

A "remuneração condigna" do magistério nos estabelecimentos particulares de ensino

O Relatório da Comissão Especial incumbida de estudar o assunto

O decreto-lei n.º 2.028, de 22 de fevereiro do corrente ano, consubstancia medidas da mais alta importância com relação às atividades do magistério nos estabelecimentos particulares de ensino, traduzindo a firme e equilibrada política de proteção ao trabalho, que vem caracterizando o Governo do Presidente Vargas.

Esse decreto-lei instituiu o Registro Profissional dos Professores e Auxiliares de Administração escolar, dispondo também que não será permitido o funcionamento de estabelecimento particular de ensino que não remunere condignamente os seus professores, para o que o Ministério da Educação deverá fixar os necessários "critérios" de cálculo.

Afim de dar execução a este ponto, o sr. Ministro Gustavo Capanema designou, em 4 de abril, uma comissão para os necessários estudos do problema, por sua natureza vasto e complexo. A comissão referida, composta dos srs. O. G. Costa Miranda, Diretor do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, do M. T. I. C.; dr. Francisco Montojos, Diretor da Divisão do Ensino Industrial, do Departamento Nacional de Educação; e prof. M. Bergström Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, entrou a trabalhar desde logo, havendo apresentado ao Sr. Ministro da Educação, nos últimos dias de agosto, o seu relatório geral.

Por tratar-se do estudo de um problema novo e que merece, por isso, ampla divulgação, reproduzimos a seguir o citado relatório.

RELATÓRIO

"Senhor Ministro

A Comissão Especial, designada para "fixar os critérios para a determinação da remuneração condigna dos professores em estabelecimentos particulares de ensino", tem a honra de apresentar a Vossa Excelência o relatório geral de seus trabalhos.

A tarefa proposta

2. Complexa e delicada era a tarefa proposta à Comissão. A primeira dificuldade aparecia na própria conceituação a dar à figura da "remuneração condigna", para a qual se solicitavam os critérios, ou normas práticas, nos termos do art. 9.º do decreto-lei n. 2.028, de 22 de fevereiro último.

3. Substancialmente, a questão se apresentava como de legislação do trabalho ou, mais precisamente ainda, como de determinação de um "mínimo" de salário. Em nenhuma das categorias, já previstas em nossa legislação ou na legislação comparada, relativamente à matéria, o conceito parecia enquadrar-se, porém, de modo perfeito.

4. Embora visasse um mínimo de remuneração, bem diversa deveria ser a sua conceituação da que apresenta a figura do "salário mínimo". Este, definido na lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, e mais claramente desenvolvido no regulamento aprovado pelo decreto-lei n. 399, de 30 de abril de 1938, e por último no decreto-lei n. 2.162, de 1.º de maio do corrente ano, corresponde ao salário a que todo trabalhador tem direito, sem distinção da natureza da atividade que exerça. "O salário mínimo estabelecido pela lei — esclarece o Senhor Ministro Waldemar Falcão, na exposição de motivos com que justifica o decreto n. 399, citado — deve corresponder às necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte do trabalhador adulto, excluída, portanto, a ideia do salário profissional, e afastada a do salário familiar".

5. A "remuneração condigna" não poderia vir a ser confundida também com o "salário profissional", ao menos

como geralmente definido. Esta modalidade de salário, prevista pela Constituição da República, traduz-se na "quantia que paga a atividade de um operário ou artifice" (Simiand) ou, mais amplamente, o de um trabalhador de categoria específica, e a ser fixada, em cada caso, por contratos coletivos de trabalho, concluídos pelas associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas ou especialistas.

6. A noção não encontrava ainda, na legislação estrangeira, modelos a que, sem dificuldades, pudesse ser assimilada. Tanto quando pode verificar a Comissão, o conceito de "remuneração condigna", com essa denominação própria, e nos moldes que lhe traça o decreto-lei n. 2.028, é conceito peculiar à legislação brasileira.

7. Apresenta, aliás, em nosso direito, rápida evolução, que deve ser assinalada. Aparece, pela primeira vez, sob a designação de "remuneração adequada", no decreto n. 21.241, de 4 de abril de 1932, que consolida a legislação sobre o ensino secundário (Art. 53). Aí figura como uma das condições que os estabelecimentos de ensino dêsem grau deveriam preencher, no decurso da inspeção preliminar de dois anos, para a obtenção da "inspeção permanente", ou seja de reconhecimento oficial. Mantém-se depois, na carta de 16 de julho de 1934 (art. 150, parágrafo, inciso f), no ponto em que o constituinte, ao estabelecer as normas a que devesse obedecer o "plano nacional de educação", estatuiu que o reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente pudesse ser outorgado àqueles que "assegurassem aos seus professores a estabilidade e uma remuneração condigna".

8. Numa ou noutra dessas fórmulas, mantinha-se como condição de reconhecimento, tendo em vista resguardar de modo principal os interesses do ensino, e só indiretamente os interesses do magistério. Para os efeitos de reconhecimento, o Estado determina, em regra, a organização didática, o regime escolar e a categoria dos docentes, aos quais deva ser entregue o ensino. Impondo professores de categorias determinadas, com prerrogativas assentadas por seus títulos, lógica e necessariamente pode o Estado fixar também o tipo ou tipos de remuneração que lhes deva caber. É o que se encontra na legislação de alguns países, embora nelas não apareça a fórmula da lei brasileira. Assim, na lei belga de 10 de julho de 1937, e na regulamentação das "scuole parificate" da Itália, em que o princípio é consagrado em relação a vários ramos do ensino. Em ambos os casos, fixa o Estado uma tabela a que os institutos particulares devem obedecer, segundo o ramo do ensino. Na Dinamarca, na Finlândia, na Holanda, na Inglaterra, na Escócia e na Suécia, as escolas de ensino secundário, desde que reconhecidas, deverão também retribuir o professorado segundo os padrões de vencimentos determinados pelo Estado, os quais variam, em regra, segundo as regiões do país e os títulos de que sejam portadores os docentes (cf. "La rétribution du personnel enseignant sécondaire", pub. n. 66 do "Bureau International d'Education", Genève, 1939).

