

Progressos e Retrocessos do Ensino Primário

Decréscimo da População Escolar no Triênio 1941-1943 — Comportamento da Taxa de Educação e Saúde

DICAMOR MORAES

A PRECARIIDADE do ensino primário no Brasil está a exigir uma campanha saneadora como aquela que imortalizou uma administração — a de Rodrigues Alves-Oswaldo Cruz na debelação da febre amarela. São campanhas que se identificam pelo sentido patriótico que encerram, considerando-se como tal a que se afasta do comodista e inoperante “por que me ufano, do meu país” para, honestamente, apontar os males que nos afligem e lhes dar o remédio eficaz. Mas, ao ser diagnosticado o mal e ao se lhe prescrever a competente terapêutica, tenha-se em vista não adiantarem, ao doente, apenas frases bombásticas como a tão vulgarizada “ou o Brasil acaba com a saúva ou a saúva acaba com o Brasil”.

Verdade é que o alto índice de analfabetismo revelado pelas estatísticas tem sido objeto de acurados estudos, aos quais não tem escapado a verificação primaríssima do fator causal de ordem econômica. Por outro lado, não se nega o louvável esforço que, ultimamente, tanto da parte dos poderes públicos como da iniciativa particular, se vem registrando no sentido de reduzir a significação de tão hedionda mancha em nossa evolução social. Só a análise do fator econômico e dos que lhe são correlatos, bem como das várias tentativas de pôr côbro ao mal, constituem matéria para um tratado e não para um simples artigo. Este, apenas, comporta o exame de elementos subsidiários para o esclarecimento do problema, v. g. o caso de *saber-se como se tem comportado a arrecadação e correspondente aplicação da taxa federal de educação e saúde*.

Instituída pelo Governo Provisório que emergiu da Revolução de 1930, obteve logo geral aceitação do público contribuinte, que via, nela, uma ótima oportunidade de colaborar no sentido de livrar o País da pior das pechas do ponto de vista cultural: éramos um dos campeões do anal-

fabetismo no mundo; nossas condições sanitárias ainda mereciam ser estigmatizadas como o fêz Miguel Pereira com o seu alertante “o Brasil é um vasto hospital”. Efetivamente, estipulava o diploma legal instituidor da taxa (Decreto-lei número 21.335, de 29-4-932) que a importância a ser arrecadada constituiria o Fundo Especial de Educação e Saúde (art. 2.º), acrescentando que, dêsse Fundo, 2/3 seriam destinados aos serviços de saneamento e profilaxia rural, e o têrço restante ao ensino (Parágrafo único). Dizia, ainda, em seu art. 4.º: o Fundo Especial de Educação e Saúde será depositado no Banco do Brasil, e administrado por uma Junta integrada pelos ocupantes dos cargos federais a quem cabia a maior soma de responsabilidade na solução do problema educacional e sanitário.

A intenção do legislador foi logo desvirtuada, por isso que, na regulamentação do referido Decreto n.º 21.335-32, ficou estabelecido que a cota do Fundo reservada ao ensino não seria aplicada na erradicação do analfabetismo, mas tão somente “nas despesas com o desenvolvimento do ensino secundário, superior e técnico profissional” (art. 6.º do Decreto n.º 21.452, de 30-5-932). Como a situação do ensino primário se apresentasse cada vez mais desoladora, nova tentativa, igualmente digna de louvores mas também platônica, surge com a criação, no Ministério da Educação e Saúde, da Comissão Nacional do Ensino Primário (Decreto-lei n.º 868, de 18-11-938). Entre outras, conferia-se, à mencionada Comissão, competência para “organizar o plano de uma campanha nacional de combate ao analfabetismo, mediante a cooperação de esforços do Governo Federal com os Governos Estaduais e Municipais e ainda com o aproveitamento das iniciativas de ordem particular”.

