.4. O ensino primário

O decreto-lei n.º 8.529 foi promulgado em 2 de janeiro de 1946, logo depois da queda de Getúlio Vargas e, portanto, após a mudança de regime. A volta à normali-

dade democrática vai ser sentida através desse decreto-lei, que já revelava certo grau de abertura e nenhum sinal da influência fascista que se podia perceber através da Lei Orgânica do Ensino Secundário.

O ensino primário até então, praticamente, não recebera qualquer atenção do Governo Central, estando os sistemas do ensino ligados à administração dos Estados e, portanto, sujeitos às condições destes para legislar e inovar. Não havia diretrizes traçadas pelo Governo Federal para esse nível de ensino e isso era uma tradição que estava ligada à nossa herança colonial. Na verdade, a não ser a obra esporádica das ordens religiosas, jamais se tinha cuidado seriamente do assunto. Isso, no entanto, não significava que o ensino primário estivesse em completo abandono pelos poderes públicos. Estes vinham desenvolvendo uma ação sobre a escola primária nos Estados e através deles. Era a administração estadual que cuidava do assunto e a ela estavam afetas até então as reformas por que passara esse nível de ensino. Acontecia, porém, que a ausência de diretrizes centrais criava uma desorganização completa no sistema, já que cada Estado inovava ou abandonava, de acordo com sua própria política. Várias reformas do ensino feitas pelos Estados haviam atingido em cheio a escola primária, desde a década de 1920. Mas eram reformas isoladas, que contribuíam para acentuar mais ainda as diferenças regionais em matéria de educação.

Agora, pois, enfim, o Governo Central cuidava de traçar diretrizes para o ensino primário, para todo o país. Como as leis anteriores, esse decreto-lei também foi chamado Lei Orgânica do Ensino Primário. Ele aparecia num momento de crise política, gerada pela substituição do regime que implantara o Estado Novo por um regime de volta à normalidade democrática. Talvez fosse por isso que o espírito desse decreto-lei se revelou algo diferente daquele que promulgou a Lei Orgânica do Ensino Secundário.

Os artigos de 2 a 9 deram estrutura ao ensino primário, a partir de então. Ficou este subdividido em duas categorias:

- a) o ensino primário fundamental, por sua vez, ainda dividido em primário elementar, de 4 anos de duração, e primário complementar, de um ano apenas, destinados a crianças de 7 a 12 anos;
- b) o ensino primário supletivo, de 2 anos, destinado à educação de adolescentes e adultos que não receberam esse nível de educação na idade adequada. O currículo para os cursos ficou assim estruturado:

1. Curso primário elementar:

- I — Leitura e linguagem oral e escrita;
- II — Iniciação à Matemática;
- III — Geografia e História do Brasil;
- IV — Conhecimentos gerais aplicados à vida social, à educação para a saúde e ao trabalho;
- V — Desenho e Trabalhos Manuais;
- VI — Canto Orfeônico;
- VII — Educação Física.

2. Curso primário complementar: Ao currículo anterior, a lei acrescentou, para esse curso, noções de Geografia Geral e História das Américas e Ciências Naturais e Higiene.

3. Curso primário supletivo:

- I — Leitura e linguagem oral e escrita;
- II — Aritmética e Geometria;
- III — Geografia e História do Brasil;
- IV — Ciências Naturais e Higiene;

- V — Noções de direito usual (legislação do trabalho, obrigações da vida civil e militar);
- VI — Desenho;
- VII — Economia Doméstica e Puericultura, só para os alunos do sexo feminino.

A organização do ensino primário supletivo, cujas classes passaram a funcionar em 1947, como já foi assinalado anteriormente, contribuiu efetivamente para a diminuição da taxa de analfabetismo, no final da década de 40 e toda a década de 50. Esse foi um dos aspectos positivos da lei que, por sinal, foi aplicada de forma positiva.

Mas outros aspectos merecem realce. Em primeiro lugar, está a declaração de princípios, segundo os quais deveria ser realizada a atividade educativa da escola primária. El-los, tal como foram enunciados:

- "a) desenvolver-se de modo sistemático e graduado, segundo os interesses da infância;
- b) ter como fundamento didático as atividades dos próprios discípulos;
- c) apoiar-se nas realidades do ambiente em que se exerce, para que sirva à sua melhor compreensão e mais proveitosa utilização;
- d) desenvolver o espírito de cooperação e o sentimento de solidariedade social;
- e) revelar as tendências e aptidões dos alunos, cooperando para o seu melhor aproveitamento no sentido do bem-estar individual e coletivo;
- f) inspirar-se, em todos os momentos, no sentimento de unidade nacional e fraternidade humana".