9. Na técnica consagrada pelo decreto-lei n. 2.028, de 22 de fevereiro último, o conceito é, porém, de muito ampliado. Passa a estender-se a todos os estabelecimentos particulares de ensino, oficialmente reconhecidos ou não. Diz o art. 9.º do decreto citado que "não será permitido o funcionamento do estabelecimento particular de ensino que não remunere condignamente os seus professores, ou

não lhes pague pontualmente as remunerações de cada mês"; e, que a remuneração prevista se determine, em face dos "critérios", que um órgão da administração pública — no caso, o Ministério da Educação — venha a fixar.

10. Dentro de aplicação tão extensa, como definir o conceito, para submetê-lo à disciplina de critérios de caráter objetivos?

Significação corrente do termo "condigno"

11. Na linguagem corrente, o adjetivo "condigno" possui duas acepções paralelas e, até certo ponto, conexas. "Aplica-se ao prêmio ou pena proporcional ao merecimento" (Dic. de Ling. Portuguesa, de Ant. de Moraes); significa "proporcional ao valor, ao merecimento; merecido, devido" (Dic. Universal Português, de Francisco de Almeida); "que é o que deve ser adequado" (Dic. Analogique de la langue française, de P. Boissière); "apropriado, justo, merecido" (Webster's New International Dict.); "merecedor, proporcional ao mérito" (Dic. Italiano, de A. Bordo). Também pode significar pessoa ou coisa "em que haja dignidade conveniente" (Dic. Prático, de J. Seguer; tb. Memorial de Adjetivos, de Q. Fonseca); "muito digno, honrado, respeitável, em harmonia com a função social que exerce" (Webster; tb. Dic. de Sinônimos, de Moraes); e ainda "relativo a prerrogativas, títulos ou privilégios" (Roget's Thesaurus of English Words and Phrases).

12. O termo admite, como se vê, uma primeira significação ampla, que é a de "proporcionado ao mérito ou ao valor", "apropriado", "justo", "adequado". Aplica-se a atos de pessoas, ou a coisas decorrentes de sua atividade. Nesta acepção não importa o agente, mas a obra. A outra, mais restrita, refere-se às qualidades do agente, às suas prerrogativas, títulos ou posição social. É certo que, para determinados atos ou obras, pode-se presumir a qualidade da ação pelos títulos do agente. Mas referindo-se a este, o que se quer salientar é a condignidade do trabalho, que se supõe seja o de nível constante, em agente assim qualificado.

13. No caso do trabalho do magistério, a aplicação pode ser feita à significação de sua atividade, encarada de um amplo ponto de vista social; pode dar-se aos títulos ou prerrogativas do professor; e pode visar ainda ao trabalho de ensinar, em si mesmo considerando, segundo os graus e as modalidades que apresente.

Remuneração condigna à função social e aos títulos do professor

14. Idealmente considerada, nenhuma função supera, em significação social, a do educador. A ele são entregues a infância e a juventude, para a melhor formação e desenvolvimento e, assim, em certa medida, os próprios destinos da Nação. Na prática, entretanto, as funções de ensinar e educar, como todas as demais atividades humanas, devem disciplinar-se em formas, níveis e graus; e, como gênero de trabalho, sem perder a elevada significação social de que se reveste, exige a qualificação profissional de seus agentes, adquirida por títulos e experiência. Só de acordo com eles, faz jus a uma retribuição certa, mas eminentemente variável, segundo o lugar, o tempo e as formas de concorrência, que, em função das circunstâncias de tempo e lugar, inevitavelmente também ocorrem.

15. Admitir-se o critério da elevada função do magistério, em gênero, nada poderia significar para os efeitos de uma legislação de trabalho, colocada em bases de justiça social. À luz da doutrina contemporânea, nenhuma função social, si necessária ao conjunto harmônico da vida coletiva, por si mesma, está colocada acima ou abaixo de outra. "O trabalho é um dever social", e nele não se distinguem as formas intelectuais, técnicas ou manuais, para os efeitos de "proteção e solicitude especiais do Estado" (art. 136, da Constituição da República). A posição do Estado no domínio econômico, não é a de indiferença, mas a sua intervenção "só se legitima para suprir as deficiências de iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos, e a introduzir, no jôgo das competições individuais, o pensamento dos interesses da Nação" (Constituição, art. 155).

16. E' dos mais vitais interesses da Nação que o magistério, destinado a tão importante missão social, como se reconhece, seja caracterizado por uma formação profissional compatível com o alto destino do seu trabalho. Essa formação, em todos os países, é regulada por estudos teóricos e práticos, e se simboliza, afinal, na posse de títulos legais de habilitação.

17. Nos casos, já apontados, de exigir o Estado uma remuneração apropriada aos professores de estabelecimentos particulares, oficialmente reconhecidos, verifica-se que ela deverá condizer, em cada caso, com a das classes de títulos dos docentes, a serem obrigatoriamente mantidos por êsses institutos. "Condigno", neste caso, seria o "relativo às prerrogativas ou privilégios do título dos docentes", segundo as várias categorias em que se enquadrem na legislação geral do ensino, e em função da extensão dos estudos anteriores, exigidos para a qualificação profissional. E' o que se observa, na legislação estrangeira, tanto para o magistério oficial, quanto para o trabalho em estabelecimentos particulares, quando os favores de reconhecimento implique, como condição, a adoção de uma tabela de salários fixada pelo Estado. Na Inglaterra, variam os vencimentos dos professores, quando sejam portadores de "licença" concedida por institutos universitários, ou não; na França, idêntica distinção se estabelece, entre "licenciés" e "agrégés"; na Suécia, os salários dos professores secundários se distribuem por cinco níveis diversos, segundo correspondentes títulos e certificados de estudos. Na Irlanda, na Escóssia e na Dinamarca, ainda o mesmo pode ser verificado.

18. A variação da remuneração se dá, ainda na mesma categoria de docentes, segundo o prazo, maior ou menor, necessário à preparação profissional. A proporção da retribuição, que lhes seja devida, em face de outras classes de trabalho intelectual, nos quadros do funcionalismo, obedece, em muitos países, ao mesmo critério. Quanto aos professores secundários das escolas oficiais, por exemplo, a legislação da Polônia e da Iugoslávia lhes assegura vencimentos idênticos a de outras classes de funcionários que tenham qualificação cultural correspondente, ou os mesmos títulos universitários. Na Alemanha, pela mesma razão, certas classes de professores têm os vencimentos dos juizes. Na Bulgária, os professores secundários vencem como os funcionários com igual correspondência de títulos (médicos de distritos rurais, agrônomos, juizes locais). Na Dinamarca, certos docentes têm os vencimentos de juizes substitutos e dos secretários de repartições ministeriais.

