



ALGUMAS OBSERVAÇÕES SÔBRE O ANTEPROJETO DA REFORMA DO  
ENSINO PRIMÁRIO E MÉDIO

I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O INEP pede-nos uma apreciação sôbre o anteprojeto de lei que reforma o ensino primário e médio, elaborado por GT especialmente constituído para êsse fim.

Êste trabalho deveria ser elaborado por equipe do CRPE - SP. Entretanto, por diversos motivos, principalmente, dada a exiguidade do tempo, não foi possível reunir grupo para discuti-lo. Convidados para nos pronunciarmos sôbre o documento em tela, dispusemo-nos a tecer algumas considerações sôbre o problema. Embora sôbre os pontos fundamentais tenha havido consulta e exposição ao Sr. Diretor do CRPE - SP, êste trabalho representa a opinião pessoal do autor que o subscreve, sôbre o anteprojeto de reforma do ensino primário e médio. Por isso, pode, em muitos pontos, não coincidir com a opinião da Repartição que o apresenta ou de elementos que nela trabalham.

Creemos que os estudos da nova organização do ensino encontram-se na fase inicial de hipótese e discussão e é pertinente a colocação de alguns pontos básicos para debates ulteriores. As perguntas iniciais que se propõem são as seguintes:

- o ensino deve ser reformado ? - em caso positivo, como deve ser reformado?

Parece-nos que é necessário ajustar-se a atual legislação aos novos dispositivos constitucionais e já é chegada a hora de consolidar-se leis, decretos, portarias ministeriais e pareceres do CFE, que alteraram ou explicitaram a LDB. Outrossim, muitas inovações pedagógico-administrativas introduzidas a título de experiência nas escolas primárias e médias, revelaram-se medidas eficazes na solução de problemas que de há muito vinham desafiando o bom andamento do sistema escolar brasileiro. Como exemplo, podemos citar os casos da Lei do Salário-Educação, a tácita elimina-

---

Observ.: Usaremos as seguintes siglas neste trabalho: GT - Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 66600, de 20/5/70. MEC - Ministério da Educação e Cultura. CFE - Conselho Federal de Educação.

22



ção do exame de admissão ao ginásio, a instituição do grupo escolar-ginásio (escola de oito anos), entre outros. Admitida a hipótese que o ensino deve ser reajustado, acreditamos que as atividades reformuladoras devem residir ao nível da escola-professor-aluno. Neste caso, o que menos importa é se a escola se chame primária, média, fundamental, pluricurricular, ou tenha qualquer outro nome; que nela haja "modalidade" ao invés de curso, que as séries estejam ou não agrupadas em ciclos ou níveis. Isto é, a reforma justificar-se-á na medida em que fôr adequada ao aluno. Deve ser uma reforma que antes de mais nada ofereça escolas ! É bom lembrar que apenas dois terços da população escolarizável, aproximadamente, encontram-se matriculados nas escolas primárias. A primeira tarefa da reforma seria propor medidas que levassem à frequência escolar, do maior número possível de crianças de sete aos quatorze anos. Para isso, torna-se necessária uma política agressiva de construção de prédios, aquisição e distribuição de equipamento escolar, formação e recrutamento de professores, estabelecimento de eficiente estrutura administrativa nos sistemas escolares. O segundo passo seria dotar a rede de escolas de instrumentos que vedassem a evasão escolar, pois, segundo dados publicados pela "SINOPSE ESTATÍSTICA DO ENSINO MEDIO" - MEC - 1965, apenas 40% dos alunos de primeiro ano matriculam-se na segunda série da escola primária. Para tanto, competiria ao MEC a organização de equipes de assessoramento técnico-pedagógico para agir junto aos órgãos administrativos dos sistemas escolares, executando a ação supletiva do sistema federal.