Percebe-se um revigoramento da influência do movimento renovador e dos princípios estabelecidos no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" de 1932. Essa observação pode ser reforçada pela presença dos artigos 39 e 41, que instituíram a gratuidade e a obrigatoriedade, e, ainda, pela descentralização estabelecida nos termos dos artigos 24 e 25, três das grandes reivindicações dos "pioneiros". Outro grande avanço presente nesta Lei foi a previsão do planejamento educacional, como instrumento de implantação da reforma e o que é realmente novidade — a previsão dos recursos para a implantação do sistema de educação primária. Nesse sentido, o artigo 25 determinava que os Estados, Territórios e o Distrito Federal deveriam organizar os seus respectivos sistemas, exigindo, para tanto, entre outras, as seguintes providências:

- "a) Planejamento dos serviços de ensino, em cada ano, de tal modo que a rede escolar primária satisfaça as necessidades de todos os núcleos da população;
- b) organização, para cumprimento progressivo, de plano de construções e aparelhamento escolar;
- c) preparo do professorado e do pessoal da administração, segundo as necessidades do número das unidades escolares e de sua distribuição geográfica."

E, para rematar, os artigos 45, 46, 47 e 48 tratavam dos recursos para o ensino primário, estipulando a contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o Fundo Nacional do Ensino Primário e as normas de redistribuição desses recursos pela União.

Enfim, o artigo 25, itens "c)" e "d)", e os artigos 34, 35, 36 fazem referência ao corpo docente, sua carreira, remuneração, formação e normas para preenchimento de cargos no magistério e na administração. As condições previstas eram positivas. Estas e mais alguns outros aspectos já assinalados aqui levam-nos a indagar das razões pelas quais continuaram a existir os principais problemas do ensino primário. É que a simples prescrição legal não tem suficiente força para mudar a realidade. É indispensável também a contribuição de uma série de fatores que atuem a um tempo e com objetivos idênticos. Por aí se vê que não foram simples-

mente os dispositivos do decreto-lei que fizeram mudar simultaneamente a situação do magistério primário, relativamente, por exemplo, à sua qualificação. Sabe-se que, na época, como em parte ainda hoje, era muito sério o problema do preenchimento de cargos no magistério primário por pessoas que tivessem recebido formação adequada. Segundo Maria José Garcia Werebe, apesar da expansão das escolas normais, o número de professores leigos no ensino primário continuou aumentando de 1940 para cá. Fornece a autora dados referentes ao período de 1940/1957 e que nos mostram a seguinte situação:

QUADRO N.º 50

SITUAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DO MAGISTÉRIO PRIMÁRIO NO BRASIL ENTRE 1940 E 1957

Anos	Porcentagem		Números índices	
	Normalistas	Não-normalistas	Normalistas	Não normalistas
1940	60	40	100	100
1945	62	38	118	110
1950	52	48	137	192
1955	52	48	186	264
1957	53	47	221	297

Fonte: Maria José Garcia Werebe, *Grandezas e Misérias do Ensino Brasileiro*.

A tendência, portanto, foi a de acentuar os números absolutos e relativos de professores sem qualificação para o exercício do magistério. E isso, sobretudo a contar dos decretos-lei que instituíram as Leis Orgânicas do Ensino Primário e do Ensino Normal, em 1946.

Pormenorizando mais os dados relativos a 1957, Florestan Fernandes nos oferece o seguinte quadro:

QUADRO N.º 51

SITUAÇÃO DO MAGISTÉRIO PRIMÁRIO EM 1957 NAS DIVERSAS REGIÕES DO BRASIL

Regiões	Normalistas	Não-normalistas	Total
Norte	1.616	4.147	5.763
Nordeste	8.949	20.983	29.932
Leste	32.456	26.962	59.418
Sul	52.824	28.950	81.774
Centro-Oeste	1.527	4.642	6.169
Total	97.372	85.684	183.056

Fonte: Florestan Fernandes, *Educação e Sociedade no Brasil*.

