

## **Educação e democracia no Brasil: reflexões a partir da Lei de Diretrizes e Bases de 1961.**

*Sérgio Montalvão*<sup>1</sup>

Direito fundamental no acesso à cidadania, a educação básica é considerada um pré-requisito à expansão dos demais direitos civis e políticos (CARVALHO, 2001, p.11). A conquista do *self-governement* e a dificuldade de tê-lo realizado no meio brasileiro foram, desde o século XIX, encarados na proporção direta da aquisição, pelo povo, dos rudimentos de educação cívica e princípios de agregação social. O impedimento ao voto dos analfabetos, introduzido pela reforma eleitoral do Império (1881) e mantido pelo constitucionalismo republicano, tornou-se a prova de que este fator de exclusão poderia ultrapassar o do voto censitário da Constituição de 1824. Entre 1894 e 1930, o percentual de participação eleitoral na escolha dos presidentes esteve limitado entre 2,2 e 5,6% (Idem, p. 40). Contabilizado pelo Censo de 1906, o analfabetismo de 74,6% da população, conforme escreveu Helena Bomeny, “mais do que uma cifra”, deve ser compreendido como “a afirmação de que, em pleno século XX, davam-se a apenas uma quarta parte da população brasileira as condições mínimas de acesso aos conhecimentos básicos” (BOMENY, 2001, p. 85).

No término da Primeira República, entretanto, após diagnósticos amargurantes sobre o número de analfabetos e a quantidade de anos de estudo da maioria da população, o entusiasmo dos anos 20 fez a educação emergir como problema público de primeira grandeza e solução dos demais problemas nacionais (NAGLE, 1974). Esse enquadramento permitiu a configuração de um “horizonte de interações e interlocuções”, tendo como protagonistas os educadores da Escola Nova e os da tradição católica, expondo uma “dinâmica de produção e recepção de narrativas descritivas e interpretativas que impõe a existência de atores coletivos” (CEFAÏ, 1996, p. 47). Iniciava-se, a partir de então, a moderna trajetória da educação no Brasil como

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-graduação em História, Políticas e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (PPHPBC/CPDOC/FGV).

relevante questão pública, conhecendo a década de 20 do século passado um conjunto de reformas estaduais que culminaram com a de Fernando Azevedo no Distrito Federal, e a década seguinte, a organização do Ministério relativo aos assuntos educacionais.

A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) pelo governo provisório de Getúlio Vargas, em novembro de 1930, e a aceleração das medidas de modernização do sistema educativo, aprovadas em bloco no seu primeiro ano de existência, levaram à intervenção mais ampla do Estado Nacional na educação e completaram o triângulo que daria forma ao campo educacional brasileiro, até então articulado por renovadores e católicos. Carlos Roberto Jamil Cury assinalou a feição tutelar do Estado brasileiro pós-1930 e a maneira pela qual este conduziu a política educacional lidando com as tendências pedagógicas conflitantes, tendo afirmado que “pelo apoio dado à ordem democrática, ao espírito científico e às novas conquistas pedagógicas”, o governo provisório se identificava com os renovadores, sem, no entanto, negar “seu apoio às propostas dos católicos, pois tratava-se de tê-los como amigos, já que portadores das “forças morais” indispensáveis na tarefa da reconstrução nacional” (CURY, 1978, p. 111).

A Constituição de 1934 ampliou a participação da União nos assuntos educacionais. Ficaram a seu encargo as diretrizes da educação nacional (artigo 5º, alínea XIV) e a elaboração do Plano Nacional de Educação. Foi incluída no capítulo sobre Educação e Cultura a máxima da educação como direito de todos, que estava de acordo com a retórica universalista dos educadores liberais. Os católicos também obtiveram vitórias ao verem incluídas as “emendas religiosas”. A evocação do nome de Deus no preâmbulo constitucional – algo significativo ao romper com o agnosticismo liberal da Primeira República –, a indissolubilidade do casamento e a inclusão do ensino religioso “de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis”, como “matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais”, conforme o artigo 153. O confronto entre as duas tendências demonstra que havia uma disputa sobre a percepção da sociedade naquele momento. Os católicos defendiam a ordem, vista como a permanência da família e da religião. Os renovadores defendiam a necessidade de racionalização e planejamento da educação, como formas de aprofundar a democracia e a igualdade entre os indivíduos.

Na curta experiência democrática dos anos 30 não houve tempo suficiente para efetivar a LDB enquanto lei complementar à Constituição. O Plano Nacional de

Educação, por sua vez, pouco refletiu as aspirações de modernidade pedagógica dos pioneiros da educação nova. Elaborado pelo Conselho Nacional de Educação mediante uma enquete nacional realizada entre a comunidade de educadores, o plano encaminhado ao presidente Getúlio Vargas em maio de 1937 era um documento contendo 504 artigos, que consagrava “uma série de princípios e opções educacionais que não eram, de nenhuma forma, consensuais” (SCHWARTZMAN, BOMENY & COSTA, 1984, p. 182). Longe de ter uma orientação sintética, capaz de estabelecer um conjunto de normas gerais a auxiliar na definição de um sistema nacional de educação, como queriam os renovadores, o PNE de 1937 veio “regulamentar exaustivamente os diferentes graus, tipos e níveis de ensino, o que colidia com a noção das diretrizes gerais antes defendida” (VILLALOBOS, 1969, p.15).

Com o golpe do Estado Novo e a Constituição de novembro de 1937, além da responsabilidade sobre a legislação de “diretrizes da educação nacional” (artigo 16, alínea XXIV), passou a competir exclusivamente à União “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer à formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (artigo 15, alínea IX). A menção ao Plano Nacional de Educação desapareceu do novo texto constitucional, inviabilizando a implantação daquele anteriormente elaborado. Por outro lado, o Ministério de Educação, reformado pelo ministro Capanema para proporcionar alcance e atuação nacionais, passou a atuar na disseminação ideológica do nacionalismo autoritário, projetado pelo seu primeiro titular, Francisco Campos, àquela altura ministro da Justiça de Vargas.

Desde o levante comunista de 1935, observa-se a passagem da educação de “problema nacional” a “problema de segurança nacional” (HORTA, 1994, p. 2). O Estado educador ocupou o espaço público, remodelou o calendário e as cerimônias cívicas, enfaticamente em relação ao dia da independência e ao culto à bandeira nacional (PARADA, 2003, p. 70). Do final dos anos 30 à queda do Estado Novo, a educação foi alvo de controle da ideologia e da propaganda estatais, desde a nacionalização do ensino primário, da campanha de mobilização da juventude, dos projetos inacabados do “ensino feminino”, do “estatuto da família” e da “universidade-padrão”, até as leis orgânicas do ensino decretadas a partir de 1942.