Tais medidas causariam grande impacto na realidade escolar brasileira, provocando uma verdadeira explosão quantitativa da rede escolar, seguida de repercussões qualitativas. A melhoria dos sistemas escolares seria uma das primeiras repercussões, o que resultaria no fortalecimento dos sistemas estaduais, condição da própria sobrevivência do País como república federativa. Além dos dispositivos específicos sobre a educação, o ensino e a escola, a Constituição Brasileira propõe como competência da União - mas não exclusiva - traçar as diretrizes e bases da educação nacional. Exceto em rápidos e raros momentos históricos, tradicionalmente, sempre coube aos Estados legislar, organizar e manter escolas primárias. À União compete ditar normas gerais como a obrigatoriedade, a gratuidade, e o ensino do idioma nacional, isto é, indicar as diretrizes e bases da educação. Fora disso estará a União exorbitando de sua esfera de competência, o que nem necessita nem deve fazer. Há mesmo uma tendência que vem se acentuando de tempos para cá no sentido de se transferir aos Municípios a responsabilidade pelo ensino primário. Não foi com outro sentido que a

JR



Revolução de 1964 fez introduzir na Constituição de 1967, no seu artigo 15, a obrigatoriedade dos Municípios de gastarem 20% de suas rendas tributárias no ensino primário. Aos Estados, toca estabelecer a organização e o funcionamento de seus Municípios e a legislação escolar nacional deve ser coerente com essa doutrina descentralizadora. À ação supletiva da União, cabe papel do maior relêvo junto aos sistemas escolares.

Se é verdade que medidas reajustadoras são necessárias, não é menos verdade que são imperiosas, em maior quantidade, providências saneadoras do processo educacional e escolar. Por isso, valorizamos mais a ação-político-administrativa que o dispositivo legal. Com as leis vigentes é possível a extensão da escolaridade obrigatória para toda população e a introdução de medidas atualizadoras decorrentes de novos dispositivos legais e de novos conceitos pedagógicos. Uma lei educacional, que não leve em consideração a poliformia da realidade brasileira, embarçará ainda mais o desenvolvimento do processo educacional. Todos conhecem a diversidade de nossa realidade e a dificuldade de ajustamento locais a modelos nacionais. Assim, consideramos que, se há de se elaborar novas leis, que elas não sejam minudentes, que os pormenores relativos à organização e à ação administrativa permaneçam reservados à área de responsabilidade das unidades escolares.

## II - O ANTEPROJETO E AS NOVAS LEIS EDUCACIONAIS

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20/12/61) foi elaborada em virtude de dispositivo da Constituição Federal de 1946. Ora, essa Constituição foi revogada por outra, já emendada alterando em muitos pontos a filosofia do governo. Sabemos que a filosofia inspira a política educacional a qual, por sua vez, determina a ação administrativa. Decorrem daí talvez, as duas principais justificativas da existência do anteprojeto: uma, de natureza jurídica; outra, de natureza administrativa. Quanto àquela, perguntamos:

- quais as inovações contidas nos atuais dispositivos constitucionais e legais que justificaram a reforma?

A) Novos dispositivos constitucionais

1. ítem XIV, do Art. 8º - Compete à União: ... "estabelecer e executar planos nacionais de educação ..." Este dispositivo já existira em outras Constituições sem que tivesse qualquer aplicação. A LDB no parágrafo 2º do Artigo 92, dispusera sobre a elaboração de Plano de Educação co-

AG



no atribuição do CFE. O anteprojeto revoga esse artigo e o revigora no artigo 48. (53 e parágrafos CFE).

2. letra "f", do § 3º, do Art. 15: " A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: ... " não tiver havido aplicação no ensino primário em cada ano, de 20% , pelo menos, da receita tributária municipal". O dispositivo da Constituição de 1946 que obrigava a União, Estados, Distrito Federal a aplicarem porcentuais da renda de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi revogado pela Constituição de 1967. Contudo, no caso dos Municípios, houve a substituição daquela obrigatoriedade por esta. - Com vantagem para o ensino primário? - Depende da inteligência que tiver a expressão "receita tributária". O CFE acrescentou ao anteprojeto GT o artigo 60, estendendo à quota parte do Fundo de Participação a destinação imperativa de 20% para manutenção do ensino de primeiro grau. Cremos que a emenda , como foi proposta, talvez fira a preceitos constitucionais.