Já dez anos eram passados da instituição da taxa de educação e saúde, e nada de positivo se apresentava no tão carente campo de alfabetização

do povo. O montante da arrecadação da referida taxa não era especificamente aplicado, e, mesmo que o fôsse, não oferecia margem para qualquer trabalho de envergadura, uma vez que seu insignificante rendimento assim se expressava (em milhares de cruzeiros):

1934	8.914
1935	12.235
1936	14.923
1937	15.932
1938	17.407
1939	19.031
1940	20.417
1941	22.707
1942	25.670
1943	27.348
1944	40.451
1945	60.905
1946	91.418
1947	108.095
1948	139.659

Instituiu-se, então, o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), e assinou-se o Convênio Nacional do Ensino Primário (CNEP) entre os governos federal e estaduais. O FNEP, criado pelo Decreto-lei n.º 4.958, de 14-11-942; o CNEP, assinado a 16-11-942.

Note-se que, em nenhum dos dispositivos legais a que se acaba de aludir, há a menor referência a taxa de educação e saúde, dizendo o art. 2.º do Decreto-lei n.º 4.958-42 que o FNEP "será formado pela renda proveniente dos tributos federais que para êsse fim vierem a ser criados". E somente a partir do exercício de 1945 inicia-se a arrecadação do novo tributo, lançado por força do Decreto-lei n.º 6.785, de 11-8-944, cujo artigo 1.º reza:

Fica criado o adicional de cinco por cento (5%) sobre as taxas do Imposto de Consumo que incidem sobre bebidas (art. 4.º § 2.º, do Decreto-lei n.º 739, de 24 de setembro de 1938), para constituir receita do Fundo Nacional do Ensino Primário, instituído pelo Decreto-lei número 4.958, de 14 de novembro de 1942.

Entretantes, era a taxa de educação e saúde dobrada de Cr\$ 0,20 para Cr\$ 0,40, sem que se lhe desse aplicação específica (Decreto-lei número 6.694, de 14-7-944). Se a arrecadação dessa taxa não era devidamente destinada ao fim para que fôra instituída, em compensação o montante da taxa telegráfica proveniente das felicitações enviadas ao Presidente da República, em sua data anversária (19 de abril), deveria ser transferida para a conta do FNEP (Decreto-lei n.º 6.424, de 14-4-44). O culto ao aulicismo tinha precedência sobre o combate ao analfabetismo!

O resultado não podia ser outro que o revelado pelos seguintes dados, extraídos do "Anuário Estatístico do Brasil" editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

ENSINO PRIMÁRIO EM TODO O PAÍS

Matrícula geral

Em 1941	3.347.642
1942	3.336.225
1943	3.313.184

Unidades escolares

Em 1942	43.752
1943	43.433
1944	42.977

Conclusões de curso

Em 1943	277.103
1944	276.487
1945	272.496

Talvez seja êsse o único exemplo no mundo: enquanto se processa o inelutável aumento vegetativo da população geral, verifica-se o oposto no tocante à população escolar.

* * *

A sucinta exposição que se acaba de fazer revela a que grau de deficiência chegara o ensino primário no País, mau grado a vasta legislação decretada com o objetivo de reduzir os índices do analfabetismo. Essa situação de verdadeira calamidade pública não poderia ser contornada apenas pelos Governos estaduais e municipais, pois que a êstes faltavam recursos condizentes com o vulto da campanha em causa. Enquanto o Governo Federal se limitasse a adotar providências meramente aleatórias, claro que nenhum resultado positivo poderia advir. O caso do Convênio Nacional do Ensino Primário é bastante ilustrativo, não obstante as incisivas cláusulas dêle constantes, "in verbis":

1.ª A União cooperará financeiramente com os Estados e com o Distrito Federal, mediante a concessão do auxílio federal, para o fim do desenvolvimento do ensino em todo o país. Esta cooperação estará limitada, em cada ano, aos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, criado pelo Decreto-lei n.º 4.958, de 14 de novembro de 1942, e far-se-á de conformidade com as maiores necessidades de cada uma das unidades federativas.