A vontade de construir um homem novo, uma nova mentalidade, uma nação voltada para o futuro que preservasse também a memória, o passado e a tradição precisava de símbolos a exaltar. A preocupação com o futuro, com a mudança dos

tempos, foi central na história do Estado Novo. A sua entrada e saída de cena estiveram relacionados a contingências de época. Dois anos antes de implantado o regime ditatorial, em 1935, Francisco Campos escrevia sobre o “aspecto trágico das épocas de transição” (CAMPOS, 2001, pp. 13-14). Épocas trágicas, segundo Campos, seriam aquelas em que as sociedades perdem o controle de suas vidas, obrigando-se muitas vezes a decisões inesperadas. Seriam aquelas principalmente em que a perda das referências tradicionais leva ao convívio com acontecimentos desconcertantes. Para acabar com essa instabilidade tornava-se preciso inventar tradições (HOBSBAWM & RANGER, 1987). A política varguista inventou diversas tradições no período entre 1930 e 1945, que unidas aos monumentos de exaltação à figura do Estado e do presidente da República, procuraram oferecer um novo sentido à história nacional. O Palácio da Cultura, inaugurado em 1944, foi um desses monumentos de exaltação do Estado. No campo da legislação educacional, a reforma Capanema, iniciada em 1942, que reorganizou o ensino secundário, industrial, comercial, agrícola e normal, se integra a esse movimento de preservação da memória e estabilização do poder político. Inventa uma tradição e a apresenta na forma de documentos-monumentos (LE GOFF, 2003, pp. 537-538).

A tradição inventada é a da escola pública de qualidade, cuja síntese se encontra no ensino secundário, lembrado pelo canto orfeônico, o estudo do latim, as arguições orais, a ordem e a hierarquia impostas pelos professores, que até hoje, para muitos, são a referência da boa escola (NUNES, 2000, p. 36). O ensino secundário, entretanto, atendia a um número mínimo de pessoas, a maioria alunos de escolas particulares de propriedade da Igreja Católica. Em 1932 eram 394 escolas de ensino secundário em funcionamento em todo país, 336 mantidas pela iniciativa particular e 58 pelos poderes públicos (BEISEGEL, 1986, p. 283). Um levantamento feito pelo Ministério da Educação e Saúde em 1939 nos mostra que a quantidade de escolas desse nível aumentou para 629, aproximadamente 60% em sete anos, mantendo-se a predominância dos estabelecimentos particulares, 530 delas, e uma grande concentração no estado de São Paulo, onde funcionavam 239 escolas secundárias, quase um terço do total (SCHWARTZMAN, BOMENY & COSTA, Op. Cit., p. 190).

Os dados de uma tabela do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), encontrada no arquivo pessoal de Gustavo Capanema, informam que eram 104.905 os estudantes secundaristas matriculados em todo Brasil em 1936, nas escolas oficiais e reconhecidas, 35.987 deles em São Paulo, 21.521 no Distrito Federal, e apenas 609 no

Rio Grande do Norte e 520 em Goiás.<sup>2</sup> Pertencer ao ensino secundário era fazer parte de uma elite de pouco mais de cem mil pessoas.

### **A Lei de Diretrizes e Bases no campo político-pedagógico pós-Estado Novo.**

A redemocratização de 1945 aumentou a demanda por melhor distribuição dos recursos educacionais. Trouxe de volta também a discussão em torno do instrumental imaginado pelos renovadores como ideal para edificar o sistema nacional de educação: a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação. Na República de 1946, a tramitação da LDB na Câmara dos Deputados e no Senado Federal durou treze anos, se contada a partir da mensagem presidencial nº 605 de 29 de outubro de 1948, que apresentou ao Poder Legislativo o seu anteprojeto, elaborado por uma comissão de educadores presidida por Manoel Lourenço Filho, então diretor do Departamento Nacional de Ensino do Ministério da Educação e Saúde, tendo como relator geral o professor Antônio de Almeida Júnior, da Universidade de São Paulo (USP).

No *Curso de Direito Constitucional*, publicado em 1951, o jurista Pedro Calmon entendeu que a política educacional da quarta Constituição republicana retomava, em muitos aspectos, a de 1934. A principal semelhança, segundo este constitucionalista, estaria na ampliação das atribuições do governo federal, que deveria ocorrer, contudo, sem o sacrifício da iniciativa particular<sup>3</sup> e da competência sistematizadora dos Estados e do Distrito Federal.<sup>4</sup>

Foi este o sentido interpretativo conferido pelo ministro Clemente Mariani à sua Exposição de Motivos, que considerou a nova lei uma vitória da “unidade na variedade”, única fórmula “compatível com a federação e a República”.<sup>5</sup> Desta feita,

---

<sup>2</sup> Matrícula geral de 1934, 1935 e 1936 em todo o ensino e no ensino secundário oficial e reconhecido (fundamental e complementar). Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), maio de 1939. **Arquivo Gustavo Capanema, CPDOC/FGV. GC 179/1.**

<sup>3</sup> **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946).** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm) [acesso em 23/09/2009]. O artigo 167 proclama: “O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”.

<sup>4</sup> O artigo 171 diz: “Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”.

<sup>5</sup> **MARIANI, Clemente.** Exposição de motivos da mensagem presidencial nº 605 de 29 de outubro de 1948. *Diário do Congresso Nacional* (13/11/1948), p. 11.616. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=13/11/1948](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=13/11/1948) [acesso em 06/11/2009].

afirmou o ministro da Educação e Saúde, os equívocos provocados pela centralização dos procedimentos administrativos, que atingiu níveis máximos durante o Estado Novo, seriam superados, prosseguindo-se pelo caminho da descentralização do ensino, de acordo com a determinação constitucional. O andamento da política educacional pós-Constituição de 1946 buscava saídas em relação ao centralismo e ao conservadorismo que, em muitos aspectos, caracterizaram a ditadura varguista, embora não perdesse de vista o ímpeto democratizante da Era Vargas, consubstanciado, em parte, no texto constitucional de 1934.

Instrumento normativo considerado fundamental na definição de um sistema nacional de educação, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) aparece no texto constitucional de 1946 entre as competências legislativas da União — de acordo com o artigo 5º, item XV, letra d — constituindo-se em matéria de apreciação do Congresso Nacional.<sup>6</sup> Essa e outras matérias foram assim encaminhadas, inserindo-se em um novo arranjo institucional, que rompia com o presidencialismo autocrático da Constituição de 1937 e, embora mantivesse a iniciativa legislativa do presidente da República, obrigava-o, na maioria das questões, a consultar os parlamentares (LESSA, 2001).

A demora na aprovação da lei expõe a lentidão das duas casas legislativas em decidirem sobre temas de maior importância e complexidade, como no caso das leis complementares, que se destinam a regulamentar matéria a elas reservadas pela Constituição. Relatos contemporâneos, como o de Hermes Lima, indicam a raiz deste problema nos acordos feitos para sustentar o Executivo. O primeiro deles, lembra o ex-deputado socialista, foi o “acordo interpartidário” que aproximou o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Republicano (PR) na sustentação do governo Dutra e, como consequência, veio criar uma prática de “medíocre rendimento do trabalho legislativo”, fazendo com que os parlamentares atuassem “como se o essencial fosse adiar as tomadas de posição para não irritar ou desgostar o presidente” (LIMA, 1974, pp. 172-173).