De outro lado, o anteprojeto GT propunha a gratuidade do ensino nas seis séries iniciais (Art. 17). O anteprojeto emendado pelo CFE apresenta alterações no entendimento da expressão "ensino primário". Considerando que dos sete aos quatorze anos há oito faixas etárias, o ensino primário obrigatório e gratuito (básico ou fundamental, ou qualquer outro nome) deve ser de oito anos. Interpretar o dispositivo constitucional de maneira diferente é incorrer no mesmo erro daqueles que pretendiam uma escola primária de quatro anos para as faixas etárias dos sete aos onze anos . Para Jacques Torfs (1), uma escola primária de quatro anos que deva ser cursada em cinco anos, significa a aceitação da reprovação em um ano como fato normal. Interpretar o dispositivo constitucional de maneira diferente é fugir aos compromissos internacionais nos quais, sistematicamente, o Brasil tem firmado propósitos de estender a escolaridade obrigatória, no mínimo, até seis anos. (2)

Como afirmamos acima, se não fôr para regulamentar a escolarização de oito anos, o anteprojeto, perde em muito seu significado.

(1) Torfs, Jacques - Matemáticas do Planejamento Educacional - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - MEC/INEP - Rio, nº 108 - vol. 48 , 1967.

(2) Anais da III Conferência Nacional de Educação - Salvador, 1967.

RS



13. itens III e IV, do § 3º, do Art. 176: "III. O ensino público será igualmente gratuito para quantos no nível médio e superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos; IV. O poder público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará".

A imprensa divulgou no início deste mês (3) anteprojeto regulamentador dos itens acima. Desse modo, o anteprojeto já está desatualizado.

14. item VI, do § 3º, do Art. 176: Ao referir-se ao provimento dos cargos, inicial e final da carreira do magistério, a Constituição introduz a expressão "prova de habilitação" que consistirá em concurso público de títulos e provas. A expressão acima torna clara a necessidade de realização de provas de habilitação, certamente, para evitar os antigos abusos de provas classificatórias, onde candidatos sem a desejável qualificação conseguiam ser aprovados.

15. item VII, do § 3º, do Art. 176: A liberdade de cátedra foi substituída pela "liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério". Como afirma Temístocles Cavalcanti (4), só o abuso cobria o uso da liberdade de cátedra. Agora, o dispositivo constitucional traz em seu bojo duas limitações impostas ao magistério: a atividade do professor deve limitar-se à comunicação de conhecimentos; o abuso da liberdade, caracterizado pelo "propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção" é punível com a suspensão dos direitos individuais ou políticos.

16. Art. 178 - Esse dispositivo refere-se à obrigatoriedade das empresas de manter o ensino primário para seus empregados e o ensino (sem especificar o grau) dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou concorrer para aquele fim, mediante contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. As inovações - ensino aos filhos dos seus empregados dos sete aos quatorze anos, - implicam em novo disciplinamento da lei do salário-educação. AY47

17. Único do Art. 178 - Também aqui amplia-se a obrigação das em-

(3) Fôlha de São Paulo, 2/10/70, sob o título "Passarinho anuncia o seguro-educação"

(4) Cavalcanti, T. B. - A Constituição Federal comentada - José Konfino - São Paulo, 1953 - vol. IV, pág. 117.



presas que deverão "promover o preparo de seu pessoal qualificado". O ante projeto não regulamenta o dispositivo acima, embora no capítulo referente ao ensino supletivo pudesse fazê-lo. Daí a necessidade, já assinalada, de se refazer a lei Salário-Educação.