3.ª Os Estados signatários do presente Convênio comprometem-se a aplicar, no ano de 1944, pelo menos 15% da renda proveniente de seus impostos, na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário. Esta percentagem mínima elevar-se-á a 16, a 17, a 18, a 19 e a 20%, respectivamente nos anos de 1945, de 1946, de 1947, de 1948 e de 1949. Nos anos seguintes, será mantida a percentagem mínima relativa ao ano de 1949. Os Estados, que ora estejam aplicando, no ensino primário, mais de 15% da renda proveniente de seus impostos, não diminuirão essa percentagem de aplicação em consequência da assinatura do presente Convênio. Todos os Estados se esforçarão no sentido de que as percentagens acima indicadas possam ser ultrapassadas.

5.ª Os governos dos Estados realizarão, sem perda de tempo, um convênio estadual de ensino primário com as administrações municipais, para o fim de ser assentado o compromisso de que cada Município aplique, no ano de 1944, pelo menos 10% da renda proveniente de seus impostos, no desenvolvimento do ensino primário, elevando-se esta percentagem mínima a 11, a 12, a 13, a 14 e a 15%, respectivamente nos anos de 1945, 1946, 1947, 1948, 1949. (...)

Assinado o Convênio em 1942, até fins de 1945 ainda não havia o Governo Federal dado cumprimento satisfatório à cooperação financeira a que se obrigara para com as unidades da Federação, apesar de baixada a competente regulamentação da forma por que deveria ser concedido o auxílio (Decreto n.º 19.513, de 25-6-45). Por outro lado, não se poderia esperar muito dos Estados e Municípios, por isso que sua cota-parte era insuficiente para fazer face ao vultoso *deficit* escolar que o ano de 1945 apresentava, a julgar pelos seguintes dados estatísticos:

População geral do Brasil (estimativa)	46.200.000
População escolar primária (12,5% da população geral)	5.775.000
Matrícula geral no ensino primário	3.496.100
Deficit	2.278.900

Ante essa herança, nada promissora, recebida do Governo deposto em 1945, resolveu o Governo inaugurado em 1946 enfrentar o problema de maneira mais racional e de modo a conseguir resultados imediatos. Uma prova dessa assertiva está na disposição legal que, peremptoriamente, manda destinar parte da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde ao Fundo Nacional de Ensino Primário. Era a primeira vez que se registrava a intenção confessa do Governo Federal em dar aplicação devida ao produto da arrecadação da taxa sob referência, decorridos quatorze anos de sua instituição. É o que se infere da legislação então baixada — Decretos-leis ns. 9.146, de 8-4-946, e 9.486, de 18-7-946. Neste último, em que a Taxa de Educação e Saúde foi elevada de Cr\$ 0,40 para Cr\$ 0,80, estabeleceu-se:

Art. 2.º O Governo Federal consignará, a partir do exercício de 1947, no Orçamento Geral da República:

a) ao Fundo Nacional de Ensino Primário e às campanhas extraordinárias de educação e saúde uma quantia equivalente a 75% da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, que será adicionada à estimativa dos recursos para esse fim especialmente criados pela legislação vigente;

b) às atividades educacionais da entidade de que trata o Decreto-lei n.º 6.693, de 14-7-944, e à organização que tiver a seu cargo a assistência médica hospitalar e social dos servidores do Estado, subvenções anuais calculadas, para cada uma, em valor correspondente a 12,5% da arrecadação da referida taxa.

Os recursos orçamentários que, a partir do exercício de 1947, seriam destinados ao desenvolvimento do ensino primário, passaram a ser movimentados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), conforme se depreende do Decreto n.º 24.191, de 10-12-947, expedido com o fim especial de alterar o disposto nos arts. 4.º e 5.º do Decreto n.º 19.513, de 25-8-945, os quais ficaram redigidos como segue:

Art. 4.º Os auxílios federais, provenientes do FNEP, serão aplicados nos termos seguintes:

I — A importância correspondente a 70% do auxílio federal destinar-se-á a construções e reconstruções de prédios escolares, e à aquisição de equipamento didático,

observados os termos do plano elaborado pelo INEP e aprovado pelo Ministro de Estado.

