

A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: UMA DAS FONTES DE ESTUDO PARA A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Maria Elisabeth Blanck Miguel

A busca das fontes para a tese de doutorado sobre a formação de professores no Paraná, no período de 1920 a 1961, colocou-me em contato com a legislação educacional paranaense. Deparei-me com leis, decretos e relatórios de governadores, de inspetores, de professores e de secretários de educação que possibilitaram, por um lado, a visão oficial da educação e, por outro, a visão dos professores.

O trabalho de pesquisa com fontes não se encerrou com o término do doutorado, mas continuou com o levantamento da legislação educacional paranaense (1953-1889) e hoje prossegue com a busca e catalogação dos relatórios do mesmo período, bem como com outras pesquisas que têm nas leis uma das fontes principais.

A legislação educacional é objeto de estudo do Grupo “Educação Brasileira e Paranaense” que coordeno, sediado na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, do qual participam, além de professores da PUCPR, também três pesquisadores da UFPR e alunos do Programa de Iniciação Científica de ambas as instituições. O Grupo de Trabalho é a continuidade do G.T. “Levantamento, catalogação e digitação de fontes primárias e secundárias da educação brasileira: Curitiba e região litorânea”, integrado ao HISTEDBR.

Assim, o que irei expor é fruto das reflexões que venho fazendo no âmbito das pesquisas com o Grupo de Trabalho e na experiência de orientação dos mestrandos que têm procurado na legislação educacional, suas fontes prioritárias de pesquisa. Essas reflexões não são isoladas, mas tenho procurado fazê-las atenta às dos demais historiadores e pesquisadores que também abordam a questão. As contribuições de alguns pesquisadores que têm se preocupado com a legislação educacional, enquanto fonte para o estudo da História da Educação, fazem parte

desta exposição, pois elas têm se mostrado importante ponto de apoio na interpretação dos conteúdos das leis.

Crítérios para o trabalho com a legislação educacional

O trato com as fontes, dentre as quais a legislação, se inicia pelo levantamento das mesmas, procedendo à sua seleção criteriosa, mediante a leitura atenta dos documentos em relação ao objeto da pesquisa, buscando resposta a um problema. Nesta perspectiva, a legislação é uma fonte recorrente para a melhor compreensão de uma questão.

Mas, a busca da legislação, sua seleção e leitura rigorosa levam também à identificação de outras indagações que se colocam para os pesquisadores do campo da história da educação. A afirmação de Clarice Nunes em relação às fontes tomadas genericamente pode ser considerada quanto à legislação como fonte específica. Diz ela: “Mapear fontes é, portanto, preparar o terreno para uma crítica empírica vigorosa que constitua novos problemas, novos objetos e novas abordagens” (NUNES, 1992, p.14). Por isto, a fase inicial de busca e seleção da legislação trata-se, antes de tudo, de um trabalho de garimpagem que tanto pode levar à resposta de uma questão já colocada, como pode, pela sua interpretação, colocar outras indagações ao pesquisador. O levantamento e seleção da legislação educacional no período do Paraná provincial têm se mostrado um manancial para o estudo de diversas questões da história da institucionalização da escola paranaense, no contexto do Brasil Império.

Esta etapa depende de outros fatores, tais como a existência de arquivos, a disponibilidade e a boa conservação do acervo sob sua tutela. A disponibilidade e o pronto acesso às fontes são problemas que nem sempre podem ser resolvidos à vontade do pesquisador. A respeito, FARIA FILHO (1998, p.96) considera que na relação do pesquisador com o arquivo, muito das tomadas de decisão do mesmo “afetam, no conjunto, nossas pesquisas”.

A experiência quando do levantamento das leis do Paraná Provincial publicadas pela primeira vez em 2000, levou-me a rever a questão do arquivo, bem

como da busca de outras leis nas quais a educação pudesse estar inserida. A ausência de algumas leis e regulamentos que faltaram nesta edição e que eram importantes para a compreensão do processo educacional foi ocasionada pela mudança do Arquivo Público do Paraná, de local.