B) Novas leis

A partir da promulgação da LDB em 1962 o CFE então constituído procurou pô-la em ação disciplinando seus inúmeros artigos. Da fecunda atividade legisferante nos oito anos de sua existência, nos dá exuberante demonstração as centenas de volumes da Revista DOCUMENTA. Durante êsses anos o CFE velou carinhosamente pelo cumprimento da LDB repelindo qualquer tentativa de alteração proposta. Porém, os tempos mudaram. Novos dispositivos constitucionais e a situação escolar brasileira, principalmente o "caso dos excedentes", suscitaram reformulações da LDB. Realmente, foi a legislação da reforma do ensino superior que introduziu a principal alteração na LDB. É verdade que as Constituições e leis financeiras já haviam ab-rogado certas partes daquela lei. Mas, a reforma universitária mudara a própria filosofia da educação superior, transmutando conceitos e estrutura administrativa. Mais uma vez a reforma do ensino é imposta de cima para baixo. A partir de uma formulação teórica do ensino superior propõe-se um ensino médio que deva a ela ajustar-se. E, por isso, um ensino primário seguindo o modelo ulterior. O anteprojeto molda-se, em quase tudo, a té na redação, na legislação do ensino superior. Tem mesmo um capítulo - Formação de Professores e Especialistas - que, parcialmente, já está na quela legislação. Em certas passagens tem-se a impressão de que se pretende impor para as escolas primária e média a mesma estrutura universitária (vide o artigo 3º e letras a,b,c). É proposta uma sequencia seriada integral do sistema de ensino, do primário ao superior, como se por êsse sistema passasse toda a população. Ainda é cedo para nos desvencilharmos totalmente das unidades primário-médio-superior. Assim, entendemos que é válida uma reforma do segundo ciclo do nível médio, transformando-o em colégio integrado. Quem hoje atingiu o colégio, realmente chegou ao vestibulo do ensino superior. De cada cem alunos que se matriculam na primeira série da escola primária, cinco entram no colégio e, também, no ensino superior (5). Mas, daqueles cem, noventa e cinco ficaram pelas séries ante

(5) Vide SINOPSE ESTATÍSTICA DO ENSINO MÉDIO - 1965 e ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - IBGE - 1969 .



riores. Cabe ao sistema escolar, no caso brasileiro, preocupar-se, prioritariamente, com os grandes ausentes nos bancos escolares. De nada adianta propor escolas que sonde aptidões e prepare para o trabalho, destinada à exceção que nela está presente.

### III - CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS ASPECTOS DO ANTEPROJETO

✓ Acreditamos que o Grupo de Trabalho ao propor o anteprojeto que "fixa diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus", deveria ter restringido suas atividades aos seguintes aspectos:

- ✓ 1ª) Ajustar a LDB aos novos dispositivos legais;
- ✓ 2ª) Eliminar da LDB os dispositivos causadores da esclerose do ensino médio;
- ✓ 3ª) Atribuir aos sistemas escolares a competência para legislar sobre o ensino médio.

O primeiro item é atividade de atualização jurídica.

O segundo item refere-se à atividades saneadoras do ciclo médio. Alega-se constantemente que a "equivalência dos cursos" não encontrou ressonância em sua aplicação. Ou houve falha do CFE ao traçar normas, dificultando as transferências de alunos de um curso para outro, ou as administrações dos sistemas escolares estruturadas em compartimentos estanques apropriados ao antigo sistema, não se ajustaram à nova filosofia e impediram o "ginásio" único. De nada adiantará nova lei de diretrizes e bases da educação se no Ministério e nas Secretarias de Educação dos Estados continuarem existindo diretorias técnicas de "modalidades" ou ramos de ensino.

O anteprojeto propõe modelos de organização, apresenta normas muito minudentes, interfere na competência dos Estados. Seria de melhor política que apenas cuidasse dos objetivos gerais deixando aos sistemas estaduais e aos estabelecimentos escolares a possibilidade da organização que, atendendo aos objetivos da educação nacional, se ajustasse aos interesses e necessidades dos alunos. A autonomia das escolas, de que tanto se fala é apenas teórica. Veja-se, por exemplo, o caso do número de disciplinas obrigatórias: (1) idioma nacional, (2) educação moral e cívica, (3) educação artística, e o CFE acrescenta (4) educação física e (5) programas de saúde; considerando-se o ensino religioso, que constituirá dos horários normais, tem-se seis disciplinas obrigatórias. - Onde os estabelecimentos introduzirão "as opções" que atendam às diferenças individuais dos alunos e, no ensino de segundo grau, ensejem variedades de habilitações?"

26



✓ A autonomia dos estabelecimentos ainda é ferida pelo CFE quando sugere a possibilidade de "regimento comum" (Art. 74) . Mesmo acrescentando a expressão "assegurando a unidade básica estrutural e funcional da rede" não deixa de suprimir a autonomia . É óbvio que haverá unidade estrutural, pois os elementos humanos são recrutados para desempenho de determinadas funções que correspondem a posições na estrutura administrativa quer no serviço público, quer nas empresas de direito privado.