II — A importância correspondente a 25% do auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos do plano de ensino supletivo que fôr aprovado pelo Ministro de Estado.

III — A importância correspondente a 5% do auxílio federal será aplicada na concessão de bolsas de estudo, na manutenção de cursos destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico-especializado de ensino primário e normal, e no funcionamento de classes de ensino primário destinadas à demonstração de prática pedagógica, na forma do plano que fôr organizado pelo INEP e aprovado pelo Ministro de Estado.

Art. 5.º A concessão do auxílio federal dependerá, nos casos das alíneas I e II do artigo anterior, de acordo celebrado entre o Ministério da Educação e Saúde e o representante devidamente autorizado da unidade federal interessada, atendidos os critérios gerais indicados nos artigos anteriores e mediante prévia autorização do Presidente da República.

Manda a verdade que se diga estar a atual administração do Ministério da Educação e Saúde empenhada, desde 1947, em combater o flagelo do analfabetismo, havendo, para tanto, elaborado um plano de construção e equipamento de escolas primárias rurais e de escolas normais rurais, plano que se está concretizando através de auxílios concedidos anualmente às unidades da Federação.

Como se tem em vista deixar aqui demonstrada, apenas, a situação em que se encontra a campanha do ensino primário face aos recursos que lhe têm sido prodigalizados à conta dos fundos especificamente à mesma destinados pelo Governo Federal, torna-se mister conhecer a quanto montam tais recursos. Para 1950, a arrecadação da Taxa de Educação e Saúde foi estimada em Cr\$ 2.055.000.000,00, os quais terão a seguinte aplicação:

a) Fundação Getúlio Vargas	20.500.000,00
b) IPASE. (Hospital dos Servidores do Estado)	61.500.000,00
c) Fundo Nacional Ensino Primário e Campanhas Extraordinárias Educ. e Saúde	123.000.000,00
	<u>205.000.000,00</u>

Dêsse total, apenas a quantia de Cr\$ 82.000.000,00 (2/3 da parcela a que se refere o item "c") será despendida com o ensino primário. Entretanto, registra o Orçamento Geral da República, para 1950, dotações outras que, somadas a essa, perfazem o total de Cr\$ 200.500.000,00, assim discriminados:

a) parte da Taxa de Ed. e Saúde, atribuída ao FNEP (2/3 de Cr\$ 123.000.000,00)	82.000.000,00
b) montante do adicional de 5% do Imposto de Consumo s/bebidas, também atribuído ao FNEP (Decreto-lei n.º 6.785, de 11-8-944)	43.000.000,00
c) dotação concedida ao INEP para construção e equipamento de escolas primárias rurais	55.500.000,00
d) idem, id. id. de escolas normais rurais	20.000.000,00
	<u>200.500.000,00</u>

Apesar de se tratar de uma soma já considerável, não representa ela senão cêrca de 1% do total da despesa orçamentária da União para o mesmo ano de 1950, percentagem essa ridícula ante as necessidades de uma campanha de tal porte. E' verdade que aos Estados sempre estêve e ainda está afeta a responsabilidade dessa assistência social, figurando a União, no caso, apenas como colaboradora. Cumpre, porém, notar serem por demais reduzidas as possibilidades financeiras dos Estados, bastando atentar-se para a circunstância de sômente em sete dêles — Pernambuco, Bahia, Minas, E. Rio, D. Federal, São Paulo e R. G. Sul — haverem os orçamentos, em 1949,

ultrapassado a casa dos duzentos milhões de cruzeiros.

Ainda agora, quando, a partir de 1-1-950, foi a Taxa de Educação e Saúde elevada de Cr\$ 0,80 para Cr\$ 1,00, surpreendeu-se o contribuinte ao verificar que a totalidade do aumento se destinava tão sômente ao custeio das despesas com assistência médico-hospitalar aos servidores federais (art. 2.º da Lei n.º 931, de 25-11-949).