Na exposição de Hermes Lima, percebe-se claramente a existência de um Legislativo sempre a reboque do Executivo, algo que teria se reproduzido em pelo menos quatro das cinco legislaturas da democracia encerrada em 1964, fortalecendo a impressão de que a estabilidade política devia-se principalmente à passividade do

---

<sup>6</sup> O artigo 6º da Constituição de 1946 afirma que em diversas situações, incluída a legislação de diretrizes e bases da educação, a competência legislativa da União não exclui a elaboração de legislação estadual supletiva ou complementar

parlamento. Essa imagem, no entanto, tem sido desconstruída pela ciência política desde a década de 1970, principalmente em dissertações e teses defendidas no programa de pós-graduação do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Em 2003, um dos fundadores desta instituição, o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, publicou *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*, livro que contém uma extensa revisão das “complexas relações entre federalismo, União, Executivo, Legislativo e bicameralismo” no período entre 1946 e 1964, contestando o “axioma que o Legislativo brasileiro sempre foi inteiramente dependente do Executivo e, conseqüentemente, dócil a ele” (2003, p. 54); bem como da fragilidade e da inconsistência ideológica dos partidos dentro de uma suposta república populista.

Em busca de compreender a democracia política pós-1945, e o seu sistema partidário-eleitoral, Wanderley Guilherme dos Santos recorre a dois requisitos: “autenticidade” e “representatividade”. Considera o primeiro a partir da legalidade que sustenta os mandatos, o que inclui: 1) regras claras de organização partidária e participação eleitoral (incluindo votantes e votados), 2) procedimentos que garantam a exatidão das escolhas feitas pelos eleitores e 3) densidade deste universo participativo. E o último, a partir da adequada representação dada aos partidos nas diferentes instâncias do Legislativo bicameral, de acordo com as respectivas quantidades de sufrágios recebidos (Idem, pp. 61-62).

Cabe então indagar, que níveis de “autenticidade” e “representatividade” existiam em relação ao Congresso Nacional ?

Quanto à autenticidade, Wanderley Guilherme afirma que as regras eleitorais tiveram continuidade e, apesar da inevitabilidade da fraude, os resultados “não discrepavam dramaticamente do que o sistema pretendia representar” (Ibidem, p. 85). Além disso, apesar da barreira educacional imposta pela ausência dos analfabetos no exercício do voto, “a mobilização eleitoral foi consideravelmente superior à explosão populacional” (Ibidem, p. 66). Quanto à representatividade, o autor de *O cálculo do conflito* assinala que o regime estabelecido pela Constituição de 1946 era dotado de um conteúdo multipartidário e incluía um estatuto de proporcionalidade para compor a representação legislativa, patente na redação dada ao parágrafo único do artigo 40, que diz: “Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara”.

Regulamentado pela “Lei Agamenon” (28/05/1945), o pleito que definiu a transição do autoritarismo para a democracia, começou a tecer o quadro competitivo que iria controlar o Poder Legislativo durante os vinte anos do regime pluripartidário que sucedeu o Estado Novo. Esse quadro comportava apenas partidos nacionais, registrados em cinco ou mais estados da federação, entre os quais a UDN, o PSD e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) eram os que reuniam o maior número de representantes. Nas cinco legislaturas da Quarta República, esses partidos mantiveram juntos mais de 70% da Câmara Federal. Formaram, na apreciação da cientista política Lucília Neves Delgado, “uma estrutura triangular de poder e de disputa pelo poder” que tinha na posição frente à “herança getulista” o principal “catalisador de conflitos” (DELGADO, 2003, p. 135).

Partido majoritário em termos de “recursos primários” - ou seja, quantidade de votos -, o PSD conquistou, conforme a interpretação de Lúcia Hippolito (1985), a posição de principal sustentáculo político do Poder Executivo em todo período democrático encontrado entre 1946 e 1964, ao transformar esses recursos em controle efetivo sobre a maior parte das comissões, e também, das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), formada pela eleição conjugada à escolha do presidente da República, em 2 de dezembro de 1945, devido à sua imediata projeção nacional, visto o PSD ter se constituído a partir de antigos interventores do Estado Novo, que lhe garantiram um incomparável universo eleitoral, além de ter indicado o presidente geral dos trabalhos, senador Fernando de Melo Viana, o partido não teve em suas mãos apenas uma das dez subcomissões redatoras, a da declaração de direitos, presidida pelo deputado Arthur Bernardes (PR-MG) (NOGUEIRA, 2005, 139-140).

Com grande influência no partido, do qual era o líder na Câmara dos Deputados, não seria estranho o sucesso da intervenção de Gustavo Capanema. Especialista na política educacional da ANC de 1946, Romualdo Portela de Oliveira (1996, p.169) afirma que o ex-ministro da Educação e Saúde de Vargas (1934-1945) foi “praticamente, o redator do capítulo de educação”. Reforçando este ponto de vista, Octaciano Nogueira (Idem, pp.515-516) apresenta os meandros da ação promovida por Capanema para alterar o encaminhamento da discussão decorrente da comissão de Educação e Cultura, presidida por Flávio Guimarães (PSD/PR), ao enviar um substitutivo abrangendo oito dos nove artigos do projeto da comissão constitucional. Após a iniciativa de Capanema, o deputado Costa Neto (PSD/SP) requereu que a



matéria fosse votada item a item. Como resultado, o artigo 168 do substitutivo Capanema – “a União, os Estados e o Distrito Federal adotarão, na administração do ensino, o princípio da unidade de direção” – foi o único rejeitado. É interessante notar, no entanto, que a derrota sofrida por Capanema se deu em uma questão substantiva, relacionada à montagem efetiva do sistema nacional de ensino, o que iria causar suficiente polêmica nos anos posteriores, quando o assunto passou a fazer parte dos debates da LDB.

A regulamentação deste item teve que enfrentar, durante dez anos, o poder de veto representado pelo deputado Capanema. Em julho de 1949, na leitura de seu parecer à Comissão Mista de Leis Complementares, a tese da descentralização foi fulminada. Por outro lado, não encontramos no mesmo Capanema o poder político afirmativo para objetivar em lei a sua interpretação do artigo 171 da Constituição de 1946, que previa aos estados e ao Distrito Federal o direito de organizar seus sistemas de ensino, prevalecendo, de sua parte, a estratégia de derrotá-la pelo expediente legislativo do decurso de prazo.

Quanto aos sistemas de ensino, a LDB aprovada acabou instruída pela orientação doutrinária predominante no texto constitucional de 1946, sem maiores oposições, e contrariando o pensamento de Gustavo Capanema. A relação entre educação e democracia que se pretendeu estabelecer a partir dela, partiu da necessidade de adaptá-la a existência de um regime federativo, portanto pluralista quanto às diferenciações regionais. A partir do declínio do poder de veto de Capanema, a relação entre a iniciativa pública e privada na educação passou a ocupar o protagonismo nas definições centrais da nova lei, e ainda mais, de suas discussões públicas, depois da apresentação do primeiro substitutivo do deputado Carlos Lacerda (UDN/DF), em finais de 1958, que trouxe no seu bojo o ponto de vista considerado favorável às instituições católicas, que dominavam o segmento do ensino secundário, e aos empresários da educação, ainda existentes em menor número naquele momento.