Embora tenha¹ procurado em outros arquivos² que também guardavam as leis referentes à educação, inclusive muitas no original, algumas delas importantes ficaram faltando, e tal fato passou despercebido. Porém, não passou despercebido de uma colega que, após a publicação, recorreu à mesma e constatou a ausência das leis que faltavam (embora poucas) bem como de um regulamento. Esta constatação ocasionou uma nova garimpagem, inclusive nas leis orçamentárias da Província.

Os critérios de exaustiva busca e do levantamento das leis foram atropelados pela questão da mudança do arquivo, mas serviram para trazer luz à necessidade de buscar outras fontes que não somente a legislação especificamente educacional e de fazer a comparação do conjunto delas existentes em mais de um local. As leis orçamentárias do Estado, no caso em questão, trazem no seu texto, normas e disposições referentes aos vários setores de responsabilidade do poder público.

Assim, tomei como critérios para a pesquisa com a legislação, além da exaustiva seleção e leitura das mesmas de acordo com o objeto de estudo, a comparação desses documentos encontrados em mais de um arquivo. Ainda foi necessário considerar a busca em fontes paralelas, às quais chamei de legislação encoberta, pois embora não se tratando de leis relativas à educação, continham capítulos importantes quanto à questão educacional e mostraram-se fundamentais para o aprofundamento do objeto em estudo.

¹ Os trabalhos de levantamento da legislação sempre contaram com o apoio de bolsistas do Programa de Iniciação Científica, sem os quais a tarefa teria sido inviável.

² Os arquivos nos quais as leis foram levantadas, para a 1ª edição da Coletânea Educacional Paranaense no período de 1854 a 1889 foram, além do Departamento Estadual de Arquivo Público do Paraná, a Biblioteca Pública do Paraná, o Círculo de Estudos Bandeirantes e o Instituto Histórico e Geográfico do Paraná.

O significado da “legislação educacional” para a História da Educação

A abordagem do termo genérico “legislação” para o conjunto de leis foi um dos pontos que solicitou esclarecimento. FARIA FILHO (1998, p.101) conceitua “a legislação escolar como um ordenamento jurídico específico e, ao mesmo tempo, relacionado a outros ordenamentos”. A respeito da diferenciação entre legislação e leis, Plácido e Silva (1984, p.58) esclarece o seguinte:

LEGISLAÇÃO. Derivado do latim *legislatio* (estabelecimento da lei), é tomado em seu sentido etimológico para designar o conjunto de leis dadas a um povo. Era este o sentido primitivo da *lex data* ou das *leges datae* dos romanos, significando as leis que eram dadas a uma cidade. Mas a legislação (*leges datae*) distinguia-se propriamente da *lex*, porque se mostrava *regulamentos orgânicos*, expedidos pelos magistrados, em face da outorga popular em que se viam investidos. E não se confundiam com a lei em seu exato sentido. A terminologia jurídica moderna não desprezou o conceito. E, por vezes, se emprega o vocábulo nesta acepção. É assim que se diz relativamente à Legislação Aduaneira, à Legislação do Imposto de Consumo, que significam a soma de regras instituídas regularmente a respeito de semelhantes matérias. Embora seja este o sentido mais próprio de legislação, é vulgar sua aplicação em acepção ampla para significar o conjunto de leis decretadas ou promulgadas, seja em referência a certa matéria ou em caráter geral: Legislação civil, Legislação brasileira.

A partir de tais assertivas é possível considerar a legislação educacional como o conjunto de leis referentes às questões que lhe são específicas. Como tal se relaciona com as demais leis e normas que regem a sociedade. Por isso, foi possível encontrar nas Leis orçamentárias da Província, decisões oficiais importantes para a educação. É até possível afirmar que, no âmbito da distribuição orçamentária ficam a descoberto os reais objetivos do Estado em relação à educação, pois embora nas leis específicas da educação, o discurso liberal possa projetar objetivos ideais, na distribuição dos recursos, as reais prioridades aparecem com mais ênfase.

