

4.7.3. A Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961

1/4
[4490]

As posições tomadas, em face da promulgação da lei, foram as mais variadas, indo desde o otimismo exagerado de alguns, que a tacharam até de "carta de libertação da educação nacional", passando pela atitude de reserva de outros, até a do pessimismo extremado dos que se bateram contra ela.

Uma coisa, porém, é certa: nenhuma lei é capaz, por si só, de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem tampouco de retardar, também por si só, o ritmo do progresso de uma dada sociedade, por mais retrógrada que seja. Sua aplicação depende de uma série de fatores. Em primeiro lugar, a eficácia de uma lei está subordinada à sua situação no corpo geral das reformas por acaso levadas a efeito, paralelamente a outros setores da vida social, e, o que é mais importante, sua eficácia decorre de sua integração e de suas relações com todo esse corpo. Os efeitos de uma lei de educação, como de qualquer outra lei, serão diferentes, conforme pertença ela ou não a um plano geral de reformas. Em segundo lugar, a aplicação de uma lei depende das condições de infra-estrutura existentes. Em terceiro lugar está a adequação dos objetivos e do conteúdo da lei às necessidades reais do contexto social a que se destina. Enfim, a eficácia de uma lei depende dos homens que a aplicam. Neste sentido, operou, como força de inércia, a tradição jurídica que possuímos. Esta, agindo sobre a mentalidade de nossos homens públicos, levou-os, geralmente, a interpretar a lei mais segundo os mecanismos próprios do espírito jurisdicista do que segundo os objetivos e as necessidades de sua aplicação.

As conexões da lei com o contexto geral, assim como sua dependência em relação a todos esses fatores, funcionam como uma faca de dois gumes. Se, em alguns casos, impedem que ela funcione no sentido de promover a mudança, em outros,

nao impedem que a realidade, evoluindo por força de leis naturais e sociais mais fortes, acabe tornando a lei inoperante. Em outros termos, se uma lei tem força nova para criar condições formais de mudança ou de atraso, não a tem, todavia, para impedir que, apesar dele, se mude a realidade.

Foi o que acabou acontecendo com a Lei de Diretrizes e Bases: a despeito das previsões pessimistas dos que se bateram contra ela, a realidade acabou por superá-la a tal ponto, que bastaram pouquíssimos anos para que se sentisse o quanto ela para impedir que, apesar dele, se mude a realidade.

Mas, apesar de tudo, vejamos em que termos foi sancionada a lei que recebeu o n.º 4.024.

Os fins por ela propostos são os fins genéricos da educação universalmente adotados. Aplicam-se a qualquer realidade, porque, na verdade, embora sejam incontestáveis em termos axiológicos, em termos práticos tem pouca objetividade. Foi, pois, assim que se enunciou o seu:

"Art. 1.º — A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim:

- a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
- b) o respeito à dignidade e as liberdades fundamentais do homem;
- c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;
- d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;
- e) o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio;
- f) a preservação e expansão do patrimônio cultural;
- g) a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe e raça."

nao se pode, efetivamente, fazer qualquer restrição a esses fins.

Por pressão da opinião pública de nossos centros urbanos mais importantes e, sobretudo, por pressão da Campanha em Defesa da Escola Pública, foram evitadas certas aberrações constantes do substitutivo do deputado Carlos Lacerda. É pelo menos o que se observa em seu:

“Art. 4.º — É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos”. Não faltou, felizmente, bom sendo aos legisladores para eliminar a expressão “vedado ao Estado exercer ou, de qualquer modo, favorecer o monopólio do ensino”, constante do substitutivo.

Ainda por pressão dos mesmos fatores, preservaram-se o direito de o poder público inspecionar os estabelecimentos de ensino particular, para efeito de reconhecimento, e, tratando-se do ensino superior, a possibilidade de suspender o reconhecimento, caso o estabelecimento viesse a infringir a lei.

No entanto, certas conquistas, já consagradas na legislação anterior de ensino foram praticamente abandonadas. Foi o que se verificou, por exemplo, com a questão da obrigatoriedade escolar do ensino primário proposto pelo artigo 27, mas praticamente anulada pelo parágrafo único do artigo 30, que ficou assim redigido:

“Art. 30

Parágrafo único — Constituem casos de isenção (da obrigatoriedade), além de outros previstos em lei:

- a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável;
- b) insuficiência de escolas;
- c) matrículas encerradas;
- d) doença ou anomalia grave da criança.”

Com exceção do caso previsto na letra “d”, que pode ser julgado como um caso de isenção, embora com reservas, a nosso ver, os outros dispositivos constantes das letras “a”, “b”, e “c”, isentam completamente o poder público de sua obrigação de fornecer condições para que a obrigatoriedade seja cumprida. Aliás, este aspecto é o que deveria constar da lei, ou seja, o da previsão das condições para que o disposto nas letras assinaladas não impedisse o cumprimento do que está prescrito no artigo 27. Vê-se, portanto, que a preocupação central da lei quanto à obrigatoriedade da frequência à escola primária, condição mínima básica para a existência de qualquer regime democrático, era praticamente nula, sobretudo, se se tiver em conta a realidade social brasileira. Se atentarmos para o fato de que, na época, a maioria da população ativa da nação ganhava um salário que não era suficiente para a simples sobrevivência; que a parte não ativa da população adulta, assim o era por causa do desemprego e constituía um contingente superior à população ativa; que a economia de subsistência geradora de um estado de pobreza crônico ocupava a maior parte do território nacional e, finalmente, que, segundo dados do censo escolar de 1964 (portanto de 3 anos depois da vigência da lei), nesse ano, 33,7% das pessoas de 7 a 14 anos não frequentavam escolas, em sua maioria por falta destas, a conclusão a que se pode chegar, quanto ao artigo 30 da Lei de Diretrizes e Bases, é que os poderes públicos simplesmente resolveram oficializar uma situação anormal existente, sem se darem o cuidado de corrigi-la ou pelo menos atenuá-la. Por que esse descaso para com a educação popular?

