

F E J A - FACULDADE DE EDUCAÇÃO JACOBINA

C G P I - COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E INTERCÂMBIO

"II CURSO DE EXTENSÃO"

CONFERENCISTA: GUILARDO MARTINS ALVES

TEMA: ASPECTOS CRÍTICOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

ANÁLISE CRÍTICA DA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA ATRAVÉS DAS LEIS
5.540/68 e 5.692/71

Dermeval Saviani

1. INTRODUÇÃO

Assim como ocorreu com outros setores, também a educação a partir de 1964 tem sido alvo de uma inflação legisladora sem precedentes. Em meio à multiplicidade de leis, decretos, pareceres, indicações, resoluções, portarias, etc., merecem todavia, destaque as Leis 5.540/68 e 5.692/71 que juntas se complementam na ambição de haver reformado toda a organização escolar brasileira. A Lei 5.540 cuida do ensino de 3º grau, sendo por isso chamada de lei da reforma universitária, enquanto a 5.692 estatui a reforma do ensino de 1º e 2º graus. Suas virtudes são, via de regra, ostentadas por contraposição à Lei 4.024/61 que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e que passa então a ser a lei reformada. Note-se que embora isso seja frequentemente esquecido é inquestionável que as Leis 5.540 e 5.692 tenham reformado a Lei 4.024. Em contrapartida, aquilo que é insistentemente lembrado e dado como inquestionável, deve ser posto em questão: teriam as Leis 5.540 e 5.692 reformado a organização escolar brasileira?

É curioso notar que, enquanto em torno da Lei 5.540 reina um silêncio quase geral, a Lei 5.692 vinha sendo objeto de grande alarido. Talvez a explicação esteja no fato de que a lei de reforma universitária tenha surgido num momento de crise nacional e após manifestações de protestos dos estudantes em geral, e de grande parte do corpo docente, enquanto a reforma do 1º e 2º graus ocorreu em meio à euforia do governo Médici e do "milagre brasileiro". Atualmente as manifestações, se não desapareceram, são bem mais moderadas. Afinal, o momento não é de euforia. Entretanto o contraste não deixa de chamar atenção. Com efeito, boa parte dos professores que em 1972 foram mobilizados para a cruzada da reforma, ocorrendo entusiasticamente, quatro anos antes haviam participado dos protestos, atendendo com igual presteza à mobilização contra a reforma universitária. Isto faz pensar nos móveis de sua ação e na consistência das razões invocadas numa e noutra situação.

Esses comentários nos ajudam a situar a posição da legislação no quadro do ensino. Na organização escolar brasileira atual, o esboço da legislação do ensino é feito, via de regra, nas cadeiras de Estrutura e Funcionamento do Ensino. Tendo em vista a atitude formalista e acrítica que predomina no desenvolvimento das programações dessa disciplina, a legislação acaba por se transformar numa matéria árida, insípida, aversiva. Isto porque, limitando-se à apresentação e análise dos textos legais, tais programações acabam por enfatizar o ideal em detrimento do real, tornando o dever-ser pelo ser, a norma pelo fato. Contrariamente à tendência dominante, pretendemos mostrar, neste estudo, que a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para a análise crítica da organização escolar.

Para isso defendemos a tese segundo a qual para se compreender o real significado da legislação não basta atender-se à letra da lei: é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas. Na explicação dessa tese tomaremos as Leis 5.540 e 5.692 em contraposição à Lei 4.024, examinando sucessivamente cada um dos três pontos acima mencionados. Evidentemente que esses aspectos se relacionam intimamente de tal modo que a análise de um repercute diretamente no outro. Contudo, por razões didáticas, eles serão considerados separadamente. Os limites (de espaço) desse trabalho não nos permite explorar profundamente o tema proposto. Trataremos, contudo, de esboçar um roteiro daquilo que, a nosso ver, poderá se constituir num modelo suscetível de ser desenvolvido mais amplamente em situações ulteriores.

2. A LETRA E O ESPÍRITO

Quando se indaga a respeito do espírito de uma lei, o que se pretende saber é qual a sua fonte inspiradora, qual a sua doutrina, quais os princípios que a informam; enfim, como se diz corretamente, qual a sua filosofia. A maneira imediata de se responder a essa pergunta é verificar o que é que a própria lei indica literalmente a respeito. Acredita-se que é principalmente através da explicitação dos seus objetivos que se revela o espírito de uma lei. Testemos essa crença, no caso da Lei 5.692/71, comparando os seus objetivos com aqueles definidos pela Lei 4.024/61.

Observemos o Quadro I.

QUADRO I - COMPARAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS DAS LEIS 4.024 e 5.692

L.D.B. (Lei 4.024 de 20/12/61)	Lei 5.692 (de 11/08/71)
<p>A. Objetivos Gerais da Educação</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade; 2. Respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem; 3. Fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; 4. Desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação nas obras do bem comum; 	<p>A. (não trata do assunto)</p> <p>Obs.: - Continuam em vigor os objetivos ao lado (LDB, Lei 4.024 de 20/12/61.</p>

QUADRO I - Continuação

<p>5. Preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitem utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio;</p> <p>6. Preservação e expansão do patrimônio cultural;</p> <p>7. Condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça. (Art. 1º)</p>	<p>A'. Objetivos Gerais do ensino de 1º e 2º graus</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Auto-realização do educando; 2. Qualificação para o trabalho; 3. Preparo para o exercício consciente da cidadania. (Art. 1º)
<p>B. Objetivo do Ensino Primário</p> <p>Desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança e a sua integração no meio físico e social. (Art. 25).</p>	<p>B. Objetivo do Ensino de 1º Grau</p> <p>Formação da criança e do pré-adolescente. (Art. 17)</p>
<p>C. Objetivo do Ensino Médio</p> <p>Formação do Adolescente. (Art. 35)</p> <p>C'. Objetivo do Ensino Secundário (não explicita)</p> <p>C''. Objetivo do Ensino Técnico (não explicita)</p> <p>C'''. Objetivo do Ensino Normal: Formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário e ao desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância. (Art. 52)</p>	<p>C. Objetivo do Ensino de 2º Grau</p> <p>Formação integral do Adolescente (Art. 21).</p> <p>Obs.: Na Lei 5.692 o ensino é articulado horizontalmente não existindo, pois, ramos tais como ensino secundário, técnico, normal, etc.</p>

O Quadro I mostra que, no tocante à letra, as duas leis coincidem em termos de objetivos. Assim, quanto aos objetivos gerais da educação a Lei 5.692 incorpora o artigo 1º da 4.024, sintetizando-o em termos de 1º e 2º graus. No item B, a referência ao "pré-adolescente" se deve ao fato de que a Lei 5.692 estendeu o ensino de 1º grau para oito anos, abrangendo, por conseguinte, também a faixa dos 11 aos 14 anos. Do ponto de vista da formulação, na Lei 5.692 optou-se por uma fórmula condensada ao invés da redação descritiva da Lei

4.024, deixando-se as especificações para o Conselho Federal de Educação através do disposto no art. 4º, § 1º, item I ("O Conselho Federal de Educação fixará para cada grau as matérias relativas ao núcleo comum, definindo-lhes os objetivos e a amplitude"). De fato, já a 1º de dezembro de 1971, o C.F.E. fixou, através da Resolução nº 8, as matérias do Núcleo Comum: Comunicação e Expressão, Estudos Sociais e Ciências (incluindo Matemática). E determinou como objetivo da área de Ciências, o desenvolvimento do pensamento lógico e que essas matérias deveriam ser ministradas nas primeiras quatro séries, predominantemente sob a forma de atividades. Vê-se, assim, que a formulação analítica da Lei 4.024 ("desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança e sua integração no meio físico e social") é reconstituída integralmente. Finalmente, no item C ambas as formulações coincidem. O adjetivo "integral" não constava do anteprojeto; seu acréscimo deveu-se a emenda do Senador João Calmon, que a justificou da seguinte forma: "a inclusão da palavra "integral" se impõe para que se dê perfeito entrosamento com o que dispõe a Lei 4.024, em seu art. 1º, afirmando que a educação nacional deve visar ao desenvolvimento integral da personalidade humana". (1)