Essas mudanças colocam-nos não apenas frente a interpolações de ordem política, mas também, de questões da ordem dos conceitos, ou seja, da forma como as palavras centralização/descentralização, público/privado, educação totalitária/educação democrática foram pensadas no quadro histórico-temporal em que os atores políticos travaram a batalha semântica pela legitimidade das mesmas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Penso nessas questões na perspectiva da história dos conceitos, assim definida por Reinhart Koselleck (2006, p. 103): “(...) a história dos conceitos é, em primeiro lugar, um método especializado da crítica de

## Morte e vida de uma legislação do ensino.

A primeira LDB brasileira foi aprovada pela Câmara dos Deputados durante a legislatura 1959-1963. Para melhor situarmos essa história, cabe lembrar que, nesse momento, o predomínio absoluto do PSD na Câmara dos Deputados começava a ser substituído por uma maior divisão das instâncias de representação e afirmação do poder político. Seguindo as indicações de autores como Wanderley Guilherme dos Santos e Lúcia Hippolito, podemos observar esse movimento pelo número de comissões técnicas detidas por cada partido. Em 1958, das doze existentes, o PSD presidia sete. No ano seguinte, o primeiro da legislatura em foco, este número baixou para três. Estiveram entre as comissões perdidas, as de Educação e Cultura, Legislação Social, Redação, Relações Exteriores. Em claro contraponto à relativa decadência do PSD, a UDN, maior partido de oposição, passava, entre 1958 e 1959, de zero para duas comissões. Por outro lado, as duas mais importantes comissões técnicas da Câmara (Constituição e Justiça; Orçamento e fiscalização financeira) permaneciam nas mãos do PSD. Nos dois anos seguintes, que coincidiram com o maior andamento da LDB nos espaços institucionais do Poder Legislativo, essa divisão foi preservada, com pequenas nuances, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro I:

Presidência das comissões técnicas da Câmara dos Deputados, por partidos políticos (1958-1961):

Partidos/Anos	1958	1959	1960	1961
PSD	7	3	3	3
PTB	2	4	4	4
UDN	0	2	1	2
PSP	1	1	1	1
PL	0	1	1	1

---

fontes que atenta para o emprego de termos relevantes do ponto de vista social e político e que analisa com particular empenho expressões fundamentais de conteúdo social ou político. É evidente que uma análise histórica dos respectivos conceitos deve remeter não só à história da língua, mas também a dados da história social, pois toda a semântica se relaciona a conteúdos que ultrapassam a dimensão lingüística”.

PR	1	1	0	1
----	---	---	---	---

Fonte: HIPPOLITO (1985).

Esses dados nos auxiliam a compreender as possibilidades de tramitação da LDB em um território que começava a se ver livre da intervenção de seu maior algoz: o deputado Capanema. A hipótese aqui levantada é a de que a força de Gustavo Capanema coincidiu com a do PSD, partido que presidiu a comissão de Educação e Cultura nos seguintes períodos: 1947 – Altamirando Requião, 1948-1952 – Eurico Sales, 1954 – Eurico Sales, 1956-1958 – Menezes Pimentel. Pela relação citada, o PSD deixou de presidir a referida comissão em apenas dois dos onze anos considerados. Em 1959, a mesma passou para presidência de Coelho de Souza, deputado eleito pelo Partido Libertador (PL), pequena agremiação partidária, com apenas três representantes eleitos nesta legislatura, cuja trajetória de alianças políticas pautava-se pela proximidade com a UDN.

A consulta aos *Diários do Congresso Nacional* revela a simpatia dos parlamentares udenistas pela aprovação da LDB. Em agosto de 1956, o pedido de urgência para o encaminhamento da votação em plenário do projeto relativo a esta pauta foi feito pelo deputado José Eduardo Prado Kelly, da UDN do Estado do Rio de Janeiro. Ao usar a palavra, o parlamentar afirmou que, próximo de completarem-se dez anos da Constituição que pôs fim ao Estado Novo, a discussão sobre a LDB encontrava-se emperrada devido às “parcialidades” de alguns membros do parlamento, ainda apegados à “competência da União para legislar sobre o ensino, esquecidos de que o estatuto de 1946 só estabeleceu que a União fixasse as bases e diretrizes dentro das quais se moveriam os sistemas educativos estaduais”.<sup>8</sup> A resposta de Gustavo Capanema viria em seguida:

“Esse projeto é realmente velho na Casa como lembra o nosso ilustre companheiro sr. Prado Kelly. E por outro lado, infeliz a proposição que começou com tremenda infelicidade. Não se iniciou ela com intenções pedagógicas, como era tão natural que a Nação desejasse e esperasse. É infeliz o projeto porque nele não se contém apenas matéria de educação, mas uma atitude política”.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Aparte de Gustavo Capanema ao discurso do deputado José Eduardo Prado Kelly. *Diário do Congresso Nacional* (12/02/1957). Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=12/7/1957](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=12/7/1957) [acesso em 06/11/2009].

<sup>9</sup> *Idem.*

O aparte do deputado Capanema ressaltava os aspectos políticos da LDB. Na sua visão, a matéria servia apenas para fustigar a herança getulista, que assegurou à educação o *status* de questão privilegiada pelo Estado Nacional. A possibilidade de cada estado formular um sistema singular de ensino, que, na soma das vinte e uma unidades da federação, iria formar o sistema nacional de educação, significava um retrocesso: a dispersão pedagógica facilitaria a imposição dos apetites das oligarquias locais. Foi esta a lógica que presidiu o esforço do ex-ministro da Educação em vetar o anteprojeto elaborado pela comissão de educadores em 1948, que teve como consequência a paralisação total da LDB até 1951, e a sua tramitação bastante irregular até 1957. Rememorando a história da passagem dessa lei pela Câmara dos Deputados, o deputado Coelho de Souza afirmou:

“No ano de 1953 iniciou-se, então, na Comissão, a grande ofensiva no sentido de se alcançar a remessa do projeto de diretrizes e bases a este plenário. Os deputados apresentaram emendas aos vários capítulos e os relatores destes emitiram seu parecer. Ao mesmo tempo, porém, em que se intensificava na Comissão a ofensiva, reforçava-se no plenário e fora mesmo dele a contra ofensiva do nobre deputado Gustavo Capanema”.<sup>10</sup>

O conceito de nação empregado por Gustavo Capanema pertencia à cultura política do Estado Novo e representava da idéia de unidade nacional assegurada pelo Estado, em voga nos anos de predomínio do “pensamento autoritário”.<sup>11</sup> O contraponto a esse discurso pode ser encontrado em uma conferência de Anísio Teixeira, proferida na Associação Brasileira de Educação (ABE), em 11 de agosto de 1952. Nela, o educador afirmava que os “excessos centralizadores e antifederalistas”, pela sua capacidade de “enfraquecer o sentido dinâmico da unidade nacional, criando antes uma situação de submissão e apatia, de indiferença e letargia, do que de aceitação ativa, de participação, e de cooperação no progresso nacional”, eram os únicos perigos contra a unidade nacional (TEIXEIRA, 2005, p. 75).

---

<sup>10</sup> Discurso do deputado Coelho de Souza na sessão de 04/06/1957. In. *Diário do Congresso Nacional* (06/06/1957) Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=6/6/1957](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=6/6/1957) [acesso em 26/11/2009].

<sup>11</sup> Carlos Roberto Jamil Cury discutiu essa questão em sua tese de doutorado, defendendo a hipótese da tutela estatal na educação nas décadas de 1930 e 1940, ou seja, do Estado mediador (ou moderador) das propostas emergentes no campo político-pedagógico.