A compreensão de diferentes temas que compõem a história da educação brasileira, como o direito à educação, a organização da escola primária pública, a organização e o funcionamento da Escola Normal, apenas para citar exemplos, são possíveis de serem abordados pela via da legislação, quando esta é tomada como mediação jurídico-constitucional na relação educação-sociedade -estado, conforme FÁVERO (1986, p.01) explicita ao apresentar a obra “A educação nas constituintes brasileira (1932-1988)”. Enquanto expressão da mediação necessita de contextualização, bem como de outras formas de conhecimento do objeto em estudo.

Importância da legislação para o estudo da História da Educação

Para o estudo da História da Educação importa recorrer à legislação enquanto a expressão oficial de leis e normas que lhe são específicas sem, no entanto, deixarmos de considerá-la em sua relação com as demais leis e no contexto social mais amplo. A consulta aos relatórios dos Inspectores de Ensino, sejam eles paroquiais ou inspetores gerais, possibilita a verificação do modo como tais leis encontraram viabilidade na realidade, bem como as impossibilidades de sua aplicação, ou ainda, as contradições entre a expressão legal das intenções do Estado e a vivência das leis nas condições impostas pela realidade.

Nas palavras de Casimiro dos REIS FILHO (1998) encontram-se, de modo mais sistematizado, os motivos que justificam a busca da legislação para o estudo da História da Educação. Os argumentos arrolados por Reis Filho também podem explicar como, historicamente a legislação foi necessária. Ao apresentar o Índice Básico do Ensino Paulista 1890-1945, por ele elaborado, o autor indica três motivos que justificam a importância e o valor da legislação para o estudo da História da Educação. Os argumentos são os seguintes: 1) o papel que a legislação exerce em país de origem colonial; 2) o fato da ação do Estado moderno fazer-se primordialmente pela legislação; 3) o fato da legislação concluir ou abrir os debates pedagógicos.

Quanto ao primeiro argumento, Reis Filho explica que a legislação, desde o início do processo de organização social exerce o papel de fixar as normas e os novos padrões civilizatórios. No início, ela exerce função conservadora e inibidora; os modelos legislativos são inspirados na Grécia, em Roma ou na Idade Média. À medida que o modelo expansionista europeu se consolida nos países colonizados, a administração se faz pela “regulamentação que desce das altas esferas administrativas, do reino, que funciona como promotora das iniciativas, ou inibidora das ações indesejáveis”(id, Int.). Quando os países colonizados obtêm a independência buscam na antiga metrópole, os seus modelos. E, finalmente ao pretenderem alcançar o desenvolvimento recorrem, mais uma vez à legislação.

É pela lei que se pretende elevar o País ao nível do século. Isto é, enquadrá-lo nos padrões da ‘nação fonte de civilização’. E quando, no século XX, não é Europeu o único modelo e em sua cultura a única forma de civilização mantém-se a inspiração renovadora presa aos estímulos vindos de fora. O civilizado é o estrangeiro, de modo geral, ou o americano do norte, em particular. De qualquer modo, como no passado, é pela lei que a renovação tentará se impor, quando as correntes renovadoras possuem poder político para dominar os corpos legislativos (id).

Na educação brasileira, os exemplos mais bem acabados das palavras de Reis Filho são as discussões que tentam impor, pelas reformas educacionais, novas leis, com o objetivo de, pela ação educativa promover o progresso desejado. No entanto, terão que sofrer as disputas do jogo de forças sociais que têm representação no aparelho de Estado.