Na Hungria, a tabela de vencimentos do magistério oficial está organizada segundo o mesmo critério. Em Portugal, os professores titulados de liceu têm os vencimentos dos delegados do procurador da República. Na Holanda, a remuneração é comparável com a dos engenheiros da administração pública. (Cf. "La rétribution du personnel enseignant, etc.").

Situação dos professores titulados e não titulados, no país

19. Poder-se-ia aplicar, no país, critério fundado nas mesmas bases? Isto é, poder-se-ia atribuir aos professores remuneração condigna aos títulos profissionais de que fossem portadores? A situação estatística dos docentes titulados e não titulados responde pela negativa. Para certos ramos de ensino (o superior, e o profissional, em vários tipos, por ex.), não tem havido, entre nós, qualquer qualificação profissional decorrente de títulos. Para outros, como o secundário, apenas ha poucos anos existem cursos de formação técnico-profissional, sendo ainda muito pequeno o número de diplomados. Mesmo para o ensino primário, de que possuímos escolas de formação do magistério ha mais de um século, o número de profissionais legalmente habilitados por diplomas é insuficiente para as necessidades reais do ensino. Segundo os dados do Serviço de Estatística da Educação e Saúde, verificava-se, em 1937, que no ensino particular primário 68% dos docentes não possuíam títulos de formação profissional. No ensino primário oficial, essa taxa ainda alcançava 25% dos docentes. No ensino médico, mantido por entidades particulares, os professores somavam 13.557, no mesmo ano, não havendo grande número de portadores de títulos de qualificação profissional para o magistério, no ramo a que se viessem dedicando. No ensino secundário, propriamente dito, eram então 9.276 os docentes em trabalho nos institutos particulares. Para êstes, tem sido concedido um "registro provisório", no Departamento Nacional de Educação, à falta, precisamente de títulos de formação profissional, a que o decreto n. 21.241, de 1932, já faz expressa referência. Até fins de 1936, haviam sido efetuados 17.992 registros, para professores do ciclo fundamental de ensino secundário e 387 para os do ciclo complementar, o que dá um total de 18.379. Mas êsse número não correspondia ao de docentes em serviço, no ano indicado, pois o registro tem sido concedido para a regência de várias especialidades, por um mesmo professor. No ensino particular de nível superior, ainda no ano de 1937, o total de professores era o de 2.431; a percentagem dos legalmente habilitados por títulos, ou em virtude de concursos, em certos ramos, era também pouco elevada.

20. E que o critério não poderia ainda prevalecer, para o caso dos estabelecimentos particulares, verifica-se do próprio decreto-lei n. 2.028, em razão da extensão com que acolhe o princípio da "remuneração condigna". Esse princípio, como vimos, deverá ser aplicado a todos os estabelecimentos particulares, reconhecidos ou não. Ora, para os não reconhecidos, e em face do princípio constitucional de liberdade de ensino (art. n. 128), não haverá probabilidades de determinar, em todos os casos, a natureza dos títulos dos docentes. Logo, ainda que houvesse profissionais titulados em número e em espécies adaptáveis a todas as modalidades didáticas, o critério não poderia caber de modo absoluto.

21. Dir-se-á que no próprio decreto em apreço a qualificação do professor está disciplinada, com a expedição de um certificado, por autoridades do Ministério da Educação, ou competente órgão estadual ou municipal; que esse certificado deverá referir-se necessariamente ao grau e modalidade de ensino, para que habilite; e que nessas especificações, enfim, teria a Comissão um critério a estudar, com referência à adequação dos honorários, em cada categoria de ensino.

22. O princípio não atenderia às realidades das condições do ensino em nosso país, como não as atende em qualquer outro. A este respeito foi apresentado à Comissão um estudo preparado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, relativamente aos vencimentos do professorado oficial, em 47 países diversos e, mais especificamente, no Brasil (Anexo I). Dêsse estudo se vê que a remuneração do magistério oficial não obedece a nenhum princípio uniforme pelo nível, grau ou modalidade do ensino. Dentro do mesmo nível, pode a remuneração variar, segundo os títulos de "qualificação profissional"; dentro desta, pode variar, segundo regiões, ou grupos de localidade, do mesmo teor de vida. Em certos casos, varia ainda segundo as especialidades didáticas, ou diferentes disciplinas. As tabelas de vencimentos do magistério oficial em nosso país (Anexo II) demonstram, igualmente, dentro dos mesmos níveis de ensino, e nos quais os mesmos encargos existem para os docentes, variação entre os índices 1.0 e 12.5.

Aspectos mais profundos a considerar

23. O problema da "remuneração condigna" não teria surgido, à vista do exposto, como reivindicação da missão social do professor, genericamente considerada; nem também como reivindicação de "titulados" contra "não titulados"; nem ainda pelas diferenças de remuneração segundo os graus, níveis ou modalidades de ensino, pois, em nenhuma dessas circunstâncias da atividade do docente se poderia encontrar princípio, em que, validamente, se devesse firmar um critério da condignidade ou proporcionalidade da remuneração.

24. Aspectos mais profundos haveria a considerar: os das condições de organização, manutenção e desenvolvimento do ensino particular no país; os da forma de remuneração do professor, com relação à sua atividade mais ou menos profissionalizada; os da proporção dos proventos de empresas ou de particulares proprietários de estabelecimentos, oficialmente reconhecidos, e aos quais acorra clientela segura, com os estípendios mais ou menos reduzidos dos que os venham servindo, na qualidade de docentes. Todos esses aspectos, mais de ordem social que de natureza estritamente profissional, deveriam ser analisados com o maior cuidado, para perfeita e segura orientação dos trabalhos da Comissão.