Pode-se perceber, por esse simples exemplo, que a análise da letra das duas leis no tocante aos objetivos nos conduz à conclusão de que ambas estão impregnadas do mesmo espírito. Ressalta daí uma contradição das abordagens convencionais da legislação do ensino. Com efeito, tais abordagens, de um lado, admitem uma dupla crença: a) os objetivos exprimem o espírito das leis; b) a lei mais recente (no caso a 5.692) inova substancialmente em relação à anterior (no caso, a 4.024); e de outro lado, limitam-se à letra da lei. Ora, o caso examinado revela que, se nos limitamos à letra, devemos rejeitar como falso pelo menos uma daquelas crenças; isto é: ou os objetivos não exprimem o espírito das leis ou a Lei 5.692 não representava uma efetiva inovação em relação à lei 4.024. Como resolver esse dilema?

3. O TEXTO E O CONTEXTO

O aprofundamento da questão supra nos permitiria estabelecer uma distinção, embora sutil, entre a letra e o texto. Na verdade, o exame do problema dos objetivos no texto da lei não se esgota na análise da letra, isto é, a definição explícita de objetivos. Estes, ao contrário, se insinuam em diferentes partes do texto, emergindo, com freqüência, da estrutura didático-pedagógica ou administrativa. Exemplificando: a Lei 5.692 define como objetivo do ensino do 2º grau a "formação integral do adolescente" (art.20). Entretanto, propõe uma estrutura didático-pedagógica segundo a qual "o currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial, sendo organizada de modo que no ensino de 2º grau predomine a parte de formação especial" (art. 5º, § 1º, alínea b). E determina em seguida que "a parte de formação especial do currículo terá o objetivo de habilitação profissional no ensino de 2º grau" (art. 5º, § 2º, alínea a). Portanto, no ensino de 2º grau deve predominar a formação especial que tem como objetivo a habilitação profissional. Diante disso,

(1) Cf. Diário do Congresso Nacional, Seção II, 13 de julho de 1971, p. 3.061 (emenda nº 124).

é lícito indagar se essa ênfase na habilitação profissional é compatível com a formação integral do adolescente. Conclui-se, pois, que a análise do próprio texto da lei nos põe de sobreaviso quanto aos riscos de se tomar as definições de objetivos ao pé da letra. Entretanto, a solução do dilema resultante das considerações efetuadas no item anterior extrapola o âmbito do texto, obrigando-nos a examinar em que surgiu cada uma das leis mencionadas.

Examinar o contexto, significa, neste caso, analisar a sociedade brasileira nos períodos pré e pós 1964. A Revolução de 1964 aparece como divisor de águas. Revolução traz a idéia de ruptura. É possivelmente está aí uma das fontes da crença relativa à inovação substancial das Lei 5.540 e 5.692 face à Lei 4.024. Cabe, no entanto, perguntar: houve de fato, ruptura? E se houve, em que consistiu e em que níveis ela ocorreu? Evidentemente que tais questões só podem ser respondidas à luz do contexto. Por mais que dissecássemos o texto jamais poderíamos extrair dele as respostas que buscamos.

A Lei 4.024/61 resultou de uma longa gestação que teve início em 1946 em decorrência da promulgação da Constituição de 18 de setembro daquele ano. A esta época estávamos em plena vigência do modelo que os economistas convencionaram chamar de "substituições de importações". Esse modelo se configurou após a Revolução de 1930 e seu êxito deve-se à conjugação de uma série de fatores favoráveis. A crise do café, como consequência da crise mundial da economia capitalista, nos colocou diante da necessidade de produzir as manufaturas até então importadas. E essa mesma crise do café torna obsoleta a ideologia do "agriculturismo" que se baseava na crença na "natural vocação agrícola do Brasil". A industrialização surge, então, como uma bandeira em torno da qual se unem as diferentes forças sociais. Industrialização, e afirmação nacional se confundem; Industrialismo se torna, praticamente, sinônimo de nacionalismo. Até 1945, por força do clima internacional favorável, o nacionalismo assume colorações fascistas. A partir desta data, renascem as idéias liberais, que passam a constituir o pano de fundo do nacionalismo que evoluiu num crescendo. E, apesar do aumento dos interesses externos no processo de industrialização do país, tais interesses não chegaram ainda a se contrapor de modo antagônico aos interesses nacionais. Nessas condições, o liberalismo se revela uma ideologia suficientemente elástica para aglutinar as diferentes forças empunhadas através do modelo de substituição de importações. O antagonismo, porém, vai se acentuando de modo a fazer emergir já na fase final do processo de substituição de importações (governo de Juscelino) uma contradição que irá se constituir no centro da crise dos inícios dos anos 60. Trata-se da contradição entre o modelo econômico e a ideologia política vigentes. É necessário, pois, explicitar essa contradição, dado que aí está a chave para se compreender o contexto que, por sua vez, nos permitirá compreender o problema das leis de reforma da organização escolar.

Para facilitar a explicação da contradição acima indicada, vamos referir as principais forças envolvidas no processo a um esquema de representação partidária. Tendo em vista a descaracterização ideológica dos partidos políticos no Brasil, o esquema em questão resultará, inevitavelmente, numa simplificação. (2) Simplificação

(2) Apesar de aceita tranquilamente, não se deve, entretanto, exagerar a referida descaracterização ideológica. Os estudos de caráter científico tendem a dissipar essa crença. Ver, a respeito, LAMOUNIER, B. et alii, Os Partidos e as Eleições no Brasil, Rio, Paz e Terra, Cebrap, 1975, especialmente p.17-44, passim; SOUZA, M.C. Campello, Estado e Sistema Partidário no Brasil (tese de doutoramento); SOARES, G.A.D., Sociedade e Política no Brasil, São Paulo, Difel, 1973, Cap. VI ("A Formação dos Partidos Políticos Nacionais").

útil, porém, como recurso didático de explicitação, tanto mais que, no caso, não está em jogo a fiel caracterização dos partidos políticos, mas a captação da contradição antes referida.