Outro dispositivo que revela a manifesta tendência centralizadora do ante projeto é o artigo 4º e seus parágrafos, que estabelecem normas do "conteúdo comum, obrigatório em âmbito nacional", dos currículos de primeiro e segundo graus. Desde as primeiras escolas dos jesuitas, com raras exceções, o ensino primário sempre foi descentralizado; legalmente, a descentralização está consagrada desde o Ato Adicional de 1834. Segundo editorial publicado em "O Estado de São Paulo" (6) "Foi em função da descentralização que o ensino primário e médio público alcançou extraordinário desenvolvimento em algumas unidades da federação. O problema do ensino haverá assim de ser resolvido com o empenho solidário da União, dos Estados e dos Municípios e não com a padronização de projetos "nacionais" estratégicos que não levam em conta os desiguais níveis do desenvolvimento social, econômico e educacional das diferentes regiões brasileiras".

Em resumo, julgamos que seria mais oportuno que o GT propusesse, como o fez o GT da reforma universitária, ao invés de um, vários ante-projetos básicos. Até seria mais consentâneo com a ação legisferante paralela ao trabalho do GT que o MEC vem desenvolvendo conforme a imprensa tem divulgado.

Exemplo do que poderia constituir-se em anteprojeto é o capítulo "Ensino Supletivo". Esse capítulo parece-nos a parte mais significativa do anteprojeto. Em primeiro lugar porque é aí que realmente há inovação. Em segundo lugar, porque o capítulo constitui-se numa realística tomada de posição frente ao problema dos  cursos de madureza . Os "exames de madureza constantemente fogem aos seus propósitos e ridicularizam ou desmoralizam o curso seriado regular. Agora propõe-se a sua institucionalização em cursos paralelos. Julgamos ser esse o caminho certo para se oferecer de modo eficiente e condigno, a escolaridade completa àqueles que intentam pela oportunidade de estudar. O ensino supletivo já não é o fami-

(6) O Estado de São Paulo - "Tendência centralizadora" - 13/10/70 - pág.3

75



gerado "curso noturno de alfabetização de adultos" embora abranja iniciação nas técnicas básicas de ler, escrever e contar", mas é muito mais do que isso. Abrangerá, também, "o treinamento ou aperfeiçoamento para determinadas ocupações até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e atualização de conhecimentos".

#### IV - RESUMO E CONCLUSÕES

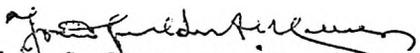
Evidentemente, esta rápida apreciação não pode alcançar o anteprojeto em todas as suas dimensões.

Em síntese, somos de opinião que:

- 1ª) a solução dos problemas do ensino primário e médio reside na ação administrativa mais que em medidas jurídicas.
- 2ª) os reajustamentos e as inovações necessários devem ser de tal maneira genéricos que, sem perder de vista a unidade do sistema escolar brasileiro, não tolham a liberdade dos sistemas estaduais e a autonomia das unidades escolares.
- 3ª) os reajustamentos de que requer a LDB não implicam obrigatoriamente em mudanças radicais, quer de estrutura, quer terminológicas.

Concluindo, somos de opinião que o anteprojeto deve ser subdividido em anteprojetos específicos: Financiamento, Ensino Supletivo, Formação de Professores e Especialistas, Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º Grau .

São Paulo, 15 de outubro de 1970

  
João Gualberto de C. Meneses



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - INEP  
CENTRO REGIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS  
"PROF. QUEIROZ FILHO"



Errata

Pág.	onde se lê	leia-se
6	... ab-rogado...	... derogado
7	... ausentes nos bancos escolares	... ausentes dos bancos escolares
7	... deixando ao sistemas escolares	... deixando aos sistemas escolares
7	... possibilidade da organização	... possibilidade de organização
8	... norma do "onteudo comum	... norma de conteúdo comum
9	... e <u>pm</u> édio residem na ação	... e médio reside na ação
9	... não tolham a liberdade	... não tolhêm a liberdade