É possível estabelecer uma relação programática entre os pontos defendidos pelo grupo de educadores escolanovistas e a UDN ? Os escolanovistas tinham a aprovação da LDB em seu “horizonte de expectativas”, observando-a como possibilidade de regulamentar amplamente a ação da iniciativa privada e das três esferas de governo (União, estados e municípios), auxiliando assim na construção de uma política orgânica, imaginada como capaz de superar o movimento pendular descrito por Fernando de Azevedo, que desde a década de 1920 alternava políticas progressistas e reacionárias, sem o acúmulo de forças necessário para romper com o personalismo das reformas e instituir políticas públicas de educação. Uma intervenção do deputado Carlos Lacerda no plenário da Câmara dos Deputados, datada de 6 de junho de 1957, definia desta forma as aspirações udenistas em relação ao assunto:

“Nós consideramos que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não deve, de modo algum confundir-se com uma reforma do ensino. Achamos que esta lei visa, em primeiro lugar, o arcabouço, a estrutura do sistema educacional brasileiro; em segundo lugar; a definição de uma filosofia educacional no Brasil. E, em matéria de filosofia educacional, pugnamos pelo planejamento centralizado, e pela descentralização na execução. É por isso que apoiamos a idéia de que se faça do Conselho Nacional de Educação, o órgão colegiado de orientação suprema da política educacional brasileira (...)”.<sup>12</sup>

Na seqüência dos debates, o deputado Alfredo Palermo, do Partido Democrata Cristão (PDC), resumiu o momento pelo qual passava a discussão da LDB:

“O nobre líder da UDN, sr. Carlos Lacerda antecipou o ponto de vista da sua bancada a respeito de um dos pontos que me parecem fundamentais.

É o seguinte. Este projeto deverá ser uma lei que traduza os princípios filosóficos de nossa educação ou deverá ser um código nacional de ensino ? S. Excia. optou pela primeira, isto é, que a lei de diretrizes e bases deverá ser apenas uma espécie de Constituição, uma lei de princípios gerais”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Aparte do deputado Carlos Lacerda ao discurso proferido pelo deputado Coelho de Souza em 4 de junho de 1957. In. *Diário do Congresso Nacional*, 6/6/1957, p. 3.619. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=6/6/1957](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=6/6/1957) [acesso em 06/11/2009].

<sup>13</sup> Aparte do deputado Alfredo Palermo ao discurso proferido pelo deputado Coelho de Souza em 4 de junho de 1957. In. *Diário do Congresso Nacional*, 6/6/1957, p. 3.619. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=6/6/1957](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=6/6/1957) [acesso em 06/11/2009].

A vontade de revisar o legado educacional da Era Vargas, que segundo a pesquisa coordenada por Simon Schwartzman (1984, p. 264) “havia exaurido seu conteúdo ético e mobilizador” e entregue para o momento posterior uma “parafernália de leis, instituições e rotinas” cada vez mais sem sentido no ambiente democrático, encontrava condições mais adequadas no ano de 1959, não apenas pela saída do PSD da presidência da comissão de Educação e Cultura da Câmara, mas também pela saída do próprio Gustavo Capanema da liderança do partido. Reeleito deputado federal em outubro de 1958, no ano seguinte, Capanema foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo presidente Kubitschek (BRANDI, 2001, p.1062).

Esses deslocamentos no jogo político reanimaram a discussão da LDB no Congresso Nacional, que desde 1957 discutia projeto 2.222 e, logo depois, passou a discutir os substitutivos do ministro Clóvis Salgado e do deputado Carlos Lacerda, levando-a da morte anunciada de 1949 à vida, dez anos depois.

### **Os substitutivos de Clóvis Salgado e de Carlos Lacerda:**

Em conferência proferida na Universidade do Paraná, em 19 de dezembro de 1957, o professor Almeida Júnior, membro atuante do grupo de educadores escolanovistas e relator-geral da comissão Mariani, referia-se positivamente ao substitutivo do ministro Clóvis Salgado ao anteprojeto da LDB.<sup>14</sup> O documento visava acelerar o processo de tramitação da lei na Câmara dos Deputados, após o projeto 2.222/1957, oriundo da Comissão de Educação e Cultura, ter caído no desinteresse dos partidos e dos parlamentares. Entendendo a ação do ministro como parte de uma necessária atualização do texto original de 1948, o apoio de Almeida Júnior se dava pelo que o educador considerou a manutenção das “normas que lhe caracterizam a modernidade, tais como: variedade dos cursos, flexibilidade dos currículos, descentralização administrativa, equivalência entre cursos de grau médio para o fim de ingresso nas escolas superiores, autonomia universitária, e muitas outras”.<sup>15</sup> Esse conjunto de características, considerado imprescindível à modernidade educacional, não

---

<sup>14</sup> ALMEIDA JÚNIOR, Antônio. A propósito da atualização do projeto de diretrizes e bases da educação nacional. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Vol. XXIX, nº 70, abril-junho de 1958.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 4.

poderia ser negociado em qualquer circunstância, sob pena de um retrocesso das políticas públicas de educação.

Nesse momento, ao referir-se aos pontos inegociáveis do projeto da Lei de Diretrizes e Bases, Almeida Júnior remete-nos à cultura política do grupo de educadores a que pertencia, ou seja, daqueles que associavam um projeto de ciência da educação à intervenção planejada e racionalizada no âmbito das esferas executivas do Estado. Na década de 1950, esse tipo de atuação teve espaço em diferentes organismos patrocinados pelo governo federal. Vivia-se a era do planejamento e, desde o segundo governo Vargas, os intelectuais ganhavam espaço nas recém-criadas assessorias especializadas.<sup>16</sup> A atuação destes intelectuais, técnicos e especialistas, no entanto, não se limitava apenas ao cumprimento de suas tarefas específicas, cabendo-lhes uma aspiração mais ampla de atuação no espaço público.<sup>17</sup> Os intelectuais da educação já haviam revelado anteriormente tal aspiração ao assinarem o *Manifesto de 1932*, mais conhecido como *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, documento no qual se posicionavam pela ascensão, a partir da política educacional, de uma sociedade liberal-democrática. Em linhas gerais, o sentido de modernidade educacional defendido por Almeida Júnior em 1957 ainda se situava nos marcos deste manifesto.

O plano de metas de Juscelino Kubitschek, empenhado em acelerar o desenvolvimento econômico nacional, pouco havia deixado para a educação, restando a este setor apenas 3,4% dos investimentos previstos e uma única meta, relativa ao ensino técnico. O empenho do Ministério da Educação com relação à LDB, de certa forma, vinha compensar o descaso do Poder Executivo em integrar a educação à política desenvolvimentista.

---

<sup>16</sup> Bastante atuantes na assessoria econômica, intelectuais especialistas, arregimentados de fora das “profissões imperiais” (direito, medicina e engenharia), ganharam espaço também no planejamento e pesquisa educacionais. A entrada de Anísio Teixeira na presidência do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e a iniciativa de criar o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) permitiram que fosse estabelecida uma rede de pesquisadores e técnicos, em grande parte trazidos da universidade, muitas vezes convertidos em colaboradores e gestores públicos.