25. Não se podia deixar de ter presente que o ensino é uma atividade de caráter eminentemente pessoal — do professor ao aluno ou a grupo de alunos — e que institutos, organizados por empresas com fito de lucro, podem praticar, e têm praticado, muitas vezes, a exploração do trabalho do professor, sem remuneração adequada a seus esforços. Queixas das mais diversas e críticas acerca têm sido formuladas a respeito, profligando uma situação, não por certo tão generalizada quanto possa pa-

recer, mas ainda assim inegável. Não raro, o ensino particular, e especialmente o ensino secundário, tem sido apontado como "indústria fácil e de fartos proventos", explorada por indivíduos ou empresas. Sobre o aspecto de injustiça, haveria a notar que essa situação, dantes ligada à de instabilidade, deprime as funções do mestre, as quais implicam também as de juiz dos méritos e do adiantamento dos alunos.

26. Por outro lado, devia-se admitir que, diante dos princípios constitucionais, que regem a ordem educativa e a ordem econômica, a atividade de pessoas ou de empresas, aplicada na organização e manutenção de estabelecimentos de ensino, é gênero de trabalho lícito, ao qual pode ser atribuída justa compensação. No ensino, como em qualquer ramo de trabalho é permitida a concorrência. Nele podem exercer-se a iniciativa individual, o poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, dentro dos limites do bem público, tal como para qualquer outro gênero de trabalho (Constituição, art. 135). Si o ensino é, como já se afirmou, atividade de caráter eminentemente pessoal, e não se pode exercer sem o trabalho do professor, para certos tipos ou graus demanda também esforços de organização, direção e controle; inversão de capitais, em instalações e material; recursos, enfim, que justificam a organização de empresas de grande vulto, e em que, pessoas e capitais procurem encontrar compensação das capacidades de umas e da mobilização de outros. A figura da "remuneração condigna" não pode ser conceituada, portanto, com a exclusão de lucros da empresa, nem mesmo como participação direta dos professores nesses lucros. Si a intenção do legislador tivesse sido esta, a solução que teria assentado seria a de só permitir o funcionamento de estabelecimentos particulares de ensino, quando organizados sob a forma de "cooperativas de professores".

27. Como instrumento de garantia do trabalhador, a lei não visa necessariamente a limitação dos lucros da empresa. É certo que, no caso de ensino, nenhuma limitação existindo em relação ao quantum das contribuições que os colégios possam exigir dos alunos, estariam as empresas com a faculdade de equilibrar as suas contas de lucro, elevando o preço do ensino. A este aspecto, a Comissão também deveria atentar cuidadosamente. Até que ponto essa elevação se poderá exercer?... E convirá aos interesses públicos, aos dos estabelecimentos e aos dos próprios professores, conceber a questão por essa forma?... No ensino secundário, sobre o qual principalmente recaem as queixas e críticas, não possuímos estabelecimentos de ensino público em número suficiente; os mantidos pelos poderes públicos só existem nas capitais e em algumas grandes cidades. Colégios particulares, embora com organização precária, por muitos pontos; mal providos de mestres, noutros; não retribuindo o professorado como seria de desejar-se, vêm realizando, apesar de tudo isso, pelo aspecto da extensão da educação ulterior à primária, obra de elevação da cultura média do país, que não pode ser facilmente subestimada, pelos que a procurem conhecer na sua realidade. Não viria essa obra a ser prejudicada de muito, nas condições atuais da vida do país, desde que admitida solução que tivesse como consequência o encarecimento das contribuições do ensino?...

28. Parece certo que sim. A exiguidade de estabelecimentos oficiais, em determinados ramos de instrução, tem

levado particulares e empresas a criarem, em pequenas localidades, estabelecimentos que os responsáveis pelos alunos mantêm, segundo contribuições módicas. Em muitos casos, o aumento dessas contribuições levaria à extinção de tais estabelecimentos, à vista da carência de matrícula, afirmativa que a Comissão pode fazer pelo estudo minucioso a que procedeu de alguns casos concretos, bastante expressivos. O mesmo ocorreria em relação a estabelecimentos que, embora situados em grandes cidades, se destinam, por sua localização ou organização, a uma clientela de posses reduzidas. Dada a deficiência, em número e capacidade dos estabelecimentos oficiais, já apontada, este aspecto não poderia deixar de impressionar.

29. Concorrer para sensível agravação do preço de ensino não seria por certo dar solução ao problema, nem consultar aos interesses das empresas, nem aos interesses dos professores, nem ainda ao interesse público, e que tanto importa considerar no caso. Não seria consultar os interesses de empresas, pelas razões apontadas. Não seria consultar os interesses dos professores, porque o campo de sua legítima atividade profissional fatalmente se restringiria; optar por uma solução teoricamente brilhante, mas sem apoio na realidade, poderia levar uma boa percentagem do magistério particular à situação de desemprego. E não seria ainda consultar o interesse público, porquanto qualquer maior entrave à iniciativa privada, na criação e manutenção de casas de ensino, significaria errônea orientação, em país, como o nosso, de fraca densidade cultural.

30. Não poderia a Comissão esquecer, porém, que o interesse público não está a exigir apenas "mais" escolas, mas sim e igualmente "melhores" escolas, com a elevação constante do nível do ensino já existente, ou do ensino a crear-se. Ora, essa elevação, mais que de outras providências, ha de resultar do aperfeiçoamento da capacidade do professor, em seu aspecto cultural e técnico, e no da compreensão das responsabilidades morais e cívicas do magistério.

31. Ninguém pode negar que a profissionais mais capazes deva corresponder mais elevada remuneração. Os gêneros de trabalho de baixo rendimento não podem solicitar, de modo geral, indivíduos de alta capacidade, pela inteligência, pelo preparo, pelo poder de criação, ou pela irradiação de qualidades pessoais. A remuneração condigna é, sem dúvida, condição favorável a que se obtenham melhores professores. Melhores professores porque a atividade tenderá a atrair elementos em nível cultural e técnico cada vez mais alto. E, em relação aos capazes, ou muito capazes, já existentes em boa percentagem na classe, tenderá a oferecer-lhes mais trabalho, a ocupa-los de modo mais efetivo no ensino, que deixará de ser ofício de horas disponíveis, para tornar-se atividade realmente "profissionalizada". A observação demonstra que, nos estabelecimentos particulares, salvo nos de ensino primário, o magistério, na maioria dos casos, não representa a profissão principal, caracterizada por preparação ou aprendizagem específica, e atividade habitualmente continuada, de que o indivíduo faça o seu verdadeiro meio de subsistência. O decreto-lei n. 2.028 deve ser assinalado como providência de grande alcance no sentido da "qualificação profissional" do professor. Pode ser interpretado, como medida decorrente do preceito constitucional, que leva o Estado a proteger o trabalho; mas relembra, por seu contexto, que para lograr condições favoráveis e meios de defesa,

o trabalho deverá revestir-se em cada caso, dos caracteres de uma profissão definida (Constituição, art. 136).