A evidência dos dados dispensa comentários. Após 11 anos de vigência das Leis Orgânicas, que reformaram o ensino primário e o ensino normal, a constatação

de uma tal situação para o magistério e as incriveis disparidades regionais que nela se configuram só nos podem levar à conclusão de que as leis, afinal de contas, têm tido pouca influência na modificação da realidade. É o que, em outros termos, afirma o autor citado: "em suma, a distância em relação ao passado é mais aparente que real, na esfera da educação escolarizada."

A dificuldade de aplicação da legislação do ensino revela sua inadequação à realidade. Esta sempre acaba "acomodando" a lei, limitando seu poder de ação às reais condições do contexto. Foi assim, por exemplo que o ensino primário fundamental acabou, de fato, por resumir-se no ensino primário elementar, por falta de condições objetivas de funcionamento do ensino complementar, e a expansão da demanda social de educação, acentuadamente maior do que a oferta, acabou por tornar letra morta os dispositivos legais que regulamentavam a formação do corpo docente e o preenchimento de cargos no magistério primário.

Restou apenas o espírito da lei que, revelando preocupações mais democráticas e princípios mais afins com os defendidos pelo Movimento Renovador, demonstrou que, afinal, o contexto político tem algo a ver com a legislação escolar.

4.5.5. O Ensino Normal

As escolas normais existem no Brasil desde o século passado. A primeira delas foi criada em 1830, em Niterói, sendo pioneira na América Latina e, de caráter público, a primeira de todo o continente, já que nos Estados Unidos as que então existiam eram escolas particulares. Pelo menos uma dezena dessas escolas foi criada até 1881. Raul Bittencourt cita-as nominalmente: a Escola Normal da Bahia, criada em 1836; a do Pará, em 1839; a do Ceará, em 1845; a da Paraíba, em 1854; a do Rio Grande do Sul, em 1870; a de São Paulo, como segunda ou terceira tentativa, em 1875/1878; a Escola Normal Livre, na Corte, em 1874 e, depois, a oficial em 1880; a de Mato Grosso, em 1876; a de Goiás, em 1881. Além dessas, destacou-se a criação do *Pedagogium*, em 1890, de curta duração, que deveria ter funcionado como centro de pesquisas educacionais e museu pedagógico.

As escolas normais experimentaram um desenvolvimento mais acelerado durante o período republicano. Em 1949, eram elas, ao todo, 540, espalhadas por todo o território nacional.

Não tinham, porém, essas escolas organização fundada em diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal. Tal como o ensino primário, o ensino normal era assunto da alçada dos Estados, ficando restritas as reformas até então efetuadas aos limites geográficos dos Estados que as promovessem.

Assim, portanto, a Lei Orgânica do Ensino Normal, promulgada no mesmo dia em que foi promulgada a Lei Orgânica do Ensino Primário, teve os mesmos efeitos administrativos que esta última: centralizou as diretrizes, embora consagrasse a descentralização administrativa do ensino, e fixou as normas para a implantação desse ramo do ensino em todo o território nacional. O decreto-lei 8530, de 2 de janeiro de 1946, que a instituiu, oficializou como finalidade do ensino normal, o seguinte:

7. Florestan Fernandes, *Educação e Sociedade no Brasil*, p. 38.

1. Prover a formação do pessoal docente necessário às escolas primárias;
2. Habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas;
3. Desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação da infância.

Eram, forçoso é admiti-lo, finalidades bem definidas e objetivas. Previam funções que, de qualquer forma, poderiam e deveriam ser preenchidas pelo ensino normal. Essas funções, segundo a Lei, seriam cumpridas de acordo com a seguinte estrutura:

1. *Cursos* — O ensino normal ficou subdividido em cursos de dois níveis. Como curso de 1.º ciclo, passava a funcionar o curso de formação de regentes de ensino primário, com a duração de 4 anos, que funcionaria em escolas com o nome de Escolas Normais Regionais. Como cursos de 2.º ciclo, continuavam a existir os cursos de formação de professor primário, com a duração de 3 anos, que funcionariam em estabelecimentos chamados Escolas Normais.

Além das Escolas Normais Regionais e das Escolas Normais, foram criados os Institutos de Educação, que passaram a funcionar com os cursos citados acima, mais o Jardim de Infância e a Escola Primária anexos e os cursos de especialização de professor primário e habilitação de administradores escolares.