Quanto ao 2º argumento, o autor salienta o papel que a legislação educacional exerce nos estados modernos ou democracias liberais. Segundo ele, tais estados consideram legítima a ação legislativa sobre a educação. Tal ação fixa modelos pedagógicos e estimula novas experiências, em países “de cultura retardatária ou de evolução mais lenta”(id). Quanto a estas afirmações, é possível crer que o autor se refere ao processo de industrialização e aos modelos de pedagogia escolar para a sociedade industrial. Parece que aqui cabem as discussões e reflexões que foram feitas na década de 20, expressas no Manifesto

dos Pioneiros da Educação Nova e disputadas na elaboração da 1ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O terceiro argumento afirma ser a legislação, a peça que “conclui ou abre os debates pedagógicos” (id). Tal ocorreu quando do debate sobre a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases 9394/96.

Há ainda a ponderar, como bem salienta Reis Filho, o exame dos debates antecedentes à promulgação das leis educacionais. Estes são reveladores do argumento que estou reafirmando neste texto: o jogo de forças políticas enquanto definidores do resultado das discussões e conseqüentemente da legislação. Neste sentido vale lembrar que Saviani procedeu à ampla e profunda análise dos debates antecedentes à promulgação das últimas leis da educação brasileira nas obras *Política e educação no Brasil* (1987) e *A nova lei da educação* (1997).

Também o exemplo das discussões sobre o Código de Educação do Paraná que tramitou na Assembléia no ano de 1937 traduz bem a existência ou não de debates sobre a educação. Durante esse ano, o Código de Educação do Paraná disputou com o Estatuto do Funcionalismo Público, na Assembléia Legislativa, a atenção dos seus componentes. O jornal *A Gazeta do Povo* (um dos mais importantes do Estado) chegou a publicá-lo integralmente nos dias 12,13,14 e 16 de março de 1937, buscando angariar opiniões e sugestões da população para o seu aperfeiçoamento. No entanto, foi atropelado pelas discussões do Estatuto e, ainda o processo de sua aprovação foi sufocado pela decretação do Estado Novo. Apesar do mesmo não haver sido aprovado, muitas de suas idéias foram concretizadas posteriormente em outras leis (MIGUEL, 1997).

A interpretação: categoria-chave no trabalho com a legislação educacional em História da Educação

A legislação educacional têm sido uma das fontes recorrentes daqueles que estudam a História da Educação brasileira. Mostra-se um dos pontos de partida para a busca de caminhos que conduzam pelos labirintos da história

educacional, mas necessita, no entanto, de contextualização e do apoio de conceitos-chaves que permitam a sua interpretação.

Embora Fernando de AZEVEDO tenha afirmado que a legislação educacional se constitui em um “dos mais preciosos documentos para o estudo da evolução de uma sociedade e do caráter de uma civilização...” (1996, p.561) sabemos que, no caso brasileiro, a mesma é marcada pelo formalismo que, na maioria das vezes, distancia o prescrito em lei, da aplicação na prática cotidiana.

Em uma sociedade de classes bastante estratificada como a nacional, cuja educação para a classe menos favorecida economicamente não oferece as mesmas condições e nem os mesmos conteúdos da escola destinada aos mais favorecidos, embora ambas as instituições obedeçam à mesma legislação, não é possível afirmar que as leis educacionais traduzem o patamar de civilização alcançado por essa sociedade, no seu conjunto.

A legislação revestida dos traços do formalismo literal é característica da educação diferenciada entre as classes sociais no Brasil. Por “formalismo literal” é possível compreender a distância entre a teoria e a prática, ou entre o discurso da lei e sua real possibilidade de aplicação. Esta conceituação se aproxima do que PAIVA (2000, p. 47) identifica na educação colonial brasileira como “formalismo pedagógico”, isto é, a não percepção da “incoerência entre discurso e prática”. Para este autor, o que ele chama de formalismo pedagógico é o “resultado do contraste entre práticas e princípios” e extrapola o âmbito do pedagógico permeando a própria cultura nacional. Diz ele referindo-se à educação colonial:

O que chamei de formalismo pedagógico - resultado do contraste entre práticas e princípios - não deve ser atribuído ao estilo jesuítico: era validado pela aprovação social; correspondia à interpretação que a sociedade fazia de seus próprios comportamentos. A sociedade portuguesa, aqui assentada, assim pensava, assim agia. Para além de pedagógico, tratava-se de um formalismo cultural. (id)

As leis impregnadas pelo formalismo literal que caracteriza a percepção da educação como a mola propulsora do progresso, expressão presente já nos discursos do final do Império, traduzem não somente a diferença de educação

entre as classes sociais, mas também a influência de pensadores europeus sobre os nossos legisladores.