32. Ao considerar todos esses aspectos, a Comissão procurava definir os interesses mediatos e imediatos, tanto do empregador como do empregado, com o mesmo espírito de isenção e de objetividade. Do ponto de vista do interesse público, procurava esforçar-se em encontrar a conciliação dos reclamos dos professores e dos diretores de colégio, numa orientação que não viesse a perturbar o desenvolvimento do ensino particular, nem o estímulo aos que nele labutem. Procurava ter em conta as respeitáveis prerrogativas que a lei expressamente concede a uma classe, cujo trabalho tanto importa ao progresso da Nação, e a cuja situação no meio social, o Estado solenemente declara que não pode ser estranho. Não esquecia, por fim, que qualquer solução a ser aventada deveria colocar a questão da remuneração do professor na base de atividade profissional — atividade dos que se entreguem ao ensino como uma profissão; não só vivendo dele, mas vivendo nele e para ele.

A palavra dos interessados

33. A palavra dos interessados, professores e diretores de estabelecimentos, pessoalmente ou pelas diferentes associações em que uns e outros se congregam, foi ouvida pela Comissão, no decorrer dos trabalhos, mediante memoriais, cartas, representações, telegramas e visitas. Por mais diverso que fosse o valor dessas contribuições, nelas se colheram fartos elementos de estudo.

34. Com as que se apresentaram sob a forma de memoriais ou exposições escritas, foram organizados 49 processos, com cerca de trezentas páginas de texto. Desses documentos, todos relatados em sessões plenas da Comissão, e nelas discutidos, como consta das atas dos trabalhos, trinta foram arquivados, por não apresentarem matéria pertinente aos estudos da Comissão, ou por insistirem em pontos de vista menos objetivos. Os restantes, em número de 19, depois de relatados e discutidos, foram destacados para maior apreciação na fase final dos trabalhos. Doze dessas representações são subscritas por diretores de estabelecimentos de ensino secundário (proc. 1.070, 1.483, 1.576, 1.652, 1.654, 1.734, 1.802, 1.803, 1.804, 1.937, 1.974, 2.162), quatro, por associações de professores, de ensino secundário, a saber: Sindicato dos Professores do Distrito Federal; Sindicato dos Professores de Campinas, Estado de São Paulo (2); e União dos Professores do Ensino Secundário de São Paulo (proc. n. 1.320, 1.323, 1.324 e 1.485); um, pelo Sindicato dos Educadores Brasileiros, desta capital (proc. n. 1.805); um, pelo técnico de educação Antonio Figueira de Almeida (proc. n. 1.488); e um, pelo prof. José Pimentel Pinto (proc. 11.892).

35. E' de notar-se, em primeiro lugar, que na sua quasi totalidade, essas contribuições foram apresentadas por professores e diretores de colégio de ensino secundário. A razão é fácil de compreender. O ensino primário, quando exercido por particulares, o é, quasi sempre, em caráter individual. Não são muitas as organizações de ensino desse grau, em que o professor apareça como empregado. Por outro lado, no ensino superior, particular, os docentes aplicam, quasi sempre, a sua atividade como meramente subsidiária. Em certos ramos do ensino profissional, ainda

não suficientemente desenvolvidos, o professor trabalha também individualmente, a não ser nas escolas ou cursos de ensino de comércio, cujas condições de organização são sensivelmente idênticas às do ensino secundário.

36. Outra forma indireta de ouvir aos interessados foi a de tomar conhecimento de um inquérito, realizado em 1935, pela extinta Diretoria Nacional de Educação, sobre o tipo e o "quantum" da remuneração dos professores em colégios secundários. Solicitado o material do Departamento Nacional de Educação, que, prontamente atendeu ao pedido da Comissão, foram os dados tabulados conforme os quadros demonstrativos que constam do anexo III.

37. Pelo teor dessas diferentes contribuições, verificava a Comissão:

- a) que eram muitas as queixas de professores sobre a remuneração insuficiente que recebiam, especialmente no ensino secundário;
- b) que vários estabelecimentos apresentavam, por sua vez, a comprovação das condições reais de organização e funcionamento, solicitando a atenção para a hipótese de uma providência de caráter simplista, que importasse em sacrifício dessas instituições;
- c) que a hipótese de um só tipo de remuneração, atribuída a todos os professores de um mesmo nível de ensino do país, ou aos de uma mesma região, ou ainda aos de uma mesma localidade, não consultaria nem aos interesses dos professores nem aos das empresas;
- d) que os elementos expressos nesses depoimentos, inclusive os do inquérito de 1935, não permitiriam qualquer base segura para a fixação dos critérios requeridos pelo decreto-lei n. 2.028.

Um inquérito levantado pela Comissão

38. À vista do exposto, a Comissão resolveu indagar, diretamente, das condições reais de vida dos colégios, especialmente dos de ensino secundário, em tudo quanto dissesse ao capital das empresas; valor das instalações didáticas; movimento de despesas gerais, de administração e de ensino; valor das contribuições anuais dos alunos; número de matrículas; média dos efetivos das classes de ensino; forma e teor da remuneração dos professores.

39. Como já foi esclarecido, a Comissão não podia colocar o problema da remuneração condigna na base de limitação de lucros da empresa, nem na de participação direta desses lucros por parte dos docentes. Entendia, porém, que só o exame cuidadoso da potencialidade econômica das entidades mantenedoras dos estabelecimentos poderia oferecer margem segura para o estudo dos critérios a assentar. Afim de que pudesse basear-se em dados que permitissem conclusões de ordem geral, punha de parte, deliberadamente, o movimento dos internatos, para considerar tão somente as condições de retribuição e de despesas do ensino propriamente dito. Os colégios com internato figurariam com as informações tão somente da parte do ensino, separadas as quotas de pensão dos alunos.