<sup>17</sup> Para tratar do engajamento que caracterizou a década de 1950, afastando os intelectuais do convívio restrito a seu próprio círculo, e com as normas de neutralidade científica, Gláucia Villas Boas adjetivou essa geração de “geração de mannheimianos” (2006, pp. 83-94). O interessante nesta generalização, a meu ver, não está no seu alcance, digamos, quantitativo, pois muitos destes intelectuais não se propuseram a uma leitura da sociologia de Mannheim, nem a uma leitura dos seus campos de atuação a partir desta sociologia. Compartilharam, entretanto, uma de suas principais proposições: a compatibilidade entre liberdade e planejamento. Proposição esta, aliás, que coincide com as ações de reorganização econômica e social do Ocidente pós-Segunda Guerra Mundial.

O substitutivo de Clóvis Salgado foi apresentado à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados na reunião realizada em 6 de novembro de 1957. Na exposição de motivos que acompanhou os esforços de revisão do anteprojeto da LDB, o ministro da Educação destacou, entre outros pontos, a necessidade de revisão dos títulos II (Dos fins da educação), III e IV (Da administração da educação) e VIII (Da educação de grau médio). Com relação ao Título II, o substitutivo de 1957, de acordo com a exposição do ministro, procurava “acentuar os objetivos humanos da educação, e o direito primordial da família de promovê-la e acompanhá-la de perto”.<sup>18</sup> Quanto aos Títulos III e IV, afirmou o ministro que “aceitando a competência dos estados e do Distrito Federal para organizar os seus sistemas de ensino, a União poderá limitá-la com os freios da Lei de Diretrizes e Bases”.<sup>19</sup> Quanto ao Título VIII, disse ainda Clóvis Salgado que a revisão do projeto da LDB propunha-se “diversificar os cursos de grau médio, pois há muito deixou de ser uma simples passagem para o desempenho de numerosas funções mais ou menos especializadas, que a moderna economia industrial vai diversificando”.<sup>20</sup>

Pelo que fora apresentado aos deputados na 25ª reunião ordinária da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal do ano de 1957, naquele momento, a intenção do Executivo era a de amenizar alguns pontos geradores de entraves ao andamento da LDB, preservando os fundamentos conceituais definidos em 1948. Buscava-se atender, em parte, aos anseios da Igreja Católica, ao tratar da importância da família no processo educativo, e aos anseios do deputado Gustavo Capanema, ao tratar dos freios e dos limites disponíveis à União quanto à administração do ensino. Por outro lado, ao encaminhar-se desta maneira, o substitutivo desagradava a Associação Brasileira de Educação (ABE) e os defensores de uma maior descentralização administrativa (VILLALOBOS, Op. Cit. p. 82).

Rememorando o próprio esforço em fazer avançar a lei, disse Clóvis Salgado numa entrevista publicada em 2007:

“O substitutivo foi bem aceito e ia ser aprovado em 1958. Ele chegou em segunda discussão ao plenário para ser aprovado. Mas nesse

---

<sup>18</sup> Ata da 25ª reunião ordinária da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*, 9/11/1957, p. 9412. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp) [acesso em 18/01/2010].

<sup>19</sup> *Idem*, p. 9412.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 9412.



momento, Carlos Lacerda se levantou contra o projeto, alegando razões de ordem geral na parte doutrinária da lei e sobretudo na questão do ensino particular e do ensino público. A lei tinha tendências de maior inclinação para o serviço público, enquanto Carlos Lacerda defendia uma orientação que era da Igreja, de que o ensino devia ser particular. Quer dizer, democraticamente, a educação só se poderia realizar através dos particulares e não através do poder público, que teria uma tendência a colocar a administração a seus serviços etc. O que se pretendia era o sistema da Holanda, em que o governo dá dinheiro para as escolas particulares realizarem o ensino, inclusive gratuito, para toda a população” (MONTEIRO, 2007, p. 148).

Lei de princípios gerais, espécie de Constituição educacional, a LDB era aguardada há onze anos por aqueles que militavam na política educacional, acreditando sobretudo que, com ela, a educação ganharia um sentido público e coordenado pelo Estado. Exatamente este sentido foi hostilizado pelos que se posicionavam a favor da liberdade de ensino e contra as investidas do Estado planejador no campo educacional. A polarização entre educação pública-estatal e liberdade de ensino seria então traduzida pelo enfrentamento entre concepções totalitárias e liberais.

Em 1958, Tristão de Ataíde e Gustavo Corção assinaram artigos na imprensa diária, seguindo o pensamento da hierarquia católica anunciado na encíclica *Divini Illius Magistri*, apresentada pelo Papa Pio XI ainda antes da Segunda Guerra Mundial, e combateram a padronização do ensino e o esvaziamento de sua orientação espiritual, provocados pelo avanço das teses favoráveis à escola única e laica (VILLALOBOS, Op. Cit. pp. 84-87 e SENRA, pp. 100-101). O liberalismo reivindicado pela intelectualidade católica nada tinha a ver com o pensamento político liberal dos séculos XVIII e XIX, considerado o antípoda a ser combatido, ao representar o processo de secularização, em curso desde o iluminismo e a revolução industrial. Ao tratar do liberalismo em suas intervenções, a intelectualidade católica fazia uso da palavra como contraponto entre a liberdade das famílias regerem a educação da prole e a interferência estatal, sempre negativa, no sentido de impor uma escolarização sem o menor sentido religioso.

Em meio a este clima de opinião, o substitutivo de Carlos Lacerda, encaminhado à Comissão de Educação e Cultura pelo deputado Perilo Teixeira (UDN/CE), em 26 de novembro de 1958, representou uma virada considerável em relação ao que parecia estar se configurando até então. Para entendê-lo, antes de mais nada, é preciso considerar a posição do seu autor no sistema partidário, ou seja, na oposição ao governo Juscelino Kubitschek. Como vimos anteriormente, na condição de líder da UDN, em diversas intervenções no plenário da Câmara dos Deputados, Lacerda havia se

posicionado a favor do andamento da pauta da LDB. Fustigava assim a estratégia de paralisia e vitória por decurso de prazo do deputado Gustavo Capanema, que a todo tempo manteve-se contrário à sua aprovação. No reordenamento político vivenciado a partir do substitutivo de Clóvis Salgado, Lacerda não se colocou apenas a favor do andamento da discussão da LDB como passou a representar os segmentos sociais favoráveis à tese da liberdade de ensino e contrários ao acúmulo de funções da burocracia estatal.

No substitutivo Lacerda, o artigo 6º do Título III (“A liberdade de ensino”) procurou fixar em lei os dispositivos capazes de assegurar os direitos da família e dos particulares em receber e ofertar os préstimos educativos:

“É vedado ao Estado exercer ou de qualquer modo favorecer o monopólio do ensino, assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta a educação dos filhos e o dos particulares comunicarem aos outros os seus conhecimentos”.<sup>21</sup>

A ênfase no impedimento ao monopólio estatal do ensino era justificada pelo deputado udenista a partir da necessidade de promover a “educação democrática”. O desenvolvimento desta dependia da retirada de cena da “educação totalitária” advinda do autoritarismo varguista e ainda remanescente no país. Em seu discurso de 3 novembro de 1958, Lacerda definiu assim a concepção totalitária de ensino a ser combatida:

“(…) a escola no Brasil, desde a ditadura, procurou dividir os brasileiros entre trabalhadores manuais e trabalhadores intelectuais. E ainda mais: procurou dividir brasileiros entre os que têm a vocação da técnica e os que têm a vocação da cultura.