Esses cursos de especialização e habilitação que, como determinava a lei, só poderiam funcionar nos Institutos de Educação, seriam ministrados a fim de especializar professores para educação pré-primária, ensino complementar primário, ensino supletivo, desenho e artes aplicadas e música, assim como para habilitar pessoal em administração escolar (direção de escolas, orientação de ensino, inspeção escolar, estatística escolar e avaliação escolar).

2. *Currículos* — O currículo determinado pelo artigo 7.º, portanto fixo, apresentava algumas falhas, sobretudo com relação ao ensino normal do 1.º ciclo. Nesse último, as disciplinas estavam assim distribuídas:

<i>Disciplinas</i>	<i>Séries</i>
Português	I II III IV
Matemática	I II III
Geografia Geral	I
Geografia do Brasil	II
História Geral	III
História do Brasil	IV
Ciências Naturais	II
Anatomia e Fisiologia Humanas	III
Higiene	IV
Educação Física	I II III IV
Desenho e Caligrafia	I II III IV
Canto Orfeônico	I II III IV
Trabalhos Manuais	I II III
Psicologia e Pedagogia	IV
Didática e Prática do Ensino	IV

Como se vê, predominavam as matérias de cultura geral sobre as de formação profissional. Em se tratando de um curso profissionalizante e, portanto, terminal, era de se esperar que houvesse mais cuidado com as disciplinas de formação especial. É certo que, em se tratando de curso médio de 1.º ciclo, a especialização não poderia alcançar o mesmo grau que alcançava no 2.º ciclo. Mas não se deve esquecer do caráter eminentemente profissional desse curso: o curso

normal regional, como era chamado, foi, por muito tempo e em muitos locais, o único provedor de pessoal docente qualificado para operar no ensino primário. Não se justificava, portanto, que disciplinas como Psicologia, Pedagogia e Didática só aparecessem na última série, enquanto Canto Orfeônico, por exemplo, aparecesse em todas as séries do currículo.

Já o curso normal de 2.º ciclo possuía um currículo um pouco mais diversificado e especializado. Vejamos como:

<i>Disciplinas</i>	<i>Séries</i>
Português	I
Matemática	I
Física e Química	I
Anatomia e Fisiologia Humanas	I
Música e Canto Orfeônico	I II III
Desenho e Artes Aplicadas	I II III
Educação Física, Recreação e Jogos	I II III
Biologia Educacional	II
Psicologia Educacional	II III
Higiene, Educação Sanitária, Puericultura	II III
Metodologia do Ensino Primário	II III
Sociologia Educacional	III
História e Filosofia da Educação	III
Prática do Ensino	III

Essa lei ainda pecava por incorrer nos mesmos erros em que incorreram as demais Leis Orgânicas, quanto ao sistema de avaliação e à flexibilidade. Um processo exagerado de provas e exames e uma falta de articulação com os demais ramos do ensino também eram vícios do Ensino Normal. A falta de flexibilidade, quanto ao ensino superior, limitava o ingresso dos estudantes normalistas apenas a alguns cursos da Faculdade de Filosofia.

Finalmente, importa atentar para a discriminação imposta pelo art. 21, que assim determinava: "Não serão admitidos, em qualquer dos dois cursos (1.º e 2.º ciclo), candidatos maiores de 25 anos". Não se compreende uma exigência dessa ordem num país em que a maioria do pessoal empregado no magistério primário de então estava desqualificado para a função e pertencia a uma faixa etária que excedia esse limite. Era esse o próprio impedimento legal para a qualificação de quem já exercesse o magistério sem estar qualificado.

Esse dispositivo estava, a nosso ver, em flagrante contradição com o que criava o curso normal de 1.º ciclo e que, segundo cremos, tinha muito mais razão de existir como curso de habilitação para professores leigos do que como curso de habilitação para adolescentes de 14 ou 15 anos.