40. Para colher esses dados, organizou, levantou e fez apurar, com a colaboração do Serviço de Estatística de Previdência e Trabalho, do M.T.I.C., um inquérito

entre todos os estabelecimentos de ensino secundário do país. A escolha dessa classe de estabelecimentos resultava, em primeiro lugar, da importância que a questão da remuneração condigna vinha apresentando entre professores e diretores desse ramo do ensino. Depois, porque havendo cerca de 700 estabelecimentos no país, distribuídos por todos os Estados, a amostra que se obtivesse seria realmente representativa das condições gerais da vida dos estabelecimentos particulares. Finalmente porque, sendo todos esses estabelecimentos fiscalizados pelo Ministério da Educação, haveria possibilidade de controle das informações recebidas, desde que duas fórmulas do inquérito fossem enviadas a cada estabelecimento, como realmente se fez, uma a ser preenchida pelo diretor, e outra, pelo inspetor federal.

41. Dos 1.507 questionários distribuídos, foram recebidos em devolução 1.356, permitindo colher os dados desejados, em relação a 92,4% dos estabelecimentos existentes. Com esse material, que registra 132.888 informações diversas (98 em cada questionário, cf. Anexo IV), seria realmente possível pesquisar, de maneira objetiva, os critérios em que se desse basear a remuneração condigna do professor.

Pesquisas de caráter técnico

42. Com a colaboração de proficientes técnicos do S.E.P.T., pode a Comissão analisar os dados principais do inquérito levantado, para encaminhamento das conclusões de caráter prático a que deveria chegar.

43. De um modo geral, facilmente se concluiu que a potencialidade econômica das empresas mantenedoras variava com as diferentes regiões do país, segundo a conjuntura econômica de cada uma. Mas, ainda dentro de cada região, verificaram-se oscilações muito grandes, segundo a clientela específica de cada estabelecimento. Um e outro desses fatores têm influído e hão de influir no nível de remuneração dos professores, como é natural.

44. O capital invertido nos colégios que responderam ao inquérito variava de muito, de estabelecimento a estabelecimento. Pelo que se pode verificar, o quantum aplicado pelas empresas às instalações didáticas não apresentava maior correlação com as anuidades ou contribuições cobradas aos alunos, mas sim, em regra, com o número total dos alunos do estabelecimento e, pois, com a receita geral.

45. As declarações relativas às despesas gerais dos estabelecimentos, gastos com a administração e outros encargos, e com a remuneração do corpo docente, permitiram observar que os colégios teem atribuído, em média, 33% da receita bruta às despesas de professorado, com variações muito grandes, porém, o que explica, de algum modo, as queixas e reclamações a que se fez referência.

46. Várias outras pesquisas de caráter técnico foram realizadas, como a da verificação da remuneração em função das mensalidades médias cobradas aos alunos, em função da receita geral do estabelecimento e, ainda, de critérios em que se fizessem entrar coeficientes diversos, para a explicação das disparidades encontradas — todas necessárias à elucidação dos vários problemas que o estudo deveria considerar.

47. De todas essas indagações, podia-se concluir, afinal:

- a) que a conjuntura econômica geral da região onde estivesse o estabelecimento, era fator ponderável na explicação da potencialidade econômica de cada empresa e, assim, do nível de remuneração que devesse oferecer;
- b) que, em consequência, uma constante, dentro de cada região, poderia ser levada em conta, como parte de um mínimo de salário, a ser fixado como remuneração condigna (parte "vital");
- c) que, de todos os demais fatores, o que poderia exprimir de maneira mais significativa a potencialidade econômica do estabelecimento, seria a da contribuição mensal dos alunos, muito variável, em cada um, e diversa para cada tipo do curso e, dentro do mesmo curso, de série a série de ensino;
- d) que, em consequência, uma variável deveria ser considerada, como parte do mínimo de salário, a ser fixado como remuneração condigna (parte "profissional");
- e) que o efetivo médio de alunos, por classe ou turma, muito diverso de colégio a colégio, em certos casos podia explicar, também, além do segundo fator apontado, a oscilação de remuneração em estabelecimentos de uma mesma região, e até da mesma localidade;
- f) que, em consequência, o efetivo da classe de alunos, em que o professor estivesse trabalhando, deveria determinar uma parcela de acréscimo em sua remuneração condigna (parte "relativa").

48. Os estudos de caráter técnico assim empreendidos, e cuja marcha seria longo minudenciar, permitiu à Comissão formular esses três critérios, a título de hipótese. Tais critérios poderiam ser, desde logo, concretizados em fórmulas práticas, em que os diferentes fatores viessem a ser devidamente ponderados, e, afinal, ajustados à realidade que os quadros-resumo do inquérito levantado permitiam considerar.

A condignidade revelada pelo mérito do trabalho

49. Em tudo isto, a Comissão não punha de parte os aspectos profundos da questão, e largamente expostos neste relatório. Seu fito não seria o de procurar simples fórmulas de compensação de salário, sem maior discriminação, mas a melhor fórmula aplicável a todo o país, e perfeitamente ajustável a cada região e ainda a cada colégio.

50. Só nessa base, realmente, se viria a encontrar os critérios propostos pela lei, e que pudessem dar expressão segura ao princípio da "remuneração condigna". Sem admitir a noção de participação de lucros, a Comissão devia levar em conta a contribuição dos alunos, que representa o "preço de trabalho de ensino", o seu mérito, ou representação de valor. Nesse preço, são computadas, em conjunto, as oportunidades de educação e ensino que cada estabelecimento ofereça ao público, expressas em instalações, organização administrativa e didática, regime geral de estudos, e demais serviços de orientação educativa dos alunos. O valor do ensino, restritamente considerado, ou do trabalho dos professores, estará sempre presente, para valorizar ou para deprimir esse conjunto. Decorre do mérito dos professores, especialmente, o renome e o valor

do próprio colégio, e é esse mérito que justifica, em grande parte, o nível da contribuição a exigir dos alunos. A Comissão procurava, por isso, na própria qualidade de trabalho do professor, o critério de maior peso para a determinação de sua remuneração, que, a justo título, poderia receber assim o nome de "remuneração condigna".