Feitas essas ressalvas, podemos identificar a UDN (União Democrática Nacional) com os interesses externos, vale dizer, americanos, no processo de industrialização. A UDN surgira do Partido Democrático, que fora fundado em 1926 por um grupo dissidente do PRP (Partido Republicano Paulista), que, então dominava soberano a política brasileira, apoiado pelos Partidos Republicanos Estaduais. O referido grupo dissidente ligava-se, principalmente, aos interesses das firmas exportadoras de café. Quando, em fins de 1944 e inícios de 1945, ficara evidente a iminente derrocada da ditadura do Estado Novo, os diferentes grupos começam a se movimentar com o objetivo de se organizar em partidos políticos. Então os remanescentes do Partido Democrático Paulista fundaram a UDN. Sua bases estavam agora ampliadas em virtude do avanço da industrialização, que trouxe no seu bojo o processo de urbanização e a progressiva penetração de investimentos externos. Configurou-se, assim, como um partido predominantemente urbano acolhendo em seu seio os círculos ligados às altas finanças, banqueiros, diretores, advogados e "public relations" das Empresas Internacionais, com ressonâncias também nas chamadas classes médias urbanas. Em seguida foram articulados os outros dois grandes partidos nacionais, o PSD e o PTB, estes sob direta inspiração de Getúlio. Esses três partidos dominaram o cenário político brasileiro até sua extinção através do Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965. O PSD (Partido Social Democrático) herdou diretamente a máquina política montada e cultivada por Getúlio Vargas durante os quinze anos contínuos de poder. Foi organizado a partir dos interventores estaduais, o que lhe permitiu contar com ampla base em todo o país, aglutinando os proprietários de terras (e com eles, face à persistência do "coronelismo" no campo, praticamente todo o eleitorado rural), os empresários industriais menos comprometidos com os interesses externos e, principalmente, os integrantes e beneficiários da burocracia governamental que se ampliara consideravelmente no período 1930-45. Se nos arriscássemos a classificar UDN e PSD como partidos burgueses, poderíamos afirmar, "grosso modo", que o primeiro representaria os interesses da burguesia internacional enquanto que o segundo seria o partido da burguesia nacional. O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) foi criado por Getúlio Vargas com o objetivo de captar o apoio e os votos do operariado, que já se constituía numa força política respeitável dada a aceleração do processo de industrialização. O ponto de vista para a sua organização estava na infra-estrutura sindical, de caráter corporativista, que Vargas soubera montar e cultivar através de uma liderança dócil. O próprio Getúlio, posteriormente, assim explicou a criação do PTB: "Como a mentalidade dos trabalhadores não se adaptasse bem às dos antigos políticos, criou-se uma nova organização partidária, que se denominaria Partido Trabalhista Brasileiro"(3). Os demais partidos, ou eram inexpressivos ou sua expressão tinha caráter apenas regional. O PCB (Partido Comunista Brasileiro) vinha crescendo rapidamente com a tomada do processo democrático, tendo sido, porém, declarado ilegal em 1947. O PSP (Partido Social Progressista) de Ademar de Barros, dado o seu forte apelo populista e graças a uma máquina eleitoral dotada de enorme capacidade de arrebatar votos, tornou-se bastante forte no Estado de São Paulo. Não logrou entretanto, extravasar os limites paulistas e projetar-se como partido nacional. Dos três grandes partidos, a situação se consubstanciou na aliança PTB-PSD, representando a UDN a oposição. Eis

(3) SKIDMORE, Th., Brasil: De Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969, p.82.

porque já se disse que a história política do Brasil a partir de 1945 se confunde com a história da luta da UDN pelo poder(4). Dada a origem tanto do PSD como do PTB, compreende-se que a figura central da política brasileira de 1930 a 1964 seja Getúlio Vargas. Daí que a motivação básica da UDN, antes de qualquer formulação ideológica mais clara, era o antigetulismo.

De posse desse esquema de representação partidária, tentemos agora explicar a contradição em que desembocou o processo de industrialização.

Dissemos que o êxito da industrialização através do modelo de substituição de importações deveu-se à conjugação de uma série de fatores favoráveis. De fato, a crise do café combinada com a crise geral da economia capitalista permitiu que as diferentes forças se unissem em torno da bandeira da industrialização. Os empresários nacionais (burguesia nacional), com exceção das oligarquias rurais mais aferradas ao tradicionalismo mas que haviam perdido a hegemonia com a Revolução de 1930, evidentemente estavam interessados na industrialização, uma vez que seriam os seus beneficiários diretos e imediatos, dado que lhes caberia a condução do processo. Os empresários internacionais (burguesia internacional) também estavam interessados pelas seguintes razões: 1) tendo em vista as medidas protecionistas do governo em relação à indústria nacional, a competição tornava-se difícil. Face ao risco de perder o promissor mercado brasileiro, era preferível negociar com o governo brasileiro a instalação de indústrias no país. Tais negociações revelavam-se altamente vantajosas dados os incentivos fiscais e a doação das áreas necessárias à instalação das referidas indústrias; 2) a produção de bens junto às fontes de matérias-primas e aos locais de consumo propiciava grande economia de fretes, evitando-se o transporte de matérias-primas para a matriz bem como o transporte dos bens manufaturados para o mercado consumidor; 3) a possibilidade de se contar com uma mão-de-obra barata, porque abundante, reduzia enormemente os custos de produção nas filiais em relação à matriz, onde a mão-de-obra, sendo escassa, era bem mais cara. Esses fatores faziam da inserção no processo de industrialização do Brasil uma atividade bastante lucrativa para os empresários internacionais. As classes médias se interessavam pela industrialização, pois viam nela a ampliação das possibilidades de concretização de suas aspirações de ascensão social. O operariado, as lideranças operárias e as incipientes forças de esquerda apoiavam a industrialização, pois a consideravam uma condição necessária para a libertação nacional. Em 1945, quando se reabre o processo democrático, essas diferentes forças vão lutar não pró ou contra a industrialização, mas pelo controle do processo de industrialização. A coligação PTB-PSD representa, embora palidamente, a aliança do operariado (das forças de esquerda?) com a burguesia. Nas suas origens o PTB, como se viu, não podia ser considerado um partido de esquerda, embora capitalizasse o potencial político do operariado. A UDN representa a burguesia internacional, capitalizando as simpatias de consideráveis setores das classes médias. Ela tenta assumir o controle político com Eduardo Gomes, em 1945, mas perde para Dutra do PSD apoiado pelo PTB e Getúlio. Tenta novamente em 1950, perdendo desta vez para Getúlio do PTB, aliado ao PSP e com o apoio tácito do PSD (o candidato do PSD, Cristiano Machado, indicado por

(4) BASBAUM, L., História Sincera da República, São Paulo, Editora Fulgor, vol. 3, 3a.ed., s/d, p.230 e vol.4, p.75.

exigência do Presidente Dutra, acabou sendo preterido em favor de Getúlio pelos políticos pessedistas que controlavam a máquina governamental). Em 1955, com Juarez Távora, faz nova tentativa, perdendo, então, para Juscelino Kubitschek, do PSD, novamente com o apoio do PTB. Sua última tentativa eleitoral se deu em 1960, com Jânio Quadros, quando saiu vitoriosa. Sua conquista, entretanto, revelar-se-ia, logo a seguir, ilusória. A cada tentativa fracassada, a UDN conspirava. Conspirou em 1950, levantando a questão da maioria absoluta e tentando impedir a posse de Getúlio. Conspirou em 1954, provocando o suicídio de Getúlio. Conspirou em 1955, levantando novamente a questão fictícia da maioria absoluta e tentando, de várias formas, impedir a posse de Kubitschek. Conspirou em 1961, levando à renúncia de Jânio Quadros e tentando impedir a posse de João Goulart. Finalmente, conspirou em 1963 - 1964, provocando a deposição de Jango. Em todo esse período o pano de fundo ideológico foi o liberalismo. Todos faziam profissão de fé liberal-democrática, assumindo o liberalismo os mais variados matizes. E o denominador comum da industrialização permitiu que os conflitos fossem absorvidos pelo jogo democrático. Quando, porém, ao ser transposto o limiar dos anos 60, esgotou-se o modelo de substituição de importações e a bandeira da industrialização perdeu o sentido, as contradições vieram à tona, rompendo anteriores alianças e forçando redefinições. Então, a verdadeira, ou melhor, as verdadeiras faces do liberalismo ficaram expostas. A história brasileira pós-45 documenta bem a condição histórica do liberalismo como ideologia típica de classes dominantes; enquanto estas não estão ameaçadas, ele tem vigências: Quando, porém, paira sobre elas alguma ameaça mais séria, o liberalismo se esboroa. Retenhamos essa observação, pois ela será de capital importância para entendermos o problema da legislação escolar. Antes, porém, devemos esclarecer como se deu o esgotamento do modelo de substituição de importações e qual a contradição que daí emergiu.