Essa é uma concepção tipicamente aristocrática, para não dizer autocrática, para não dizer oligárquica, para não dizer reacionária, para não dizer afinal totalitária da cultura e da escola”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Substitutivo ao projeto Nº 2.222/A 1957. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação. *Diário do Congresso Nacional*, 29/11/1958, p. 7622. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=29/11/1958](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=29/11/1958) [acesso em 18/01/2010].

<sup>22</sup> Discurso do deputado Carlos Lacerda na sessão de 03 de novembro de 1958. *Diário do Congresso Nacional*, 04/11/1958, p. 6457. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp) [acesso em 18/01/2010].

Paradoxalmente, a crítica de Carlos Lacerda à “educação totalitária” do Estado Novo coincidia com a dos renovadores da educação, igualmente contrários ao dualismo encontrado na divisão entre a preparação para o trabalho manual (ou técnico) e a preparação para o trabalho intelectual, reforçada pela Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942. O enfrentamento proposto por Lacerda aos resquícios dos “tempos de Capanema”, porém, iria trilhar um caminho oposto àquele dos educadores liberais, responsáveis pelo substitutivo do ministério da Educação de 1957. A fim de possibilitar o rompimento com o dualismo totalitário, Lacerda priorizou a ação da iniciativa privada e a inclusão de alunos carentes de recursos financeiros na sua rede escolar, através do financiamento de bolsas de estudo por intermédio do Estado, que passaria a ter função supletiva quanto à educação.<sup>23</sup>

Em resumo, o pensamento educacional veiculado pelo substituto de Carlos Lacerda e Perilo Teixeira entendia que a responsabilidade pela educação em uma sociedade democrática não caberia ao Estado, e sim aos particulares, sendo a escola uma instância complementar à educação dada pelas famílias. A universalização do ensino e, conseqüentemente, o rompimento com o dualismo totalitário, deveria ocorrer pelo apoio às famílias pobres, que poderiam optar pela escola de seus filhos em um mercado aberto, sobretudo no ensino pós-primário, quase inteiramente nas mãos da iniciativa privada no final da década de 1950.

Por defender a liberdade de ensino, Lacerda julgava oferecer diretrizes e bases à educação nacional mais coerentes do que as encontradas no substitutivo de Clóvis Salgado. A falta de orientação doutrinária deste documento, segundo o deputado udenista, levava imediatamente à continuidade das práticas de centralização administrativa, com as quais:

“A escola no Brasil tornou-se um artifício, tornou-se uma superfetação, tornou-se uma espécie de preparação para a anulação das qualidades e das vocações, das tendências e das potencialidades da inteligência do povo brasileiro, principalmente porque é organizada, é dirigida, é teleguiada, se assim posso me exprimir, por uma burocracia federal que fixa os programas desde o território do Rio Branco até às margens do Chuí, de tal modo que a imensa diversidade brasileira ainda não foi

---

<sup>23</sup> É o que se verifica no artigo 10 letra c do substitutivo Carlos Lacerda/Perilo Teixeira, que trata do que deveria competir ao Estado em termos de educação: “fundar e manter em caráter supletivo escolas oficiais quando e onde o ensino particular não puder atender plenamente à população escolar”. Substitutivo ao projeto Nº 2.222/A 1957. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação. *Op. Cit.* p. 7.622.

levada na devida conta pelo aparelho burocrático desse inútil e pernicioso Ministério da Educação e Cultura”.<sup>24</sup>

Se o combate aos excessos burocráticos da máquina pública fazia de Carlos Lacerda um típico parlamentar da UDN, por outro lado, entre as particularidades de sua biografia política, não se pode esquecer dos vínculos mantidos com o eleitorado católico; representativo, à época, da opinião pública conservadora. Reeleito em outubro de 1958, Lacerda aspirava à presidência da República, apoiado pela classe média da cidade do Rio de Janeiro, que iria elegê-lo governador do Estado da Guanabara em 1960. E é com vistas a este eleitorado que o deputado patrocina os interesses do setor privado da educação, ainda majoritariamente de propriedade das congregações católicas. Portanto, além dos aspectos caracteristicamente econômicos que estiveram em jogo na formação de um *lobby* no Congresso Nacional, forçando a chamada orientação privatista da educação, o substitutivo Lacerda remete às ligações entre confissão religiosa e intervenção política. Para melhor esclarecer este ponto, procede a seguinte citação:

“O problema da alocação de fundos públicos para a escola particular, confessional, em mais de 90% não é financeiro: as crianças da escola particular, se fossem escolarizadas pela escola pública, custariam mais caro ao Estado, e por outro lado, o Estado subvenciona uma quantidade de organizações, religiosas ou não. A disputa é filosófica e política, pondo em questão a concepção da verdade, do pluralismo da sociedade, dos deveres respectivos do Estado e dos pais.

A posição da Igreja permanece imutável em sua essência. A única diferença considerável é que ela não ataca mais a escola pública, no passado qualificada por um bispo “de escola de impiedade e de crime”; ao contrário, marca sua solicitude em relação a seus numerosos professores cristãos” (COUTROT, 1996, p. 355).

Apresentado antes da revisão feita pela Igreja Católica em relação ao mundo moderno, ocorrida a partir do Concílio Vaticano II (1962-1965), nos seus aspectos filosóficos, o substituto de Carlos Lacerda se voltava para proteção da família cristã, chefiada pelo homem da casa e alicerçada na propriedade privada, instituição considerada a base permanente de uma sociedade ordeira, voltada para o trabalho e a justiça de todos. A continuidade desta “boa sociedade” dependia da educação de seus

---

<sup>24</sup> Discurso do deputado Carlos Lacerda na sessão de 03 de novembro de 1958. *Diário do Congresso Nacional*, 04/11/1958, p. 6457. Disponível em [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp) [acesso em 18/01/2010].

filhos; educação que não poderia se desvincular da evangelização.<sup>25</sup> Em pleno contexto de modernização econômica vivido pelo Brasil dos anos JK era preciso conciliar a tradição familiar católica com as aspirações de uma sociedade democrática. O documento defendido por Lacerda para orientar os rumos da educação nacional tentou evitar que a mudança social dissolvesse a posição das escolas confessionais católicas e, sobretudo, a presença da Igreja na formação para a cidadania. Enquanto na Primeira República viveu-se um movimento de recuperar o Brasil para a grande nação católica, no final dos anos 1950, queria-se evitar que a nação católica se perdesse frente às imposições do mundo moderno.

