

CARLOS LACERDA E O PROJETO DE EDUCAÇÃO NACIONAL

Maria Angélica da Gama Cabral Coutinho – UCAM / UNESA

A década de 50 do século XX foi um período de intensa discussão sobre a educação nacional na sociedade brasileira. O debate foi desencadeado pelo momento de democratização política, inaugurado após um longo período de autoritarismo do governo de Getúlio Vargas, marcado pela promulgação da nova Carta Constitucional. Cabia à União estabelecer as diretrizes e bases do sistema educacional, e ainda assegurar a educação como direito de todos, como estava previsto no texto da Constituição de 1946:

Art. 166 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Para cumprir a determinação de elaborar o anteprojeto de lei para a educação do país, Clemente Mariani, Ministro da Educação no governo Dutra organizou uma comissão presidida pelo Professor Lourenço Filho e composta por Fernando Azevedo, Alceu Amoroso Lima, Pedro Calmon, Almeida Jr. entre outros. Este grupo constituía-se em subcomissões refletindo a preocupação com as especificidades de cada fase escolar. Desta forma, um grupo tinha como objetivo trabalhar com o Ensino Primário, um outro estava encarregado do chamado Ensino Médio e, por fim, um que se formara para tratar do Ensino Superior. O texto, resultado destas comissões, foi concluído em 1948 quando então o Ministro Mariani apresentou-o a Câmara de Deputados.

O período de reorganização do sistema nacional de educação que se iniciou com a divulgação do texto conhecido como Projeto Mariani – o projeto primitivo – e que foi até a promulgação da Lei 4024/61, corresponde a uma longa fase em que a disputa ideológica sobre o projeto educacional brasileiro esteve em jogo. Num primeiro momento, duas concepções acerca da interpretação da Constituição motivaram os debates: uma, de tendência centralizadora, marcada pelos resquícios do regime ditatorial da era Vargas recentemente vivido pelo país, que estabelecia preceitos normativos muito rígidos impedindo a adaptação da lei às condições de cada comunidade; e a outra, inspirada no regime democrático instaurado em 1946, que enfatizava a descentralização, pois entendia a

autonomia dos estados como fundamental para garantir o atendimento às prioridades locais, cabendo à União fixar apenas as diretrizes gerais.

A polêmica entre centralização e descentralização manteve-se até 1959, e foi em grande parte alimentada pelo parecer do relator, o deputado Capanema, ex-ministro de Getúlio Vargas no Estado Novo, radicalmente favorável à centralização; enquanto a descentralização era defendida pelos que queriam afastar o país do ranço autoritário. Após quase dez anos em que o projeto perdeu-se pelos gabinetes dos membros da comissão, entrou em cena um deputado federal, que fora eleito pelo Distrito Federal: o jornalista Carlos Lacerda. Ele apresentou um substitutivo cujo teor deslocou definitivamente o eixo da discussão.

O texto elaborado por Lacerda colocou como tema central das discussões parlamentares a luta contra o monopólio estatal da educação. O deputado acusava o Estado de monopolizar a educação. Como isto não acontecia, já que escolas particulares sempre existiram no Brasil, ele, na verdade, referia-se à aplicação das verbas públicas, que deveriam destinar-se, também, às instituições privadas de ensino.

Tratava-se de um terceiro substitutivo que, diferentemente de dois outros apresentados por Lacerda, gerou muita polêmica ao buscar introduzir o princípio da “liberdade de ensino” entendido como livre iniciativa na área educacional.

No texto apresentado à comissão, Carlos Lacerda partiu da afirmação de que a educação é um direito da família, para concluir que cabia então aos pais ou responsáveis optar pelo ensino oficial ou privado. Pela lógica, portanto, o Estado precisava garantir a existência das duas iniciativas para que o direito de escolha estivesse assegurado. Observamos essa questão pela leitura dos seguintes artigos redigidos por Lacerda (1959a, p.112):

Art. 3º – A educação da prole é direito inalienável e imprescritível da família.

Art. 4º – A escola é, fundamentalmente, prolongamento e delegação da família.

Art. 5º – Para que a família, por si ou por seus mandatários, possa desobrigar-se do encargo da educar a prole, compete ao Estado oferecer-lhe os suprimentos de recursos técnicos e financeiros indispensáveis, seja estimulando a iniciativa particular, seja proporcionando ensino oficial gratuito ou de contribuição reduzida.

Os artigos terceiro e quarto, combinados, contribuem para o que conclui o artigo quinto, em que fica explícito o interesse em garantir a aplicação de recursos públicos para as instituições privadas de ensino, antes mesmo de citar como as verbas seriam destinadas à rede pública. Associando o ensino à família, os artigos transferem a responsabilidade sobre a educação da esfera do público para o do privado.