O governo de Juscelino Kubitschek logrou relativa calma política dando livre curso às franquias democráticas, graças a um equilíbrio que repousava na seguinte contradição: ao mesmo tempo que estimulava uma ideologia política nacionalista dando sinal verde para a formulação e expressão do nacionalismo desenvolvimentista, no plano econômico levava à cabo a industrialização do país através de uma progressiva desnacionalização da economia. Recorde-se que, por ocasião do 1º e 2º governos de transição entre a morte de Getúlio e a posse de Kubitschek, a UDN estava no poder. Café Filho, embora pertencesse ao PSP, tendo em vista que a UDN havia liderado a conspiração, constituíra um ministério predominantemente udenista. Foi então que Eugênio Gudim, ministro da Fazenda, fez baixar a Portaria 113 da SUMOC que concedia grandes vantagens ao capital estrangeiro. Juscelino, tendo assumido o governo, não revogou essa Portaria. Ao contrário, utilizou-a como instrumento para completar o processo de substituição de importações, atraindo as empresas estrangeiras para implantar, desta vez, as indústrias de consumo durável, principalmente automobilística. Essas indústrias, sendo do tipo capital-intensivo, exigiam grandes somas de investimento. Conseqüentemente, sua implantação imediata só foi possível a partir das poderosas empresas internacionais. Estas tenderiam, em seguida, a dominar o panorama econômico, absorvendo ou colocando em sua órbita boa parte das empresas nacionais. Tal tendência, entretanto, era incompatível com a ideologia política do nacionalismo desenvolvimentista. O país se viu, então, diante da seguinte opção: ou compatibilizar o modelo econômico com a ideologia política nacionalizando a economia, ou renunciar ao nacionalismo desenvolvimentista ajustando a ideologia política à tendência que se manifestava no plano econômico. Como se comportaram as principais forças sócio-políticas face a essa alternativa? À medida que se consolidava o processo da industrialização,

assistia-se a uma progressiva recomposição dos grupos envolvidos. A burguesia nacional fora sendo levada a enfatizar os seus caracteres burgueses em detrimento de suas características nacionais, fazendo causa comum com os interesses internacionais (5). Com isto, rompia-se a aliança PTB-PSD, uma vez que o PSD se aproximava cada vez mais da UDN, identificados os interesses de ambos. Por seu lado, o PTB era progressivamente empurrado para a esquerda. Já anotamos antes que o PTB, originariamente, não podia ser caracterizado como um partido de esquerda. A alternativa concreta, entretanto, o forçava nessa direção, o que não constituía surpresa alguma dada a sua base operária. Esse fenômeno pode ser detectado com relativa clareza na campanha pela sucessão presidencial de 1960. Embora o PSD fosse governo e tivesse um candidato próprio, tacitamente apoiou o candidato da UDN, Jânio Quadros, contra Lott, o militar de tendência nacionalista, descompromissado com a burguesia, que frustrara os anseios golpistas da UDN em 1955 e que, agora, significativamente, encabeçava uma chapa que tinha como candidato à vice-presidência precisamente João Goulart, a figura nº 1 do PTB. A UDN, finalmente, venceu através das urnas. Mas, como já foi lembrado, sua vitória resultou numa conquista ilusória. É isto porque Jânio, sem compromissos com partidos, não se dispôs a efetuar o ajustamento da ideologia política às tendências do modelo econômico, opção que a UDN já havia feito por antecipação. Ao contrário, dava certas demonstrações de que pretendia prosseguir e até acentuar a orientação nacionalista (6), o que se evidencia de modo especial em relação à política externa. A UDN sentiu-se enganada e passou a fazer coro com os demais partidos, fustigando se verdadeiramente o Presidente, principalmente através de seu irrequieto líder Carlos Lacerda. Não tendo cultivado o apoio dos militares e não contando também com o apoio dos partidos, Jânio, isolado, viu-se diante de uma única saída: renunciar. O povo talvez o apoiasse, mas não estava organizado para se manifestar e sequer cogitou-se de seu apoio. A conturbada posse de Jango estava diretamente ligada à contradição referida entre modelo econômico e ideologia política. E o novo presidente, enquanto membro das classes dominantes cuja ascensão, no entanto, se devia aos compromissos assumidos com as massas operárias, e com a ideologia nacionalista, se converteu na própria personificação da contradição que agitava o país. Suas hesitações entre a pressão dos grupos econômicos dominantes e a fidelidade aos compromissos decorrentes de sua carreira política lhes permitiram equilibrar-se no poder durante algum tempo, ao mesmo tempo que prepararam a sua queda. Quando, em março de 1964, por insistência de seus conselheiros imediatos ele procurava dar mostras de que havia superado as hesitações, seu destino já estava traçado. As chamadas forças de esquerda em que presumivelmente se apoiaria estavam irremediavelmente desorganizadas e divididas. Aos primeiros sinais de movimento militar, desapareceram como cortinas de fumaça.

(5) JAGUARIBE, H., "Brasil: estabilidade social pelo colonial-fascismo?", in Brasil-Tempos Modernos, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1968, p.30-31,

(6) Deve-se observar que nesse momento e no contexto dos interesses em jogo, nacionalismo se tornara sinônimo de esquerdismo, sendo, mesmo, em certos setores mais intransigentes da direita identificado com comunismo.

Estamos agora em condições de esclarecer o significado da contradição entre modelo econômico e ideologia política. Tal contradição se encontrava latente em todo o processo. Ela vai tipificando à medida que a industrialização avança, até emergir como contradição principal quando se esgota o modelo de substituição de importações. Com efeito, em 1960 já não dependíamos da importação de manufaturas. A meta da industrialização havia sido atingida. Desse modo não fazia sentido lutar por ela. Com isso, aquilo que estava oculto sob o objetivo comum da industrialização, desempenhando no decorrer do processo papel secundário, assume caráter principal emergindo na crista dos acontecimentos quando o objetivo é atingido. De fato, se os empresariados nacional e internacional, as classes médias, o operariado e as forças de esquerda se uniram em torno da bandeira da industrialização, as razões que os levaram a isso eram divergentes. Assim, enquanto para a burguesia e para as classes médias a industrialização era um fim em si mesma, para o operariado e as forças de esquerda ela era apenas uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia busca consolidar seu poder, as forças de esquerda levantam nova bandeira: trata-se da nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, de dividendos e as reformas de base (reformas tributária, financeira, agrária, educacional, etc.). Tais objetivos eram uma decorrerência da ideologia política do nacionalismo desenvolvimentista que, entretanto, entram em conflito com o modelo econômico vigente. Daí a alternativa: ajustar a ideologia política ao modelo econômico ou vice-versa. A revolução de 1964 resolveu o conflito em termos da primeira opção (7). Em consequência, a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista foi substituída pela doutrina da interdependência elaborada no seio da Escola Superior de Guerra.

Finalmente podemos responder às perguntas formuladas no início deste item. A Revolução de 1964 representou algum tipo de ruptura? Em que níveis teria ocorrido a ruptura? A ruptura ocorreu ao nível político, não, porém, no nível sócio-econômico. Ao contrário: a ruptura política foi necessária para preservar a ordem sócio-econômica, uma vez que a persistência dos grupos que então controlavam o poder político formal tendia a uma ruptura no plano sócio-econômico. Tal fenômeno tem sido constantemente proclamado através dos discursos políticos proferidos por ocasião das comemorações cívico-militares de 1964 para cá. Nesses discursos é uma constante a seguinte temática: as Forças Armadas se levantaram para salvaguardar as tradições, restaurar a autoridade, manter a ordem, preservar as instituições. No plano político, porém, é inegável que houve "mudança radical" quando mais não fosse, pelo simples fato da permanência dos militares no poder, caso inédito na história da política brasileira. (8)

(7) PEREIRA, L., Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento, São Paulo, Pioneira, 1970, Cap.4 (Brasil: Etapa Contemporânea).