Fórmulas para aplicação prática

51. A Comissão viria a encontrar, em relação à variação da potencialidade econômica das diferentes regiões do país, uma determinação precisa, já realizada pelo Serviço de Estatística de Previdência e Trabalho, do M.T.I.C. Com base em minucioso inquérito realizado em todo o território nacional — operação que o relator pede licença para salientar como dos trabalhos que, nos últimos tempos, mais podem honrar os nossos foros de cultura — esse órgão assentou, de maneira científica, os índices próprios de cada região, aplicando-os na organização das tabelas do "salário mínimo". Como por outro lado, o decreto-lei n. 2.162, de 1-5-940, que aprovou essas tabelas, declara que "elas vigorarão pelo prazo de 3 anos, podendo ser modificadas ou confirmadas por novo triênio, a introdução desses índices nas fórmulas de aplicação prática, para a remuneração condigna do professor, viria atender às variações de "tempo e de lugar" — caracteres que a determinação de qualquer salário pelo Estado não deve esquecer, no dizer de tratadistas de maior tomo, como Rossignoli.

52. Fixado este ponto, não de pequena monta, a Comissão deliberou entregar a uma sub-comissão, presidida por um de seus membros, e composta por técnicos de S.E.P.T., o ensaio de diferentes fórmulas e a verificação de seus resultados, segundo os dados concretos apresentados pelo inquérito realizado entre os estabelecimentos de ensino.

53. A sub-comissão referida, depois de vários dias de cuidadosos estudos, apresentou o relatório que consta do anexo V, no qual se verifica haverem sido compostas cinco diferentes fórmulas, todas levando em conta, segundo havia decidido a Comissão, as tabelas do "salário-mínimo" (dec. lei n. 2.162, cit.); as contribuições mensais dos alunos, segundo cada série ou ano; e o número de alunos da classe ou turma, a cargo do professor, para cuja remuneração a fórmula devesse ser aplicada.

A fórmula que se propõe

54. A fórmula que propõe (enumerada como III, nos estudos da sub-comissão) deveria considerar o "salário-hora", como preceitua, para base de cálculo, o decreto-lei n. 2.028. E essa fórmula é a seguinte, aplicável a todos os estabelecimentos, exceto os de ensino superior, para os quais se propõe ligeira modificação, como adiante se explicará:

$$A = \frac{S}{162} + \frac{C}{12}$$

em que S é o salário mínimo local; 162, o número máximo de aulas mensais, segundo o decreto-lei n. 2.028 e, portanto, o divisor que deve exprimir a remuneração "vital", por aula; C é a contribuição mensal de um aluno; e 12, o divisor que, segundo se verificou pelo inquérito realizado,

exprime a relação entre aquela receita e os gastos médios de ensino, por hora.

55. Teríamos, assim, como remuneração condigna, a soma de uma remuneração "vital" e de uma remuneração

S

"profissional". A relação $\frac{S}{162}$ exprime, como se viu,

162

fração do salário mínimo, salário esse que o professor só chegará a receber integralmente, como parte de sua remuneração, quando der o número máximo de aulas do mês, isto é, as seis aulas previstas como maior trabalho do professor no dia letivo, multiplicadas por 27, que tanto são os dias que compõem quatro semanas e meia — base de cálculo para a remuneração mensal do professor, esta-

C

belecida na lei. A relação $\frac{C}{12}$ exprime a duodécima

12

parte da contribuição mensal de um aluno, que, como ficou apurado, corresponde, em média, ao pagamento da hora de trabalho do professor, seja no curso médio onde são vários os professores, seja no curso primário, onde, de regra, é um só.

56. A remuneração expressa pela fórmula parece à Comissão o mínimo de remuneração condigna nas turmas até 25 alunos. Para turmas de maior efetivo, entende a Comissão que automaticamente o quantum deverá ser acrescido de uma importância igual a 10% do salário assim calculado. A fórmula seria, pois, desdobrada em duas, a saber:

a) Fórmula para turmas até 25 alunos (salário hora):

$$A = 1 \left(\frac{S}{162} + \frac{C}{12} \right)$$

b) Fórmula para turmas de mais de 25 alunos (salário hora):

$$A = 1,1 \left(\frac{S}{162} + \frac{C}{12} \right)$$

Para obter-se a remuneração diária, semanal, ou mensal, será suficiente multiplicar, conforme o efetivo da turma, uma ou outra fórmula, pelo número de horas de trabalho do professor, no dia, na semana, ou no mês.

57. Segundo a tabela junto (Anexo V), com os cálculos de salário, pelas várias fórmulas estudadas, verifica-se que a fórmula proposta atende realmente a uma melhoria de remuneração, sem gravar as despesas dos colégios de modo a perturbar-lhes a organização e funcionamento. O acréscimo de remuneração nas turmas de mais de 25 alunos apoia-se, não só numa razão de justiça, como encontra fundamento em maior receita do colégio, obtida com maior esforço do professor.

58. A Comissão entende que a remuneração assim calculada deva ser o "mínimo do salário". Em consequência, os colégios poderão retribuir o seu professorado,

ou parte dele, ainda em melhores condições, estabelecendo por essa forma uma sadia concorrência entre os docentes mais capazes, ou de ensino mais eficiente. Julga também que providências da administração devem ser tomadas no sentido de que remuneração maior, já acaso existente, não possa ser diminuída, sob o pretexto da aplicação da fórmula proposta. A exemplo do que se estabeleceu na lei do "salário mínimo", as remunerações maiores, já existentes, deverão permanecer.

59. Para maior facilidade de aplicação prática, a Comissão lembraria ainda que, a aceitar-se a fórmula proposta, poderia ela apresentar o denominador 162 substituído pelo de 160 — o que não modificaria em quasi nada o benefício ao professor, facilitando, no entanto, os cálculos a serem efetuados.

60. A Comissão julga que a fórmula apresentada possa ser utilizada, de maneira conveniente, para o cálculo de remuneração dos docentes de todos os estabelecimentos de ensino primário, secundário, normal e profissional. Para o ensino superior, no entanto, ligeira alteração faz-se necessária, e que se justifica não só pelas condições de qualificação do professor, exigida pela legislação em vigor (lei n. 421, de 11 de maio de 1938, art. 4, letra d, e art. 9, com a nova redação que lhe deu o decreto-lei n. 2.076, de 8 de março de 1939) como também por ser menor o número de aulas, ou do trabalho docente diário a remunerar, o que já não atende, nos estabelecimentos

C

em apreço, à relação $\frac{C}{12}$.