4.6. A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DAS REFORMAS DO ENSINO PROFISSIONAL

4.6.1. A criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)

O país acaba de enfrentar, na década de 1930, uma de suas grandes crises econômicas. Com ela, abandonava-se gradativamente a forma tradicional de indústria

lização e passava-se, rapidamente, para a fase em que predominava o modelo de substituição de importações. A economia de guerra do início da década de 1940 impunha sérias restrições às importações e, com isso, impulsionava o processo de industrialização. A nova fase de expansão da indústria exigia, portanto, que algumas medidas fossem tomadas no sentido da preparação da mão-de-obra. O sistema educacional, todavia, não possuía a infra-estrutura necessária à implantação, em larga escala, do ensino profissional. Tampouco as classes médias, que faziam crescer a demanda social de educação, estavam realmente interessadas no ensino profissional de grau médio. A organização do ensino médio profissional continuou, pois, apesar das reformas, a arrastar-se lentamente, sem uma expansão capaz de atender às necessidades do desenvolvimento. A indústria, por sua vez, exigia uma formação mínima do operariado, o que teria de ser feito do modo mais rápido e mais prático. Recorreu, pois, o Governo à criação de um sistema de ensino paralelo ao sistema oficial, que foi organizado em convênio com as indústrias e através de seu órgão máximo de representação — A Confederação Nacional das Indústrias. O decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942, criava, então, o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, mais tarde Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), destinado a organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial em todo o país, podendo também manter, além dos cursos de aprendizagem, que eram mais rápidos, segundo a Lei Orgânica do Ensino Industrial, e tinham por objetivo a preparação dos aprendizes menores dos estabelecimentos industriais, "cursos de formação e continuação para trabalhadores não sujeitos à aprendizagem".

A lei estipulou que o SENAI seria organizado e dirigido pela Confederação Nacional das Indústrias e mantido pela contribuição dos estabelecimentos industriais a ela filiados.

Completando a regulamentação da matéria, o Governo baixou ainda dois outros decretos-lei. O primeiro, de n.º 4.481, de 16 de julho de 1942, dispôs sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos industriais empregarem aprendizes e menores num total de 8% correspondente ao número de operários neles existentes e matriculá-los nas escolas mantidas pelo SENAI. Neste caso, a Lei ainda exigia prioridade para os filhos, inclusive os órfãos e irmãos, de seus empregados.

O mesmo decreto estipulou que essas escolas seriam de dois tipos: as estabelecidas junto às próprias empresas e as mantidas pelo sistema oficial de ensino. Nelas os cursos de aprendizagem deveriam conter disciplinas de formação geral, de formação técnica e de prática das operações do ofício.

Além do mais, esse decreto-lei determinou que os cursos destinados à formação dos aprendizes funcionassem no horário normal de trabalho, sendo os alunos obrigados à frequência dos cursos em que estivessem matriculados.

O outro decreto-lei, de número 4.436, de 7 de novembro de 1942, ampliava o âmbito da ação do SENAI, determinando que sua rede de escolas profissionais atingisse também o setor dos transportes, das comunicações e da pesca. Determinava ainda que essas escolas passassem a administrar, além dos cursos de aprendizagem, o ensino de continuação, aperfeiçoamento e especialização, o que significava uma ampliação de duas ordens: em primeiro lugar, quanto aos setores de produção, a qualificação de pessoal em várias áreas de trabalho, tendo como consequência uma diversificação maior dos seus cursos; em segundo lugar, a ampliação, quanto aos

níveis de cursos, com a inclusão do aperfeiçoamento e especialização e, portanto, com a possibilidade da reciclagem profissional e da formação de professores.

Como o Estado começasse a interferir mais profundamente no processo de industrialização, assumindo mesmo o encargo de promover a industrialização relativa ao setor básico, decidiu ele compeli-lo, pelo decreto-lei 4.984, de 21 de novembro de 1942, as empresas oficiais, que possuíssem mais de 100 empregados, a manter, por conta própria, "uma escola ou sistema de escolas de aprendizagem destinadas à formação profissional de seus aprendizes, e ao ensino de continuação e de aperfeiçoamento e especialização de seus demais trabalhadores", podendo essas escolas, para efeito de administração de seu ensino, articular-se com o sistema de escolas do SENAI.

Foi a contar de então que começaram a organizar-se as Escolas Técnicas Federais.