Os autores que têm trabalhado com a legislação, enquanto fonte principal para a reconstrução da história da educação brasileira, manifestam, ao abordá-la, o significado que lhes atribuem na interpretação dessa mesma história.

A legislação enquanto fonte documental oficial aponta para a sua necessária vinculação com o Estado e então há que ser considerada como expressão possível do jogo de forças das classes sociais aí presentes. Neste sentido tomo como fundamentação o conceito expresso por IANNI, segundo o qual, o Estado caracteriza-se como mediação entre as classes sociais e, embora muitas vezes pareça ser o representante da classe mais privilegiada, não pode ser entendido enquanto tal. Diz ele:

Como mediação nas relações de classes, no processo de acumulação capitalista, o poder público assume a configuração que a consciência histórica do grupo ou classe pode elaborar. Por isso é que às vezes parece um gigante animado, ao passo que outras vezes neutro. Em verdade, o Estado resulta das relações de classes sociais. Ao constituir-se, adquire certos contornos e individualidade, para que possa existir. Já que se trata de mediação nas relações entre classes hierarquizadas, ele ganha vinculações mais ou menos estreitas com a classe dominante. Constitui-se nessas relações como órgão das classes dirigentes. Mas não perde nunca o seu caráter de produto das relações de classes antagônicas. Por isso é que não pode ser reduzido à condição de instrumento puro e simples da classe dominante (1988, p.117-118).

Este conceito tem direcionado as análises que busco fazer, ao interpretar a legislação educacional paranaense cotejada com a legislação educacional brasileira e enquanto uma das possibilidades de estudar a história da educação regional. O modo como as diferentes classes sociais estão representadas no aparelho de Estado, bem como as pressões possíveis que as demandas possam fazer dão os conteúdos das leis e suas abrangências, bem como trazem implícitas as concepções de homem e de mundo, de sociedade e de educação. Traduzem ainda, o modo pelo qual o poder constituído vê as classes subalternas e o destino que lhes atribuí na organização social do trabalho.

A interpretação da legislação enquanto direcionadora de estudos de história da educação depende da posição teórica do pesquisador. Conforme SANFELICE afirma ao discorrer sobre as fontes e a história das políticas educacionais, “à sua maneira, os adeptos do positivismo, do marxismo, da Escola dos Anales ou da Nova História terão suas contribuições específicas a darem...”(2004, p.98). Mas considero que, em uma leitura positivista a interpretação do conjunto de leis se fará enquanto normatização da educação na sociedade e expressão mais elaborada das reais possibilidades e realizações da mesma. Não serão discutidas, nesta acepção, o contexto sócio-econômico, político e cultural que condiciona o conjunto de leis e de normas, nem as contradições que as mesmas trazem em si, bem como as reais possibilidades de concretização. A lei será tomada como expressão da realidade.

Em uma concepção mais crítica a legislação será percebida enquanto conjunto das leis possíveis em determinada sociedade, em dado momento histórico e produto do jogo de forças presentes no aparelho de Estado. O contexto sócio-econômico, político e cultural têm então um papel importante na interpretação da legislação e de seu papel na sistematização da educação.

Já SAVIANI (1975), ao estudar a questão do sistema educacional no Brasil estabelecia a relação necessária entre legislação específica e sistematização da mesma. Segundo ele,

Quando se pensa numa lei específica para a educação é porque se está visando a sua sistematização e não apenas a sua institucionalização. Antes de haver leis de educação, havia instituições educativas. Isso não implica, entretanto, a vinculação necessária da sistematização à legislação, ou seja: não é necessário que haja lei específica de educação para que haja educação sistematizada; esta poderá existir mesmo que não exista aquela. O que fica claro é a vinculação necessária da lei específica de educação à sistematização (p.89-90).