(8) Com essa conclusão (ausência de "revolução social" de um lado, e "mudança política radical" do outro), concordam os analistas das mais variadas tendências. Ver, por exemplo, Alfred STEPAN, Os Militares na Política, Rio de Janeiro, Ed. Artenova, 1975, especialmente p.10 e 138-154.

Ora, se no plano sócio-econômico houve continuidade, compreende-se que se constate uma continuidade também no plano educacional. E essa continuidade está refletida na legislação, como se pode facilmente visualizar no Quadro abaixo:

QUADRO II: Artigos mantidos e revogados da Lei 4.024/61

Títulos	Mantidos	Revogados
I Dos Fins da Educação	art.1º	—
II Do direito à Educação	arts.2º e 3º	—
III Da Liberdade de ensino	arts.4º e 5º	—
IV Da Administração do Ensino	arts. 6º a 10º	—
V Dos Sistemas de Ensino	arts.11 a 17; 19; 20; 22	arts.18 e 21 (pela Lei 5.692)
VI Da Educação de Grau Primário	art.30	de 23 a 29; 31 e 32 (Lei 5.692)
VII Da Educação de Grau Médio	—	de 33 a 61. (Lei 5.692)
VIII Da Orientação Educativa e da Inspeção	—	de 62 a 65 (Lei 5.692)
IX Da Educação de Grau Superior	—	de 66 a 87 (D-Lei 464)*
X Da Educação de Excepcionais	88 e 89	—
XI Da Assistência Social e Escolar	90 e 91	—
XII Dos Recursos para a Educação	96	de 92 à 95 (Lei 5.692)
XIII Disposições Gerais e Transitórias	100;104;106 a 108;112;114; 115;120	97 a 99; 101 a 103;105;109;110; 113;116 (Lei 5.692) 117;118 (D-Lei 464)*

* O Decreto-Lei 464 de 11/2/69 estabeleceu normas complementares à Lei 5.540 de 28/11/68.

O Quadro II mostra que os cinco primeiros títulos da Lei 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) permaneceram em vigor. E são justamente esses títulos que consubstanciam as diretrizes, isto é, a orientação fundamental da organização escolar brasileira. Recorde-se que a Lei 4.024/61, embora pretendesse, como registra em sua ementa, tratar da "Educação Nacional", limitou-se à organização escolar; e, quanto a esta, cingiu-se a regular o funcionamento e controle do que já estava implantando. Não admira, pois, que as discussões no decorrer de sua tramitação tenham se concentrado inicialmente no conflito centralização-descentralização(9) que dizia respeito à maior ou menor extensão das atribuições da União e dos Estados na organização e controle das escolas, deslocando-se, depois, para o conflito escola particular-escola pública que envolveu os grupos interessados no controle das verbas destinadas à instrução. Apesar da intensa repercussão resultante de ampla divulgação através da imprensa e de campanhas encetadas, a verdade é que esse segundo conflito também não passou de uma disputa secundária entre setores do grupo dominante(10). Os verdadeiros problemas educacionais permaneceram intocados e a educação popular sequer foi considerada. A organização escolar manteve, assim, a sua característica de aparelho reprodutor das relações sociais vigentes(11). Foi de pois de 1961, quando aflora a contradição antes referida entre modelo econômico e ideologia política, que a educação nacional começou a se abrir na direção das aspirações populares através de medidas como o Movimento de Educação de Base (MEB), as campanhas de alfabetização de adultos, os centros de cultura popular, etc. Tais aberturas, entretanto, foram sendo feitas à margem da organização escolar regular, constituindo uma espécie de "sistema paralelo" para onde os estudantes universitários canalizavam seus anseios de reforma, compensando, assim, o não atendimento de suas reivindicações pela reforma da própria Universidade. Após 1964, cortadas aquelas alternativas e agravados os problemas em decorrência da adaptação do modelo econômico que, com o esgotamento do processo de substituição de importações, assume progressivamente as características de capitalismo de mercado associado-dependente,(12) torna-se a própria Universidade o

-
- (9) Ver, a respeito, SAVIANI, D., Educação Brasileira: estrutura e sistema, São Paulo, Ed. Saraiva, 1975 (2a.ed.), Cap.II.
- (10) Ver, a respeito, BUFFA, F. Crítica Histórica das Ideologias Subjacentes ao Conflito Escola Particular - Escola Pública: 1956-1961 (tese de mestrado), Piracicaba, UNIMEP, 1975.
- (11) Sobre a noção de educação como aparelho reprodutor das relações sociais, ver BOURDIEU e PASSERON, A Reprodução, Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1975.
- (12) A literatura sobre o "modelo econômico brasileiro" pós-64 é abundante e, apesar das diferentes tendências, os diversos autores concordam, implícita ou explicitamente em caracterizá-lo como "capitalismo de mercado associado-dependente". Ver, p.ex., FURTADO, C., Análise do 'Modelo' Brasileiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1972; SIMONSEN e CAMPOS, A Nova Economia Brasileira, Rio de Janeiro, José Olympio, 1975; TAVARES, M.C., Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio, Zahar, 1972; FERNANDES, F., Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina, Rio, Zahar, 1973, entre outros.

palco e o alvo das reivindicações reformistas. Com efeito, a tendência já esboçada pela economia nos anos 50, principalmente a partir do último quinquênio, ao mesmo tempo que exigia relativa ampliação e fortalecimento dos setores médios para compatibilizar a demanda com a expansão da produção de bens duráveis de consumo, por um mecanismo interno estreitava cada vez mais os canais de ascensão social que são o meio através do qual se ampliam os setores médios. Em outras palavras, a modernização da economia fazia da escolarização se não a única, pelo menos a principal via de ascensão social. Daí a forte pressão das classes médias no sentido da "democratização" do ensino superior. O impasse da Universidade vem, pois, numa linha de continuidade com o processo sócio-econômico. Mas as manifestações dos estudantes tinham por base uma continuidade também do plano político, razão pela qual se orientavam, ainda, pela ideologia nacional desenvolvimentista. Entretanto, do mesmo modo que em termos gerais, também no plano educacional era necessária uma ruptura política para manter a continuidade social. Nesse sentido foram tomadas várias medidas, tais como a Lei 4.464/65, que regulamentava a organização e funcionamento dos órgãos de representação estudantil e as gestões em torno dos chamados "acordos MEC-USAID". Medidas como essas, contudo, entravam em conflito com a orientação seguida pelas reivindicações estudantis, transformando as Universidades no único foco de resistência manifesta (13) ao regime, desembocando na crise de 1968. Nesse momento os estudantes, levando ao extremo as suas pretensões, decidiram fazer a Reforma pelas próprias mãos. Ocuparam as Universidades e instalaram cursos pilotos. Em consequência disso, o governo como que raciocinando em termos de "façamos a reforma antes que outros façam", apressou-se a desencadear o processo que culminou na Lei 5.540/68 de 28 de novembro de 1968. Estava consumada a ruptura política. O Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 68, seguido dos Decretos-Leis 464 e 477 de fevereiro de 1969; deu o golpe de misericórdia na ideologia do nacionalismo desenvolvimentista que deixou o cenário político brasileiro passando a fazer parte de sua história.

Tendo compreendido o contexto, podemos desentranhar agora o espírito que presidiu à formulação das Leis 5.540/68 e 5.692/71. Estes, finalmente, em condições de superar as contradições em que se enredam as abordagens convencionais da legislação do ensino. No final do item 2, detectamos a existência dessas contradições ao constatar que as abordagens convencionais admitem implicitamente duas proposições incompatíveis entre si, caracterizadas no seguinte dilema:

Proposição 1: As abordagens convencionais admitem uma dupla crença:

- a) os objetivos exprimem o espírito das leis.
- b) a lei mais recente inova substancialmente em relação à lei anterior.

Proposição 2: As abordagens convencionais limitam-se à letra da lei.