Quatro anos após a criação do SENAI, o Governo criava, pelo Decreto-Lei n.º 8.621, de 10 de janeiro de 1946, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). A estrutura do SENAC era a mesma do SENAI, diferindo deste pelo fato de ser comercial o setor e por ser dirigido e organizado pela Confederação Nacional do Comércio. Embora sancionado por um novo Governo, o projeto de criação do SENAC parece ter sido elaborado no Governo anterior, assim como o texto do decreto-lei n.º 8.622, da mesma data, que estipulava a obrigatoriedade de as empresas comerciais empregarem menores e matriculá-los nas escolas de aprendizagem do SENAC, a exemplo do que determinava o Decreto 4.481, relativo ao SENAI.

Já assinalamos, anteriormente, a dificuldade com que nos vimos a braços para obtenção de dados relacionados com a atuação desses dois órgãos ligados ao ensino profissional no Brasil e atualmente responsáveis pela manutenção da maior rede de escolas profissionais do país.⁸ A falta desses elementos impede que se faça uma avaliação da contribuição dada por esses órgãos à qualificação de pessoal para o comércio e a indústria, assim como impede que se faça também uma avaliação da expansão exata do ensino profissional no Brasil. Resta-nos, todavia, a possibilidade de compreender o significado da criação, pelo Governo, desses dois órgãos e, com isso, do sistema de ensino paralelo ao sistema de ensino oficial. Que implicações, com efeito, pode ter tido a criação desse sistema chamado paralelo? Por que não se cuidou antes de manter um sistema único de escolas? Por que esse sistema paralelo teve mais êxito do que o oficial na qualificação da mão-de-obra de que carecia o desenvolvimento?

Essas questões nos levam a uma reflexão de caráter mais geral. A permanência do sistema dual de ensino, mesmo após as reformas estabelecidas pelas Leis Orgânicas, põe-nos diante de uma realidade educacional que precisa ser compreendida e só pode sê-lo a partir da compreensão do contexto social existente na época. É o de que nos vamos ocupar a seguir.

4.6.2. As reformas e o dualismo do sistema educacional

A primeira coisa que precisa ser definida, para melhor compreensão de todo o problema do dualismo educacional, é a posição das camadas sociais em face da oferta de educação. Já frisamos anteriormente que as camadas médias e superiores

8. Lembremos que este trabalho foi concluído em princípio de 1975, quando então nos encontramos afastada do país.

procuravam sobretudo o ensino secundário e superior como meio de acrescentar prestígio a um *status* adquirido ou, ainda, como meio de adquirir *status*. A expansão do ensino médio, mais acentuada no ramo secundário, demonstrou que foram aquelas camadas as mais atingidas pelo sistema educacional, já que esse ramo do ensino era o ramo de sua preferência.

Por outro lado, as camadas populares passaram a procurar mais as escolas primárias e as escolas profissionais. O ensino profissional, como já vimos, após a promulgação das leis orgânicas, passou a ministrar cursos de formação, de duração semelhante à do ensino secundário, e cursos de aprendizagem, de preparo rápido, além dos cursos de especialização e aperfeiçoamento, de duração variável. Com o tempo e com a criação do SENAI e do SENAC, o sistema oficial começou a ocupar-se predominantemente dos cursos de formação, enquanto o SENAI e o SENAC passaram a ministrar preferentemente os cursos rápidos de aprendizagem. Apesar de as Leis Orgânicas terem criado, para o sistema oficial de ensino, a possibilidade de ministrar formação dos vários tipos, esse sistema, porém, não tinha condições para comandar o treinamento rápido de mão-de-obra de que precisava a expansão econômica da época. Isso porque, ainda que não faltassem recursos materiais e humanos (e esse não era o caso do Brasil), a formação técnica proporcionada pelas escolas do sistema oficial estava longe de poder acompanhar o ritmo do desenvolvimento tecnológico dos últimos anos. Se a escola tentasse dar, além de formação técnica básica, também o treinamento, ela teria de passar por uma constante "reciclagem", com revisão cotidiana de conteúdo, método, aparelhamento etc., o que seria impossível para o sistema. Por outro lado, a preparação elementar, que pode e deve dar os cursos de aprendizagem, também tem de sofrer "reciclagem" constante, o que onera demasiadamente o sistema escolar. Daí por que treinamento específico, seja em nível de aprendizagem elementar, seja em nível de qualificação mais elevada, ou de especialização, só pode ser feito nas empresas. Por isso, o SENAI e o SENAC tiveram mais oportunidades de obter êxito na preparação da mão-de-obra, ao se ocuparem da preparação elementar e rápida dada por cursos de aprendizagem.