Interessa aos pesquisadores em História da Educação compreender o processo pelo qual as escolas, muitas vezes começam a existir, subsistem apesar das adversidades e somente depois são institucionalizadas, ou como apesar de institucionalizadas, o processo de sistematização mostra-se mais longo.

Estudando a formação dos professores no Paraná, é possível perceber que a Escola Normal, aos poucos se configura como instituição social necessária para formar tecnicamente o professor e tal só ocorre, quando as condições sociais, econômicas e culturais da sociedade paranaense, assim o solicitam. Apesar de sua criação pela Lei nº 238, de 19 de abril de 1870 assinada pelo Presidente Provincial Antonio Luiz Affonso de Carvalho, a mesma não se efetivou e foi recriada novamente em 1876, anexa ao Instituto de Preparatórios. Segundo os relatórios dos Inspectores, a presença de poucos alunos nessa instituição não legitimava sua existência. Desta forma, a simples existência da Lei não significou a concretização da Escola Normal.

A legislação educacional pode ser considerada uma das fontes que estimula reflexões e auxilia a compreensão de tendências, continuidade e rupturas do sistema educacional brasileiro; auxilia ainda a perceber os cotejamentos da história regional e história nacional enquanto formadoras de uma unidade, mas permite também outras considerações.

Em primeiro lugar, as leis dos períodos anteriores, principalmente no Império e 1ª República, tratavam dos problemas educacionais enquanto modo de organizar a sociedade. Particularmente, organizar dentro da ordem social já estabelecida, as classes menos favorecidas economicamente. Ainda, há a observar que a legislação se reveste de um caráter geral e, por pressuposto, se destina ao conjunto da sociedade. É a interpretação das palavras da lei mediante o estudo do seu histórico e a comparação de seus efeitos com o que dizem os professores (e os alunos, os pais, que muitas vezes se manifestam em abaixo-assinados), o que vai ajudar no melhor entendimento do seu significado para o objeto em estudo e conseqüentemente, para a história da educação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO. F. **A cultura brasileira**. 6ªed. Brasília: Editora UnB/ Editora UFRJ, 1996.

FARIA FILHO, L., M., et alli. **Educação, Modernidade e Civilização**. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

FÁVERO. O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, S. P: Editora Autores Associados, 1996.

IANNI. O. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

MIGUEL. M., E., B. **A formação do professor e a organização social do trabalho**. Curitiba: Editora UFPR, 1997.

NUNES, C., CARVALHO, M., M., C. **Historiografia da educação e fontes**. 15ª ANPED: Caxambu, 1992.

PAIVA. J., M. Educação jesuítica no Brasil colonial. In LOPES. E., M., T. Et alli. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte; Autêntica, 2000.

PARANÁ. **Lei nº 238 de 19 de abril de 1870**. Cria a Escola Normal. Curitiba, DEAP.

PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, vol. III, 1984.

REIS FILHO. C. **Índice básico da legislação do ensino paulista**. Campinas, S. P.: Graf. /FE, Graf. Central/UNICAMP, 1998.

SANFELICE. J., L. Fontes e história das políticas educacionais. In LOMBARDI. J., C. & NASCIMENTO. M., I. **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, S. P: Editora Autores Associados: HISTEDBR; Palmas, PR: Centro Universitário Diocesano do Sudoeste do Paraná (UNICS); Ponta Grossa, PR: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), 2004.

SAVIANI. D. **Educação brasileira Estrutura e Sistema**. São Paulo: Saraiva, 1975

_____. **A Nova Lei da Educação. LDB Trajetória limites e perspectivas**. Campinas, S. P: Editora Autores Associados, 1997.

_____. **Política e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1998.