(13) Dissemos "resistência manifesta" porque não se ignora a existência de outros grupos descontentes. Foi, porém, entre os universitários que o descontentamento se manifestou abertamente, assumindo a forma de verdadeira agitação que ocupou as ruas das principais cidades do país.

O dilema consiste justamente no fato (o exemplo da Lei 5.692 o põe em evidência) de que a aceitação da segunda proposição nos obriga a rejeitar como falsa uma das duas crenças contidas na proposição 1. Em contrapartida, a aceitação da proposição 1 acarreta a rejeição da proposição 2.

A trajetória seguida por nós consistiu em abandonar a proposição 2, extrapolando a letra da lei. Cabe agora fazer um balanço dos resultados, examinando a possibilidade de aceitação da proposição 1 e, em caso afirmativo, as condições de aceitabilidade.

As considerações de contexto admitem a aceitabilidade da proposição 1, mas ao mesmo tempo estabelecem rigorosamente as condições, isto é, os limites de sua aceitação. Assim, podemos admitir que as Leis 5.540 e 5.692 representam, efetivamente, uma inovação em relação à Lei 4.024. E sabemos agora que se trata de uma inovação de ordem política. Podemos admitir também que os objetivos de uma lei traduzam o seu espírito. Precisamos distinguir, porém, entre objetivos proclamados e objetivos reais. Os objetivos proclamados indicam as finalidades gerais e amplas, as intenções últimas. Estabelecem, pois, um horizonte de possibilidades, situando-se num plano ideal onde o consenso, a identidade de aspirações e interesses é sempre possível. Os objetivos reais, em contrapartida, indicam os alvos concretos da ação, aqueles aspectos dos objetivos proclamados em que efetivamente está empenhada a sociedade, enfim, a definição daquilo que se está buscando preservar e/ou mudar. Diferentemente dos objetivos proclamados, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo. Nesse quadro os objetivos reais podem se configurar como concretizações parciais dos objetivos proclamados mas podem também se opor a eles, o que ocorre com bastante frequência. Neste caso, os objetivos proclamados tendem a mascarar os reais, Compreende-se então que, enquanto os objetivos proclamados coincidem exatamente com aquilo que se explicita em termos de objetivos na letra da lei, os objetivos reais se revelam antes na forma de funcionamento da organização escolar prevista em lei, e dialeticamente, nos meios preconizados.

Entendemos agora porque os objetivos proclamados na Lei 4.024 foram revogados pelas Leis 5.540 e 5.692. Não se deve, porém, inferir daí que essas leis estejam impregnadas do mesmo espírito. Uma vez que a continuidade sócio-econômica só pôde ser garantida através da ruptura política, inevitavelmente o espírito acabou sendo alterado. A inspiração liberalista que caracterizava a Lei 4.024 cede lugar a uma tendência tecnicista nas Leis 5.540 e 5.692. Enquanto o liberalismo põe ênfase na qualidade ao invés da quantidade; nos fins (ideais) em detrimento dos métodos (técnicas); na autonomia versus adaptação; nas aspirações individuais ao invés das necessidades sociais; e na cultura geral em detrimento da formação profissional, com o tecnicismo ocorre o inverso. Ora, enquanto os princípios da Lei 4.024 acentuavam o primeiro elemento dos pares de conceitos acima enunciados, os princípios das Leis 5.540 e 5.692 inegavelmente fazem a balança pender para o segundo. Assim, o princípio da não duplicação de meios para fins idênticos com seus corolários tais como a integração (vertical e horizontal), a racionalização concentrada, a intercomplementaridade; o princípio da flexibilidade; da continuidade-terminalidade; do aproveitamento de estudos, etc., bem como medidas como a departamentalização, a matrícula por disciplina, o "sistema de créditos", a profissionalização do 2º grau, o detalhamento curricular, e tantas outras indicam uma preocupação com o primoramento técnico, com a eficiência e produtividade. Note-se que isto está em consonância com as características do grupo que ascendeu ao poder a partir de 1964, dado que este é composto de militares e tecnocratas.

Da orientação acima descrita resultaram textos relativamente sóbrios, como se pode visualizar através do Quadro III abaixo:

Lei 5.540	Lei 5.692
Cap. I: Do Ensino Superior	Cap. I: Do Ensino de 1º e 2º graus
Cap. II: Do corpo Docente	Cap. II: Do Ensino de 1º grau
Cap. III: Do Corpo Discente	Cap. III: Do Ensino de 2º grau
	Cap. IV: Do Ensino Supletivo
	Cap. V: Dos Professores e Especialistas
Cap. IV: Disposições Gerais	-
Cap. V: Disposições Transitórias	Cap. VI: Do Financiamento
	Cap. VII: Disposições Gerais
	Cap. VIII: Disposições Transitórias

O Quadro III evidencia duas lacunas que, no conjunto, se revelam perfeitamente explicáveis, dada a orientação seguida. A Lei 5.692 não foi contemplada com um capítulo dedicado ao corpo discente, o que, com certeza, deve ser tributado ao fato de que ela regulamenta o ensino destinado a crianças e adolescentes. Por outro lado, a Lei 5.540 não dispõe de um capítulo dedicado exclusivamente ao Financiamento. Tal fenômeno provavelmente se explica pela não obrigatoriedade legal da gratuidade no ensino superior e pela tendência de se incentivar as Universidades a se organizarem com base no regime de Fundações. Tal não foi o caso do ensino de 1º e 2º graus que, por ser gratuito e obrigatório, constitui-se num dever inequívoco do Estado. Talvez por isso a Lei 5.692 tenha dedicado ao Financiamento o mais extenso de seus capítulos (nada menos do que 23 artigos), o que não deixa de ser também um indicador da tendência dominante.

Apesar de todo o esforço empreendido na busca da funcionalidade, uma leitura atenta dos textos de ambas as leis nos conduz à conclusão de que o objetivo em boa parte acabou por se frustrar. Com efeito, até hoje a maioria das Universidades não logrou implantar a Reforma. Da mesma forma, as medidas preconizadas pela Lei 5.692 encontram grandes dificuldades para penetrar nas redes escolares dos Estados. E mais uma vez a força do contexto se impõe. A grande mudança operada pelas leis de reforma foi de ordem política, isto é, sua função foi criar um clima favorável, removendo os obstáculos com o fim de garantir a continuidade do processo sócio-econômico. E a organização escolar brasileira vem refletindo com relativa fidelidade as tendências dominantes no plano sócio-econômico. Isto é válido inclusive para a elaboração da própria legislação de ensino. Isto nos leva ao último item do nosso roteiro.

As linhas e as entrelinhas

Quando passamos os olhos nas linhas de um texto legal, sabemos que nem tudo o que está dito ali nos é revelado pelas proposições que se encadeiam sobre a folha de papel à nossa frente. Com

efeito, estamos neste momento diante de um produto acabado. Para entendermos todo o seu significado, precisamos passar ao processo, isto é, ao modo como se produziu o produto. Em outros termos, é necessário examinar a gênese da lei em questão. Esta modalidade de análise é importante porque, ao reconstituir a sistemática de elaboração das leis, nos fornece dados importantes (os chamados "dados de bastidor") para a compreensão das fórmulas que, ao cabo, se transformaram em dispositivos legais. No caso das Leis 5.540 e 5.692 a sistemática adotada incluiu as seguintes etapas:

1) Decreto presidencial instituindo junto ao Ministério da Educação e Cultura Grupo de Trabalho encarregado de elaborar o anteprojeto (com prazo de 60 dias);

2) Designação dos membros e instalação do Grupo de Trabalho pelo Ministro da Educação e Cultura;

3) Desenvolvimento das atividades do Grupo de Trabalho que culminam na apresentação do anteprojeto precedido de Relatório Geral;

4) Exposição de Motivos do Ministro da Educação e Cultura e encaminhando ao Presidente da República o anteprojeto e respectivo Relatório Geral;

5) Mensagem do Presidente da República encaminhando ao Congresso Nacional o anteprojeto e documentos complementares para discussão conjunta (Senado e Câmara dos Deputados) em regime de urgência (prazo de 40 dias);

6) Leitura da Mensagem em Plenário e designação de comissão mista (com representantes do Senado e da Câmara) para estudar o conteúdo da Mensagem bem como as emendas apresentadas pelos parlamentares;

7) Discussão e votação em plenário do resultado dos trabalhos da comissão mista;

8) O documento resultante dos trabalhos do Congresso Nacional é encaminhado ao Presidente da República para apreciação e eventual oposição de vetos;

9) O documento retorna ao Congresso para exame e votação dos vetos presidenciais;

10) A lei é editada e publicada no Diário Oficial da União.