Lacerda (idem, p.112/113) estabeleceu que não cabia à União exercer monopólio sobre a oferta da educação garantindo a opção dos pais por uma das redes, através do artigo sexto. No artigo seguinte, ele deixou explicitada a condição de igualdade entre as duas redes de ensino a pública e a privada, no que diz respeito às questões administrativas e no que se refere à distribuição equânime dos recursos financeiros, que deveria ser calculada proporcionalmente em função do número de alunos. Dessa maneira, o político permite a transferência do dinheiro público para o setor privado, abafado por uma falsa discussão acerca de liberdade de escolha dos pais quanto à instituição escolar.

Art. 6º – É assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta, a educação dos filhos; e dos particulares, de comunicarem a outros os seus conhecimentos, vedado ao Estado exercer ou, de qualquer modo, favorecer o monopólio do ensino.

Art. 7º – O Estado outorgará igualdade de condições às escolas oficiais e às particulares:

- a) pela representação adequada das instituições educacionais nos órgãos de direção de ensino;
- b) pela distribuição das verbas consignadas para a educação entre as escolas oficiais e as particulares proporcionalmente ao número de alunos atendidos;
- c) pelo conhecimento, para todos os fins, dos estudos realizados nos estabelecimentos particulares.

Para que a situação de igualdade entre as redes se efetivasse, o deputado garantia no seu texto a representação das instituições privadas nos órgãos competentes como no Conselho Nacional e nos Regionais de Educação já que eram destes a

prerrogativa da distribuição de verbas para o setor, como o Conselho Nacional e os Conselhos regionais de Educação.

Assim, para o povo brasileiro Lacerda poderia se afirmar como imparcial, posto que se apresentava como defensor tanto da educação pública quanto a iniciativa privada. Porém, o texto do substitutivo Lacerda (ibidem, p. 113) evidencia claramente a preferência inconfessada pela rede privada de ensino, ao afirmar que a competência do Estado em relação ao ensino era de “(...) fundar e manter escolas oficiais em caráter supletivo nos restritos limites das deficiências locais onde e quando necessário ao pleno atendimento da população em idade escolar”. Percebe-se que a tarefa estatal restringir-se-ia a criar e manter escolas onde a iniciativa privada não mostrasse interesse. O Estado, através desse mecanismo, tornava-se o agente responsável em assegurar a prioridade para a escola particular.

Mas a preocupação do Deputado Carlos Lacerda em favorecer, e garantir oportunidades para o surgimento e manutenção das escolas privadas era notória. Isto se expressa no capítulo em que trata das verbas destinadas para a educação. O texto do Projeto de substitutivo Lacerda – nome pelo qual passou a ser conhecido – estabeleceu que recursos previstos para a educação também seriam destinados aos estabelecimentos privados, como se percebe pela leitura do artigo 70 do substitutivo (id. ibidem, p. 119/120):

Art. 70 – Além dos recursos orçamentários destinados a manter e expandir o ensino oficial, o Fundo Nacional de Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente fixados, pra a cooperação financeira de União com o ensino da iniciativa privada em seus diferentes graus.

O texto garantia ainda que o financiamento estatal dar-se-ia de variadas formas: através de bolsas de estudo, ou de empréstimos que poderiam ser para construção e reformas de prédios escolares ou para compra de equipamentos e materiais pedagógicos. Esses artifícios eram mecanismos que serviam para mascarar as diversas destinações para o setor privado. Assim, Carlos Lacerda se credenciou junto a esses setores sociais, ligados aos interesses privatistas, fortalecendo sua imagem de homem público e relacionando-a definitivamente à educação.

Contra a aprovação do substitutivo Lacerda no Legislativo Federal surge a Campanha em Defesa da Escola Pública. Ela exigia que o Estado assumisse sua função educadora e garantisse a sobrevivência da escola pública. Faziam parte do referido movimento, educadores da velha geração de 30, ligados ao Manifesto dos Pioneiros de 32 e novos professores destacando-se, entre outros Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Almeida Jr., Fernando Henrique Cardoso e Florestan Fernandes, entre outros, e ainda intelectuais de vários setores e lideranças sindicais e estudantis. O movimento organizado apresentou um novo substitutivo, apresentado pela Comissão de Educação e Cultura (1959b, p.66) que muito se aproximou do projeto primitivo do ex-Ministro Clemente Mariani. Tinha como eixos a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, como confirma o trecho do artigo seguinte:

Art. 2 - O direito à educação é assegurado:

(...)

III – pela gratuidade do ensino primário oficial e do ensino oficial ulterior ao primário para quantos provem falta ou insuficiência de recursos.