12

61. Estudadas as condições gerais de contribuição de alunos do ensino superior, a Comissão propõe, para os professores de ensino superior, a fórmula assim modificada:

$$A = 3 \left(\frac{S}{160} + \frac{C}{12} \right)$$

62. A Comissão observa, enfim, que, na aplicação das fórmulas propostas, o elemento C (contribuição mensal do aluno) deverá ser sempre calculado como o duodécimo da contribuição anual total do aluno, envolvendo mensalidades, joias ou outras taxas, qualquer que seja o número ou a variação das prestações exigidas pelo estabelecimento — salvo as que a lei já permita, ou venha a permitir, para destino especial, ou, as que por sua natureza, não possam ser consideradas como retribuição direta de ensino (pagamento de pensão nos internatos; taxas de tratamento médico ou dentário, taxas de seguro, etc.).

Cooperação do S.E.P.T. e do D.N.E.

63. Expostos assim os trabalhos desta Comissão, e seu resultado final, Senhor Ministro, o relator pede venia para salientar a inestimável cooperação que a todos os trabalhos deu o Serviço de Estatística de Previdência e Trabalho, em local, recursos técnicos, pessoal e material. Esses recursos foram da mais alta valia, tanto no planejamento de uma parte dos trabalhos, quanto em sua execução e apuração final. Desde as primeiras reuniões de estudo, teve a Comissão a valiosa cooperação técnica dos Drs.

José Marinho de Andrade e Antonio Garcia de Miranda Neto, assistentes técnicos do S.E.P.T., bem como o prestimoso auxílio do Sr. José A. Rabelo, do mesmo Serviço, que se encarregou do movimento de secretaria e expediente, não pequeno, como se poderá ver pelo volume da correspondência recebida e expedida. Na fase final dos estudos, pôde a Comissão contar também com a colaboração eficiente do Sr. Alfredo de Oliveira Pereira, técnico do S.E.P.T., onde responde pelo expediente de uma das seções.

64. O relator deve salientar, Senhor Ministro, que a Comissão não lograria facilmente chegar aos resultados a que chegou, em tão breve prazo, ou, pelo menos, a eles não lograria chegar com os seguros fundamentos de que pôde dispôr, si não fôra esse espírito de decidida e inteligente cooperação do diretor do S.E.P.T., e de seus dedicados auxiliares. A Comissão teve também como subsídio indispensável aos seus trabalhos o material recolhido no amplo inquérito realizado pelo Ministério do Trabalho, para a fixação do "salário mínimo", posto também à sua inteira disposição pelo ilustre titular dessa pasta.

65. Por outro lado, cooperaram com a Comissão, nas providências junto aos diretores de estabelecimentos particulares de ensino, e inspetores federais, neles em exercício o Diretor do Departamento Nacional de Educação, Dr. Abguar Renault, a responsável pelo expediente da Divisão de Ensino Secundário, do mesmo Departamento, Sta. Lucia Magalhães, e o Sr. Diretor da Divisão de Ensino Industrial, que, pertencendo à Comissão, além dos trabalhos próprios deste encargo especial, incumbiu-se de numerosas

providências de caráter técnico e administrativo, junto àquele Departamento.

Movimento de Secretaria

66. No correr das 25 reuniões de estudo, que realizou, a Comissão tomou conhecimento da matéria de 49 processos, como já foi referido; expediu 1.519 ofícios e 205 telegramas, e recebeu 720 ofícios e 144 telegramas; expediu 1.507 questionários de inquérito, relativos à situação econômica geral dos estabelecimentos de ensino particular, e recebeu, em devolução, 1.356 dessas peças. Redigiu seis comunicados à imprensa, e teve oportunidade de atender a 71 visitas de pessoas interessadas no andamento dos trabalhos, às quais forneceu os necessários esclarecimentos. (Anexo VI). Estudou, ainda, as tabelas de vencimentos de professores oficiais em 47 países, e nas 21 unidades federadas do país, segundo o material que lhe foi fornecido pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Ao concluir, cumpre aos sinatários agradecer a Vossa Excelência, Senhor Ministro, a prova de confiança que lhes dispensou, com a sua designação para tarefa tão delicada, bem como declarar que, encerrando os seus trabalhos, a Comissão continua, no entanto, à inteira disposição de Vossa Excelência, para qualquer esclarecimento a maior, julgado acaso ainda necessário.

Em 30 de agosto de 1940. — (aa.) O. G. Costa Miranda, presidente; Francisco Montojos; M. Bergström; Lourenço Filho, relator.

A edição de obras avulsas e isoladas de Rui Barbosa

A propriedade intelectual das obras de Rui Barbosa foi adquirida pelo Governo da República, após o falecimento do grande brasileiro. Desde então apareceram numerosas edições, nem sempre fiéis, de várias obras avulsas e isoladas de sua autoria. Muitas dúvidas se levantaram quanto à licitude dessas edições.

Ao assumir a direção da Casa de Rui Barbosa, repartição incumbida da edição nacional da obra de seu patrono, o Sr. Américo Jacobina Lacombe recebeu diversas consultas sobre o assunto. Em relação a uma delas, elaborou um exaustivo parecer, que foi dirigido ao Sr. Ministro da Educação e Saúde e que publicamos abaixo.

Convem acrescentar que, no caso, foi ouvido o Consultor Geral da República, ao tem-

po o Prof. Aníbal Freire, que concordou integralmente com o Diretor da Casa de Rui Barbosa, concluindo o seu parecer com as seguintes palavras:

"Não ha razão plausível, pois, para a União não se considerar no gozo dos direitos autorais das obras de Rui Barbosa, transferidos por forma legítima. Ressalvando esses direitos, não ha inconveniente — antes vantagens evidentes para a cultura nacional — na concessão a emprêsas particulares da edição de trabalhos esparsos do grande brasileiro, nas condições sugeridas pelo Diretor da Casa de Rui Barbosa".

Amplamente divulgadas pela imprensa, essas condições foram bem aceitas pelos editores. Está.