A interpretação do texto legal, isto é, a tarefa de ultrapassar o que está explícito e manifesto (as linhas) para pôr em evidência o que está implícito e oculto (as entrelinhas) não poderá - se pretende ser correta - prescindir do exame da sistemática sumariada acima. Com efeito, o processo em referência, ao mesmo tempo que se explica em função do contexto, constitui o próprio contexto específico da lei e, como tal, explica o texto e nos permite compreender a forma concreta através da qual a orientação (o espírito) que se traduz na letra da lei prevaleceu sobre outras tendências possíveis. No caso, por exemplo, da Lei 4.024 que seguiu uma sistemática diversa e bem mais complexa do que a adotada nas Leis 5.540 e 5.692, embora tenha prevalecido o espírito liberal, as marchas e contramarchas das discussões, emendas e substitutivos bem como os conflitos que marcaram a longa tramitação, acabaram por distanciar bastante o texto de 20.12.61 do anteprojeto original elaborado por uma comissão de educadores em 1947-48.

Não é possível, num simples roteiro como esse, reconstituir

todas as etapas antes referidas. Tentaremos, pois, documentar a validade das idéias que estamos defendendo através da participação do Congresso Nacional, de vez que o material disponível a respeito é pouco acessível aos educadores, subestimando-se, em consequência, a sua relativa importância. Note-se que, enquanto em relação à Lei 4.024 a ação do Congresso acabou por desfigurar o anteprojeto original, no caso das Leis 5.540 e 5.692 o papel do Congresso foi o de preservar, reforçar e, em certo sentido, aperfeiçoar a orientação impressa ao anteprojeto do Grupo de Trabalho. Tomaremos, para ilustração, a forma como o Congresso recebeu e reagiu à apresentação da Mensagem que deu origem à Lei 5.540 e as emendas apostas pelos congressistas ao anteprojeto que resultou na Lei 5.692.

O anteprojeto da reforma universitária foi enviado ao Congresso pelo Presidente da República, juntamente com outras 6 mensagens. O senador Josaphat Marinho reagiu da seguinte forma: "São sete as mensagens constantes da Ordem do Dia desta sessão... Li - das que sejam, como constam da Ordem do Dia, as 7 mensagens a que acabo de fazer menção, todas remetidas para deliberação no prazo do § 3º do Art. 54 da Constituição, o Congresso deverá decidir a respeito no prazo de 40 dias... O Governo levou ano e meio a estudar a matéria, a criar grupos de trabalho, a fazer investigações e pesquisas de toda a espécie e, depois de ano e meio de estudo, de pesquisa, de levantamento de dados e de construção de projetos, remete-os todos de uma vez para que o Congresso delibere em regime de urgência... Isto não é legislar. Isto será apenas dolorosamente para o Congresso, homologar o arbítrio do Poder Executivo".¹⁴

Contraditando a questão de ordem de Josaphat Marinho, o deputado Geraldo Freire, líder da maioria, defende a leitura das sete mensagens numa única sessão, afirmando que seis delas se referem ao mesmo assunto e argumentando a favor do regime de urgência: "Trata-se de matéria educacional, da reforma universitária tão reclamada pela juventude e pelos homens maduros deste país. De há muito se fala neste assunto, que, assim, assumiu o máximo relevo. Cumpria ao Governo, depois dos estudos necessários, enviá-lo ao Congresso, ainda em tempo útil, para que fosse solucionado no final deste ano de 1968".¹⁵ O deputado Mario Covas volta a carga, travando um debate bizantino com o Presidente do Congresso, Pedro Aleixo, a propósito de calendário, para insistir, ainda, no inconveniente da discussão conjunta das sete mensagens: "Pois o Governo nos manda sete projetos sobre problemas como a reforma universitária; sete projetos interligados em seis mensagens. E os envia ao Congresso, e não às duas Casas em separado, criando esse problema de uma Comissão Mista que, em geral, se organiza política e não tecnicamente, desvalorizando o trabalho parlamentar das Comissões Técnicas..."¹⁶ E conclui taxativo: "A ninguém de bom senso passa despercebido que essas mensagens estão sendo encaminhadas, neste instante, desta forma, com um único objetivo: ver esses projetos aprovados por decurso de prazo".¹⁷

Geraldo Freire responde, insistindo novamente na premência do tempo: "Afim de contas, as mensagens deveriam ser enviadas agora mesmo, porque, se não o fossem, não o seriam mais no ano em curso, e seriam atrasadas cada vez mais. E, com isto quem perderia seria a Nação mesmo, porque de há muito se fala em reforma universitária",¹⁸

(14) Diário do Congresso Nacional, 9.10.68, p.950.

(15) Idem, p.950.

(16) Idem, p.951.

(17) Idem, p.952.

(18) Idem, p.953.

As Mensagens foram lidas, as comissões foram designadas, e os trabalhos se processaram dentro dos prazos previstos, transformando-se o anteprojeto do Grupo de Trabalho na Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968. Conseqüentemente, "ainda em tempo útil, para que (o assunto) fosse solucionado no final deste ano de 1968" como queria o governo através de seu líder no Congresso.

Essa simples amostra permite detectar como repercutiu no Congresso a crise de 1968 que obrigou o Governo a apressar as medidas de reforma universitária. A preferência pelas comissões políticas e o conseqüente "desprestígio das comissões técnicas" ferido por Mario Covas indica, por outro lado, como a exigência de continuidade sócio-econômica se refletiu na elaboração da legislação, conferindo-lhe um caráter predominantemente político. Vemos assim que a orientação tecnicista, apresentado-se com roupagens de neutralidade política, traduz, entretanto, a ruptura política exigida pela continuidade sócio-econômica.

Dissemos antes que o papel do Congresso em relação às duas leis mais recentes de reforma geral da organização escolar brasileira foi o de preservar e, mesmo, aperfeiçoar a orientação adotada pelo Grupo de Trabalho. Isto será ilustrado a partir das emendas ao anteprojeto que resultou na Lei 5.692. Neste caso, 68 parlamentares, isoladamente ou em grupos, apresentaram um total de 357 emendas às quais devem ser acrescentadas mais 5, de autoria do relator da Comissão Mista, perfazendo, pois, 362 emendas. O exame das emendas revela que, com poucas exceções, elas reforçam a perspectiva do Grupo de Trabalho. Acresce ainda, que na sistemática centrada na Comissão Mista, assume papel relevante o Relator, no caso, o deputado Aderbal Jurema que havia sido membro do Grupo de Trabalho. A ele coube emitir parecer sobre as emendas, aceitando umas e rejeitando outras. De todo esse trabalho resultou o substitutivo do relator que se transformou, com alterações acidentais, na Lei 5.692/71, que fixou as "diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus". 19