Encontravam-se favoráveis ao “substitutivo Lacerda” as escolas religiosas que, aproveitando-se da questão da “liberdade da família” na delegação de dever da educação, juntaram-se aos donos dos estabelecimentos particulares. A pressão das escolas religiosas, conseqüentemente da Igreja, já se fazia sentir desde a elaboração do texto constitucional. Na Carta de 1946, mais especificamente no capítulo sobre Educação, a questão que gerou muita polêmica e debates calorosos foi o do ensino religioso, que estabelecia matrícula facultativa nos estabelecimentos da rede pública.

A luta pela escola pública e democrática desencadeada durante a tramitação do projeto, trouxe à tona uma antiga disputa entre o Governo Brasileiro e a Igreja Católica. A educação até o estabelecimento, no Brasil, do regime republicano em 1889, sempre esteve sob a responsabilidade da Igreja, através de suas ordens religiosas - são as chamadas escolas confessionais - que vão fazer coro junto à corrente privatista apoiando o substitutivo de Lacerda. Esses entendiam que o texto em questão era democrático, pois atenderia a todos os setores da sociedade interessados em proporcionar e difundir a educação.

A Comissão de Educação e Cultura da Câmara vendo-se em meio a dois substitutivos, um encabeçado por Lacerda e o outro construído pela Campanha em Defesa da Escola Pública, resolveu após entendimentos com partidos, designar uma subcomissão com objetivo de examinar os dois textos com vistas a redigir o anteprojeto que seria apreciado. Desta subcomissão faziam parte deputados ligados aos dois substitutivos como Paulo Freire e Carlos Lacerda. O novo anteprojeto aproximou-se muito do texto do substitutivo Lacerda mantendo o favorecimento às escolas particulares no que diz respeito às verbas e direitos administrativos. Apesar de toda a mobilização em janeiro de 1960, este anteprojeto é aprovado na Câmara sendo encaminhado para apreciação e deliberação na outra casa legislativa federal.

A Campanha em Defesa da Escola Pública radicalizou-se com a possibilidade do projeto ser aprovado no Senado Federal. Debates e conferências públicas em escolas e universidades buscavam adesões e simpatizantes. Caravanas nacionais organizaram-se para divulgar e conquistar adeptos.

Um novo Manifesto de educadores conhecido como “Mais uma vez convocados”, e redigido, esse também, por Fernando de Azevedo (1959d, p.23), é publicado na grande imprensa em julho de 1959. O texto reafirma os deveres do Estado em relação à educação: a manutenção da escola pública e a garantia de acesso a ela.

E nós, patriotas, também, mas não exclusivamente, e educadores que nos prezamos de ser, temos não só o direito, mas o dever de lutar por uma política que possa acudir ‘à sede incoercível de educação das massas populares’, a que já se referia Clemente Mariani, e de opor-nos a todas as medidas radicais que, sob as aparências enganadoras de liberdade, tendem forçosamente a conduzir-nos ao caminho perigoso da anarquia senão das pressões ideológicas, abertas ou dissimuladas.

Finalmente, em 20 de dezembro de 1961, após longos anos de discussões, apresentações de emendas e vários substitutivos, o projeto transformou-se em lei. É a lei 4024/61. Esta foi a primeira legislação elaborada para educação que buscava dar organicidade e sistematizar todo o projeto educacional do país. Como afirmou Florestan

(1966, p.347) “(...) vingara um projeto educacional retrógrado, reacionário e ineficiente que nos expunha a uma marcha na direção do passado da ordem de três quartos de século.”

Lauro de Oliveira Lima (1974, p.65) também tem a mesma opinião ao escrever que “A lei de diretrizes e bases, pois, nasceu, historicamente, anacrônica e, socioculturalmente, defasada”. A promulgação da lei representou apenas um pequeno passo adiante, pois o Brasil deixava de enxergar a educação de maneira fragmentada e compartimentada em seus diferentes segmentos. Mas ficou muito longe de garantir a educação para todos, como pretendia e lutava o movimento de educadores da época.

Este projeto de tendência privatista para a educação nacional acabara de se impor, sobretudo pelo empenho de Carlos Lacerda, através da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases. Atendia aos interesses das escolas particulares, sobretudo as instituições confessionais. O texto aprovado assumia um caráter bem distinto daquele que fora o original, daquele que dera início a todo o debate nacional. Assim comenta Benevides (1981, p.182):

Do projeto inicial de 1948, apoiado pela UDN, organizado pelo Ministro da Educação, o udenista Clemente Mariani, que defendia as escolas públicas, pouco restou no texto final, de 1961 (patrocinado por Carlos Lacerda), que privilegiava o ensino particular, religioso e economicamente seletivo.

Mas na verdade, toda essa identidade com os setores privados da sociedade não impediu Lacerda de ficar conhecido, durante seu mandato na Guanabara, como um grande governador. Marly Silva da Motta (1996, p. 155) afirma que:

(...) o programa de construções de escolas, adutoras, viadutos e túneis são hoje reconhecidos por admiradores e rivais como indicativos de um governo “empreendedor” e “competente”.