A estrutura tradicional do ensino foi mantida. E o sistema continuou a ser organizado segundo a legislação anterior, da seguinte forma:

1. *Ensino pré-primário*, composto de escolas maternas e jardins de infância;
2. *Ensino primário* de 4 anos, com chance de ser acrescido de 2 anos mais, com programa de artes aplicadas;
3. *Ensino médio*, subdividido em dois ciclos: o ginasial de 4 anos e o colegial de 3 anos, ambos por sua vez compreendendo o ensino secundário e o ensino técnico (industrial, agrícola, comercial e de formação de professores);
4. *Ensino superior*, com a mesma estrutura já consagrada antes.

Em essência, pois, a lei nada mudou. A sua única vantagem talvez esteja no fato de não ter prescrito um currículo fixo e rígido para todo o território nacional, em cada nível e ramo. Este, a nosso ver, o único progresso da lei: a quebra da rigidez e certo grau de descentralização. Foi uma abertura que se fazia necessária, mas que, na verdade, foi apenas timidamente ensaiada. A possibilidade de os Estados e os estabelecimentos anexarem disciplinas optativas ao currículo mínimo estabelecido pelo Conselho Federal de Educação foi, sem dúvida, um progresso em matéria de legislação. Dissemos *em matéria de legislação* e dissemos bem, porque, na prática, as escolas acabaram compondo o seu currículo de acordo com os recursos materiais e humanos de que já dispunham, ou seja, continuaram mantendo o mesmo currículo de antes, quando não puderam improvisar professor e programa. Quanto ao ensino secundário, a situação se agravava com o quadro de variações de currículo admissíveis, propostos pelo Conselho Federal de Educação para o sistema federal de ensino. Em vez de criar possibilidade de escolha, o Conselho acabou pro-

pondo quatro modelos de currículo, os quais, por sua vez, pouco se diferenciavam entre si e, o que é pior, acabaram sendo adotados pela maioria de nossas escolas.

Quanto à questão fundamental, levantada pelos vários anteprojetos propostos, ou seja, a da "liberdade de ensino", a lei 4.024 não mudou substancialmente a orientação do substitutivo Lacerda. Em essência, permaneceram, como fundamento da lei, os "direitos da família" e a igualdade de direitos para a escola privada, em relação à pública, tanto no que se refere à representatividade nos órgãos de direção do ensino, quanto no que se refere aos recursos para a educação. Eis como a questão foi tratada no texto da lei:

"Art. 2.º — A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Parágrafo único — À família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos.

Art. 3.º — O direito à educação é assegurado:

I — Pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II — Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos".

Art. 4.º — É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos.

Art. 5.º — São assegurados aos estabelecimentos de ensino público e particulares, legalmente autorizados, adequada representação nos Conselhos Estaduais de Educação e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados".

Atente-se para o fato de que essa “adequada representação nos Conselhos” não ficou restrita aos Conselhos Estaduais de Educação, mas foi extensiva também ao Conselho Federal de Educação, segundo reza o parágrafo 1.º do art. 8.º: “Na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a necessidade de nele serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus de ensino e o magistério oficial e particular”.

Para se ter uma idéia da importância de que se revestia essa representatividade no Conselho Federal de Educação, é preciso atentar para as atribuições deste. Pelo artigo 9.º, esse órgão exercia funções que se sobrepunham, em importância, às do próprio Ministro da Educação. Deixava de ser um órgão de assessoramento, para ser um superministério. O Ministro estava submetido a ele, já que sua função seria a de homologar as decisões tomadas pelo Conselho. Mas, o aspecto mais grave consistia em que a este órgão cabia determinar “os quantitativos globais das bolsas de estudo e financiamento para os graus de ensino, que atribuirá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios”. Por seu lado, os Conselhos Estaduais faziam a mesma coisa, na área de sua jurisdição. Eis por que se tornava tão importante para a iniciativa privada obter representação “adequada” nesses órgãos de direção do ensino. Mas, não é tudo. O mais chocante era o que se continha no art. 95, letras “a” e “c”:

“Art. 95 — A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de:

- a) subvenção, de acordo com as leis especiais em vigor;
- c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios e *particulares*, (grifo nosso) para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos, de acordo com as leis especiais em vigor”.

Para um país, que não tinha recursos para estender sua rede oficial de ensino, de forma que atingisse toda a população em idade escolar e que, por isso mesmo, marginalizava quase 50% dessa população, na época, era realmente um absurdo o

que acabava de ser votado e sancionado. Absurdo, sim, em termos de justiça social, embora, perfeitamente adequado à ordem social vigente e à composição das forças no poder. Na verdade, essa retirada de autonomia e de recursos da esfera pública para privilegiar a esfera privada, essa proteção à camada social, que podia pagar educação, à custa das camadas que não podiam, só é compreensível dentro do quadro geral da organização da sociedade brasileira e do jogo de influências que as camadas dominantes exerciam sobre os representantes políticos no legislativo.