O papel de preservação e aperfeiçoamento desempenhado pelo Congresso Nacional pode ser evidenciado através de um único exemplo. Trata-se do artigo 5º da lei. Sabemos que o espírito do anteprojeto se orientava na direção da profissionalização do 2º grau. Sabemos também que isto estava em consonância com o espírito da reforma universitária. A época já se havia mencionado explicitamente que, sem a profissionalização do 2º grau, o problema da Universidade não poderia ser resolvido. Ora, é através do art. 5º que a orientação profissionalizante se explicita inequivocamente. Este artigo recebeu nada menos de treze emendas. No anteprojeto se prescrevia, através do artigo 5º, § 2º, alínea a): "A parte de formação especial do currículo terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional ou aprofundamento em determinadas ordens de estudos gerais, no ensino de 2º grau". Os parlamentares advertiram que a fórmula "ou aprofundamento em determinadas ordens de estudos gerais", no plural, e como forma alternativa à profissionalização, poderia frustrar o objetivo básico. Em conseqüência das emendas e discussões, o art. 5º, § 2º, alínea a)

(19) Sobre os textos das emendas e respectivas justificações, ver Diário do Congresso Nacional (Secção II), 13.07.71, págs. 3037-3105. Sobre o Parecer do Relator e seu substitutivo e respectivas discussões e votação na Comissão Mista, ver Diário do Congresso Nacional (secção I), 11.08.71, págs. 1-64 (Suplemento ao nº 88).

ficou assim redigido: "A parte de formação especial do currículo terá o objetivo de sondagens de aptidões e iniciarão para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau"; e acrescentou-se um § 3º, nos seguintes termos: "Excepcionalmente, a parte especial do currículo poderá assumir, no ensino de 2º grau, o caráter de aprofundamento em determinada ordem de estudos gerais, para atender a aptidão específica do estudante, por indicação de professores e orientadores". Note - se que, agora, "aprofundamento em determinada ordem..." aparece no singular e nitidamente como exceção. É de se frisar que essa atitude do Congresso Nacional teve o evidente sentido de preservar o espírito do anteprojeto que estava ameaçado com a redação original. Com efeito, podemos ler no Relatório Geral do Grupo de Trabalho: "A verdadeira terminalidade, ao longo de toda a escolarização dos 7 aos 18 anos, encontra-se de fato no ensino de 2º grau, ministrado como é no período etário em que as aptidões efetivamente existem e tendem a estiolar-se quando não são cultivadas com oportunidade". E, mais adiante, após referir-se à situação então existente na qual a profissionalização constitui exceção, afirma-se: "O caminho a trilhar não é outro senão o de converter a exceção em regra, fazendo que o 2º grau sempre se conclua por uma formação específica". É notável a fidelidade com que o Congresso buscou atender a essa orientação. Em outras palavras, aperfeiçoando o texto (a letra), os congressistas preservaram o espírito.

5. Conclusão

O esforço empreendido neste estudo visava a mostrar que a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para a análise crítica da organização escolar. Em função disso, desen -lvvolvemos um roteiro cuja tese central, enfatizando o espírito, o contexto e as entrelinhas, se contrapunha às análises convencionais que, correlativamente enfatizam a letra, o texto, as linhas. Em verdade, estudar criticamente determinado fenômeno significa buscar os seus condicionantes, os seus fatores determinantes. Com efeito, a consciência crítica é precisamente aquela que se sabe condicionada e, mais do que isso, sabe o que e porque a condiciona. Diferentemente, a consciência ingênua não se sabe condicionada. Em conseqüência, procede como se pairasse acima das condições concretas e como se pudesse manipular a seu bel-prazer os fatores objetivos. Ora, as abordagens convencionais, atendo-se ao texto da lei, tomam-na como fator condicionante. Daí a crença segundo a qual a legislação é dotada da virtude intrínseca de operar positiva ou negativamente sobre a organização escolar, é um passo. Dissemos positiva ou negativamente porque, dependendo das condições imediatas ou dos pressupostos a partir dos quais se aborda a legislação, ela pode ser considerada uma panacéia, alimentando uma visão ufanista; como o "bode expiatório" sobre o qual recaem as culpas pelas deficiências da organização escolar. Compreende-se, então, porque o estudo crítico, sendo aquele que busca detectar os determinantes da legislação, necessita ultrapassar o texto e examinar o contexto, pois é aí que se encontram os condicionantes. Nessa perspectiva resulta perfeitamente compreensível que determinadas proclamações devam integrar os textos legais e, ao mesmo tempo, não sejam incorporadas na estrutura escolar. A organização escolar não é obra da legislação. Ambas interagem no seio da sociedade que produz uma e outra. O exame do contexto nos permite inferir, por exemplo, que a expansão quantitativa do ensino no brasileiro após 1964, com todas as conseqüências daí advindas, teria ocorrido com ou sem a reforma da legislação; seu fator determinante está na forma como vinha evoluindo a sociedade brasileira. A legislação constitui o instrumento através do qual o Estado regula, acentuando ou amenizando as tendências em marcha.

Assim, à luz do contexto revelam-se ao mesmo tempo a falácia e a eficácia da legislação. A falácia diz respeito às esperanças nela depositadas e que ela não pode realizar. A eficácia consiste nas conseqüências, esperadas ou não, que ela acarreta. No caso do Brasil, a esperança de que as reformas operariam mudanças profundas resultou falhas. Como poderia ser de outra maneira se não houve mudanças sociais profundas? Em contrapartida, elas se revelaram eficazes para ajustar a estrutura escolar à ruptura política levada a cabo pela Revolução de 1964. A tendência tecnicista a luz da qual se buscou efetuar o ajustamento acima mencionado teve que proclamar as virtudes da eficiência e produtividade mas, ao mesmo tempo, não pôde se furtar às proclamações ainda que amplas do "humanismo tradicional" de orientação liberal. Essa contradição exprime a contradição objetiva vivida no seio da organização escolar. E enquanto expressão, ao mesmo tempo que é reflexo dela, age sobre ela, acentuando-a.

Em suma: o estudo da legislação se revela um instrumento privilegiado para a análise crítica da organização escolar por - que, enquanto mediação entre a situação real e aquela que é proclamada como desejável, reflete as contradições objetivas que, uma vez captadas, nos permitem detectar os fatores condicionantes da nossa ação educativa. A partir daí torna-se possível romper com a visão ingênua do processo educativo.

Tendo em vista que no início desse texto nos referimos à atitude formalista e acrítica predominante nos cursos de Estrutura e Funcionamento do Ensino a respeito da legislação, gostaríamos de concluir com algumas sugestões que possibilitem o desenvolvimento de uma programação que encare a legislação numa linha crítica:

a) A primeira etapa será, inevitavelmente, o contato com a própria lei. Trata-se de fazer uma análise textual, de captar a estrutura do texto, ordenando os assuntos de que ela trata e as medidas que preconiza.

2) Em seguida é necessário examinar as razões manifestas. Aqui será indispensável a leitura do Relatório Geral, da Exposição de Motivos, etc.

3) Finalmente impõe-se a busca das razões reais. Isto implica:

3.1) O exame do contexto. Trata-se, aqui, de reconstruir o processo histórico no seio do qual engendrou-se a lei objeto de estudo, identificando os seus condicionantes em termos das forças sociais básicas que a tornaram possível;

3.2) O exame da gênese da lei. Nesse etapa reconstitui-se o processo de elaboração da lei pondo em evidência a forma como os diferentes atores desempenharam os respectivos papéis.

Percebe-se claramente que, neste texto, a ênfase foi posta na terceira etapa, deixando-se na penumbra as duas primeiras. Tal opção baseou-se na premissa de que as abordagens convencionais detêm-se nas primeiras, deixando implícita a terceira etapa. Conseqüentemente, a compreensão adequada das idéias que acabamos de expor pressupõe o manuseio dos textos das Leis 4.024/61, 5.540/68 e 5.692/71 acrescidos dos documentos correlatos.