Mas não é só pelas obras que Lacerda (1978, p. 230) se fez reconhecer. O próprio ex-governador afirmava, em entrevista:

A obra de Flexa Ribeiro, por exemplo, na Secretaria de Educação, foi uma coisa gigantesca. Nós criamos tudo. Praticamente não havia ginásio público no Estado, havia umas 12 mil vagas, nós deixamos o que? Duzentas e tantas mil, e mais, perto de sessenta mil bolsas de estudos em escolas particulares (...).

Durante seu governo, o investimento na educação foi intenso: ampliando a matrícula escolar na rede oficial de ensino, prestigiando o professor através da valorização salarial, que lhe garantiram o prestígio no conjunto da categoria. Em cinco anos, aproximadamente, cerca de duzentas escolas públicas são construídas, inclusive com uma arquitetura típica, que ficou gravada na fisionomia da cidade. Dessa forma, ampliou-se, também, o corpo docente público.

Além disso, em seus discursos, Lacerda freqüentemente manifestava sua preocupação com a escola pública – ainda que sem se descuidar, tampouco, do setor privado da educação, a quem sempre se manteve ligado, mesmo durante a gestão na Guanabara. O secretário de Educação de seu governo – Carlos Flexa Ribeiro – era um importante empresário da educação, dono de uma renomada instituição de ensino básico, na zona sul do Rio de Janeiro, como relembra Marly S. da Motta (2000, p.100), ao escrever que Flexa Ribeiro em “seu currículo registrava a propriedade do Colégio Andrews e uma elogiada administração na Secretaria de Educação”.

Carlos Lacerda, no que diz respeito à educação, envolveu-se decisivamente, no plano nacional, com a elaboração da LDB; como governador, o investimento político de Carlos Lacerda se efetivou em duas vertentes: nas escolas e com os professores. Nas escolas, garantiu a ampliação do número de matrículas, enquanto que, no que diz respeito aos mestres, ele fez a propaganda da valorização salarial e dos projetos pedagógicos.

Apesar de profundamente controverso, Carlos Lacerda foi um importante personagem político, nacionalmente conhecido, que foi e continua sendo um marco para a cidade do Rio de Janeiro. Para Bourdieu (2001, p.191) o homem político deve sua autoridade, entre outras razões, à força de mobilização que ele acumula. Apesar de profundamente apoiado por grupos da iniciativa privada, Lacerda mobilizava uma significativa parcela da população carioca em função de suas obras públicas, sobretudo em relação aos visíveis investimentos na rede oficial de ensino.

A contradição que se estabelece em torno da imagem do político Carlos Lacerda é o que mais chama a atenção: o homem considerado por renomados educadores e intelectuais como o inimigo número um da escola pública, mas que conquistou muito prestígio, sobretudo como governador, em grande parte advindo de sua imagem na educação.

Sua imagem e seu mandato são, ainda, tomados como exemplos no panorama político carioca, nos dias de hoje. Alguns projetos por ele desenvolvidos são utilizados em campanhas eleitorais por políticos que precisam se referir aos seus empreendimentos como realizações essenciais na cidade. Este é o caso de César Maia, atual prefeito da cidade do Rio de Janeiro, durante a campanha de 1992, como afirma Motta (2001, p.82) em seu artigo:

Esses novos ventos trouxeram de volta ao palco da política carioca um ator que dele andava afastado havia tempo: Carlos Lacerda. (...) Foi tomando explicitamente o governo de Carlos Lacerda no estado da Guanabara como exemplo de “competência” a ser seguido que César Maia se elegeu prefeito da cidade, derrotando a petista, Benedita da Silva.

Carlos Lacerda é um personagem carioca que ainda mobiliza a população da cidade do Rio porque não é unanimidade, aliás, sempre esteve longe disso. Em debates eleitorais, ainda se apresenta como referência positiva ou negativa. Um exemplo dessa contradição foi o investimento em educação, cuja principal ação se restringiu à construção de novos prédios, o que isoladamente não representa uma mudança substantiva e qualitativa nas questões educacionais. Na verdade a política na secretária de educação demonstrava um esforço em se credenciar politicamente junto aos cariocas, almejando o executivo federal.

O tema da educação continua sendo escolhido como um dos assuntos principais de candidatos a cargos executivos e legislativos. Muitos buscam acompanhar a trajetória de Lacerda. César Maia tem esse perfil. Fortes traços os aproximam. Ambos buscam o poder que a educação exerce sobre os cidadãos de uma localidade para promover-se.

Carlos Lacerda foi um político que se pautou por grandes obras. Polêmicas. A educação se inclui nessas realizações; construiu sua imagem de político devotado à causa desde que se envolveu no processo de elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases do Brasil.