Continua, portanto, o problema do analfabetismo a reclamar providências mais enérgicas, pois só assim poderemos livrar-nos dessa situação ainda tão amargamente desalentadora.

* *

*

As pesquisas de petróleo no Brasil foram oficialmente iniciadas em 1919 por intermédio do antigo Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, cuja denominação foi, mais tarde, alterada para Instituto Geológico e Mineralógico. Esse Instituto passou, em 1933, a constituir a Diretoria Geral da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura, sendo essa designação, por sua vez, modificada, depois, para Departamento Nacional da Produção Mineral, mantida até hoje. Em 1938, verificando o Governo Federal a necessidade de aparelhar o País com um órgão destinado a tratar exclusivamente dos problemas do petróleo, baixou, em 29 de abril daquele ano, o Decreto-lei n.º 395, pelo qual foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, diretamente subordinado ao Presidente da República, com a finalidade de exercer o contrôle técnico e administrativo dos assuntos relacionados com os combustíveis minerais líquidos em todo o território nacional, abrangendo êsse contrôle a importação, exportação, pesquisa, produção, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, bem como o processamento e a fiscalização das autorizações de pesquisas e de lavras de jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, petróleo e gases naturais, e das autorizações relativas à industrialização dos produtos minerais dessas classes de jazidas. Em 7 de julho de 1938, pelo Decreto-lei n.º 538, que deu organização ao Conselho Nacional do Petróleo, foram definidas as suas atribuições, entre as quais figurava a realização dos trabalhos oficiais de pesquisa das jazidas de petróleo e gases naturais, para o que seriam transferidos o pessoal técnico e o material existentes no órgão a que estavam afetas essas pesquisas, que era o Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura. Essa transferência, entretanto, só se tornou efetiva pelo Decreto-lei n.º 1.369, de 23 de junho de 1939, de modo que foi ainda sob a direção do referido Ministério que, em 21 de janeiro de 1939, se revelou o primeiro poço com produção de petróleo no local denominado Lobato, subúrbio de Salvador, Capital do Estado da Bahia. Criado o Conselho Nacional do Petróleo, foram ao mesmo atribuídas, no período de 1938 e 1948, dotações no total de Cr\$ 542.384.100,00, de verbas orçamentárias, e 120 bilhões de cruzeiros, do Plano de Obras e Equipamentos. O Conselho Nacional do Petróleo é composto de um Presidente, um Vice-Presidente e oito Conselheiros, que representam, respectivamente, os Ministérios da Guerra, Marinha, Aeronáutica, Viação e Obras Públicas, Agricultura e Fazenda, e as organizações de classe da Indústria e do Comércio. O Presidente é de livre nomeação do Presidente da República e o Vice-Presidente é designado dentre os Conselheiros. O Presidente e os Conselheiros recebem a investidura em caráter de comissão pelo prazo de três anos, podendo ser substituídos ou reconduzidos. Os órgãos técnicos e administrativos do Conselho são agrupados em três divisões: Técnica, Administrativa e Econômica, cada uma delas subordinada a um dos membros da Comissão Executiva, constituída pelo Presidente, Vice-Presidente e um Conselheiro. Em Salvador tem sede o Serviço Regional da Bahia, a que estão afetas as atividades técnicas e administrativas do Conselho na Bahia, Maranhão e Sergipe, sendo que nas capitais dos dois últimos Estados mantém o C.N.P. Escritórios de Administração. Nas cidades de Belém (Pará) e Ponta Grossa (Paraná), existem representantes do Presidente do Conselho, que chefiam os trabalhos geofísicos e geológicos em execução naqueles Estados. O primeiro Presidente do Conselho Nacional do Petróleo foi o General Júlio Caetano Horta Barbosa, que tomou posse em 18 de julho de 1938, permanecendo nessas funções até agosto de 1943, quando solicitou exoneração. Foi, então, nomeado Presidente o Coronel, hoje General, João Carlos Barreto, cuja posse teve lugar a 2 de setembro de 1943. — Revista do Serviço Público, n.º de fevereiro de 1950.