Feitas essas observações, tentemos agora definir a posição das camadas que procuravam o ensino profissional, de modo geral. Como o ensino de formação demandava o mesmo tempo necessário ao ensino secundário e como este era o ramo que "classificava", não restava dúvida de que a maioria da população, que podia permanecer na escola o tempo necessário à conclusão do ensino médio, procurava aquele ramo do ensino, de preferência ao ensino profissional de formação. Mesmo assim, as camadas que procuravam este o faziam somente quando, por suas condições financeiras, podiam permanecer o tempo indispensável à conclusão dos cursos, isto é, se não precisassem trabalhar de imediato.

O mesmo já não se dava com a população que procurava as escolas de aprendizagem, na sua maioria mantidas pelo SENAI e pelo SENAC. Tratava-se de uma população que tinha urgência de preparar-se para o exercício de um ofício. Em se tratando de pré-adolescentes, a população que procurava as escolas de aprendizagem era a população que precisava começar a trabalhar mais cedo, portanto, não podia freqüentar as escolas do sistema oficial. Em se tratando de adolescentes e jovens, a população que procurava preparo era a população que já estava empregada havia mais tempo, portanto, também fora do sistema escolar oficial, e exigia-

do qualificação para o trabalho, a fim de obter melhor remuneração. É preciso não esquecer, por outro lado, que as escolas do SENAI e do SENAC eram as únicas nas quais os alunos eram pagos para estudar, o que funcionava como um grande atrativo para as populações pobres.

Desta forma, pois, as escolas de aprendizagem acabaram por transformar-se, ao lado das escolas primárias, em escolas das camadas populares. Como aquelas passaram a ser, na sua maioria, mantidas pelo SENAI e pelo SENAC e, portanto, ligadas ao chamado sistema "paralelo" de ensino profissional e, como o ensino profissional oficial tinha uma matrícula sensivelmente inferior à do sistema paralelo, tornou-se evidente que o sistema oficial de ensino, em seus ramos secundário e superior, continuou sendo o sistema das elites, ou, ao menos, das classes médias e altas, enquanto o sistema "paralelo" de ensino profissional, ao lado das escolas primárias, passou a ser mais acentuadamente o sistema educacional das camadas populares.

Aí está o significado da criação e da manutenção do sistema paralelo do ensino, ao lado de um sistema oficial. A manutenção desse dualismo, ao mesmo tempo que era fruto de uma contingência, decorria da necessidade de a sociedade controlar a expansão do ensino das elites, limitando o acesso a este às camadas médias e altas e criando o "derivativo" para conter a ascensão das camadas populares, que fatalmente procurariam as escolas do "sistema", se estas lhes fossem acessíveis.

É evidente que nossas observações não se aplicam rigidamente à realidade educacional. Algumas "distorções" na estrutura dualista existiram e continuam existindo. É assim, por exemplo, que o 2.º ciclo do ensino comercial abrigava e abriga uma população bastante diversificada, enquanto o ensino normal de 2.º ciclo, portanto profissional, acabou por transformar-se na escola da população feminina de classe média e superior.

Enfim, resta-nos saber agora que resultados concretos trouxe para o sistema educacional brasileiro a reforma levada a efeito pelas Leis Orgânicas e pela legislação complementar. A nosso ver a legislação em questão nada mais fez do que tratar separadamente de cada ramo do ensino, com o que se dava continuidade à tradição de não se visualizar o sistema educacional como um todo que deve possuir diretrizes gerais comuns a todos os ramos e níveis do ensino.

Com o manter e acentuar o dualismo que separava a educação escolar das elites da educação escolar das camadas populares, a legislação acabou criando condições para que a demanda social da educação se diversificasse apenas em dois tipos de componentes: os componentes dos estratos médios e altos que continuam a fazer opção pelas escolas que "classificavam" socialmente, e os componentes dos estratos populares que passaram a fazer opção pelas escolas que preparavam mais rapidamente para o trabalho. Isso, evidentemente, transformava o sistema educacional, de modo geral, em um sistema de discriminação social.

4.7. A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E AS NOVAS LUTAS IDEOLÓGICAS EM TORNO DAS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

4.7.1. A Constituição de 1946

O retorno à normalidade democrática consubstanciou-se na adoção de uma nova Constituição, caracterizada pelo espírito liberal e democrático de seus enun-