Por outro lado, o sentido atemporal da “boa sociedade” católica e a defesa da educação voltada para a sua continuidade tiveram o questionamento de Anísio Teixeira durante o final da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados. O diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) considerou o substitutivo de Carlos Lacerda um “anacronismo educacional”.<sup>26</sup> A palavra anacronismo era empregada pelo educador naquele momento para ressaltar a permanência, completamente desvinculada às necessidades do presente, de ações que visavam apropriar as instituições públicas para uso privado. Essa prática vinha dos tempos coloniais e era bem caracterizada pelas capitânicas hereditárias. Comparando a colonização portuguesa à colonização inglesa da América do Norte, Anísio Teixeira afirmou que “com os ingleses, o privado tendia a se fazer público; com os portugueses, o público tendia a se fazer privado”.<sup>27</sup> Desta feita, criavam-se empecilhos à formação de uma consciência favorável à expansão da escola

---

<sup>25</sup> O governo provisório da revolução de 1930, pelas mãos do ministro da Educação e Saúde Pública Francisco Campos teceu um acordo político com a Igreja Católica, pelo qual permitiu a introdução do ensino religioso nas escolas públicas de ensino primário, secundário e normal. Os especialistas concordam em dizer que houve a partir de então uma concordata entre Estado e Igreja, renovada durante a gestão do ministro Gustavo Capanema (1934-1945). A ênfase humanística e a determinação em formar uma elite dirigente, orientada pela cultura cristã-clássica, que permeou o sentido da reorganização do Ensino Secundário pelo Estado Novo, também podem ser percebidas como parte deste ambiente de aproximação entre o Estado autoritário e a hierarquia católica, rompendo-se com o agnosticismo da Primeira República. Levar o ensino religioso ao âmbito da escola pública e evitar que a escola pública de orientação laica ofuscasse a rede de escolas confessionais católicas foram, complementarmente, as duas grandes batalhas políticas dos educadores católicos no século XX.

<sup>26</sup> **TEIXEIRA**, Anísio. A nova lei de diretrizes e bases: um anacronismo educacional ? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. XXXIII, nº 76, outubro-dezembro de 1959.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 27.

pública, restando à República “um sistema dual de educação: a escola primária e profissional para o povo e a escola secundária e superior para a elite”.<sup>28</sup>

Com o retorno à democracia após o término do Estado Novo, esperava Anísio Teixeira que o dualismo educacional brasileiro fosse superado, pela via da presença do Estado não apenas na educação primária e profissional, mas também na educação secundária e superior, com o que seriam abertas maiores oportunidades de igualdade escolar. Criado um sistema nacional de educação, instituição primordial à formação de uma sociedade democrática, não seria possível “a subordinação hierárquica que o controle das escolas pelas famílias exigiria”.<sup>29</sup> Vê-se nestas palavras o desacordo em que se encontravam as concepções político-pedagógicas de Carlos Lacerda e Anísio Teixeira. Embora ambos tratassem da afirmação da educação democrática, o conceito de democracia de cada um deles era extraído de culturas políticas muito diferentes. A importância dada às famílias na articulação das sociedades democráticas indica diferentes posicionamentos e serve para resumi-los.

Lacerda definia as sociedades democráticas como sociedades livres, em que a liberdade deveria permitir às famílias conduzirem seus destinos de acordo com a orientação espiritual cristã. Teixeira definia as sociedades democráticas como sociedades igualitárias, em que a igualdade deveria permitir o rompimento com as hierarquias presentes entre as famílias da “boa sociedade” e as provenientes das classes populares. Colocada no centro das preocupações, a escola era vista como extensão da educação dada em casa, ou então, como mecanismo equalizador das educações proporcionadas nos diferentes lares. Levadas ao confronto público durante a tramitação da LDB, a partir da discussão dos substitutivos de Clóvis Salgado e de Carlos Lacerda, essas concepções nortearam até 1961 o debate entre os defensores da liberdade de ensino e os defensores da liberdade disciplinada pelo Estado, abrindo aos pesquisadores um importante campo de estudos de história conceitual do político.

**Fontes:**

*Diário do Congresso Nacional*. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/dc>

---

<sup>28</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 32.

*Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de setembro de 1946).  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm).

*Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

**Bibliografia:**

**BEISEGEL**, Celso de Rui. Educação e sociedade após 1930. In. **FAUSTO**, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano*, vol 4 (economia e cultura 1930-1964). São Paulo: Bertrand Brasil, 1986.

**BOMENY**, Helena. *Darcy Ribeiro: sociologia de um indisciplinado*. Belo Horizonte: Ed. Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

**BRANDI**, Paulo. Gustavo Capanema. In. **ABREU**, Alzira et alli. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

**CALMON**, Pedro. *Curso de direito constitucional brasileiro. Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.

**CAMPOS**, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.

**CARVALHO**, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

**CEFAÏ**, Daniel. La construction des problemes publiques. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*. Vol. 14, nº 75, 1996.

**COUTROT**, Aline. Religião e política. In. **REMOND**, René (Org.) *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Ed. FGV, 1996.

**CURY**, Carlos Roberto Jamil. *Ideologia e educação brasileira: católicos e renovadores*, 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1984.

**DELGADO**, Lucília Neves. Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia. In. \_\_\_\_\_ e **FERREIRA**, Jorge (Orgs.) *O tempo da experiência democrática (da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

**HORTA**, José Silvério Baía. *O hino, o sermão e a ordem do dia: a educação na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

**HIPPOLITO**, Lúcia. *De raposas e reformistas: o PSD na experiência democrática de 1946 a 1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

**HOBBSAWM**, Eric & **RANGER**, Terence. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

**KOSELLECK**, Reinhardt. “História dos conceitos e história social”. In. \_\_\_\_\_ . *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio/Contraponto, 2006.

**LE GOFF**, Jacques. Monumento/documento. In. \_\_\_\_\_ *História e memória*. São Paulo: Ed. Universidade Estadual de Campinas, 2003.

**LESSA**, Renato. Aventuras do Barão de Munchausen: notas sobre a tradição presidencialista brasileira. In: **LANZARO**, Jorge (Org.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, v. 1, pp. 137-162.

**LIMA**, Hermes. *Travessia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974.

**MONTEIRO**, Norma de Góis (Org.) *O Brasil de Clóvis Salgado*. Belo Horizonte: Museu Histórico Abílio Barreto, 2007.

**NAGLE**, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1974.

**NOGUEIRA**, Octaciano. *A constituinte de 1946. Getúlio, o sujeito oculto*. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

**NUNES**, Clarice. O “velho” e “bom” ensino secundário: momentos decisivos. *Revista Brasileira de Educação*, maio/junho/julho de 2000.

**OLIVEIRA**, Romualdo. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In. **FÁVERO**, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*, 2ª edição. São Paulo: Autores Associados, 1996.

**PARADA**, Maurício Barreto Alvarez. *Educando corpos e criando a nação: cerimônias cívicas e práticas disciplinares no Estado Novo*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003 (Tese de doutorado em História Social).

**SANTOS**, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito. Estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais/IUPERJ, 2003.

**SCHWARTZMAN**, Simon; **BOMENY**, Helena e **COSTA**, Vanda. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.



**SENRA**, Álvaro de Oliveira. *Matizes do privado. A AEC e a defesa da educação escolar católica no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Tese de Doutorado em Ciências Sociais), 2007.

**TEIXEIRA**, Anísio. A educação e a unidade nacional. In. \_\_\_\_\_. *A educação e a crise brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005 (Coleção Anísio Teixeira, volume 5).

**VILLALOBOS**, José Eduardo Rodrigues. *Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade*. São Paulo: Ed. USP/Pioneira, 1969.

**VILLAS BOAS**, Gláucia. *Mudança provocada. Passado e futuro no pensamento sociológico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2006.