

LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL COMO FONTE DA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA*

Regina Tereza Cestari de Oliveira**

Eu quero começar agradecendo ao convite para participar desta mesa, um convite que muito me honra, pelo fato de partir da coordenação do Grupo de Pesquisa “História, Sociedade e Educação no Brasil”, no conjunto das atividades do “projeto 20 anos do HISTEDBR”. A minha participação tem como objetivo apresentar algumas reflexões a respeito da importância das fontes históricas, entre elas a legislação educacional, como suporte para a produção historiográfica, que permite atingir o conhecimento da história da educação brasileira.

Para o cumprimento do objetivo proposto fez-se necessário ressaltar algumas produções e, de modo especial, aquelas voltadas não diretamente à legislação educacional, mas à sua construção no processo de conhecimento da realidade, sem a pretensão de esgotá-las, o que não seria possível neste momento. Cabe esclarecer, portanto, que não é minha intenção, aqui, apresentar um levantamento das produções, no sentido de configurar o estado da arte sobre a temática em questão. Esta tarefa, extremamente importante e necessária, exige um levantamento criterioso, o que demandaria tempo e esforço conjunto de pesquisadores do referido Grupo interessados na temática, tendo em vista a sua relevância.

As minhas preocupações com as fontes da história da educação brasileira iniciaram-se com a elaboração da tese de doutorado, defendida nesta Faculdade de Educação. Desde então, venho desenvolvendo pesquisas e orientando dissertações de mestrado que privilegiam essas fontes (principalmente relacionadas à legislação educacional) visando aprofundar a compreensão sobre as políticas educacionais brasileiras.

Há, como sabemos, diferentes concepções no processo de conhecimento da realidade o que implica diferentes concepções de História, bem como do papel do historiador e, assim, diferentes métodos correspondendo a diferentes visões, por vezes contraditórias, de um mesmo acontecimento.

* Texto elaborado para a Vídeo Conferência organizada pelo HISTEDBR e apresentado na Faculdade de Educação/UNICAMP, em 29.09.2005.

** Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB, Campo Grande, MS).

É certo que diferentes concepções de História levam a distintas concepções de História da Educação e os pesquisadores, por sua vez, não fazem a mesma leitura do processo histórico, pesquisando e escrevendo a História da Educação sob diversas perspectivas.

Entendo que o processo de conhecimento da realidade, o modo ou a possibilidade de conhecer a realidade depende de uma concepção da realidade. Antes de se indagar, como se pode conhecer a realidade, deve-se fazer uma indagação fundamental: o que é a realidade? Nessa problemática está implícita a compreensão de como a realidade é criada.

Se a realidade é entendida como um conjunto de fatos, o conhecimento humano sobre ela pode ser apenas um conhecimento abstrato, sistemático-analítico das partes do real e é possível dizer que o todo da realidade é incognoscível. No entanto, se a realidade é concebida como um todo dialético e estruturado, que se desenvolve e se cria, o conhecimento dos fatos ou do conjunto dos fatos da realidade é entendido como o conhecimento do lugar que eles ocupam na totalidade do próprio real. O que vale dizer que o acúmulo de todos os fatos não implica o conhecimento da realidade e, ainda, todos os fatos não constituem a totalidade. Isso significa que totalidade é “realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 1986, p.35-41).

Assim, o processo de conhecimento da realidade exige uma forma metodológica de abordá-la, uma perspectiva sobre a qual a realidade é vista, ou seja, uma opção teórico-metodológica que tem conseqüência importante para o todo da nossa atitude científica e, de modo particular, para a nossa compreensão de verdade.

A esse respeito é elucidativa a afirmação de Sanfelice (2004, p. 97-98):

... qualquer definição para os termos ‘fontes’, ‘história’ e ‘políticas educacionais’, será, necessariamente, decorrente de uma postura epistêmica orientadora de uma concepção de ciência e de um conseqüente direcionamento para o fazer científico. À sua maneira, os adeptos do positivismo, do marxismo, da Escola dos Annales ou da Nova História terão suas contribuições específicas a darem, e isto sem considerar as dissensões internas entre cada um deles.

O trabalho de pesquisa requer um modo de abordar a realidade, ou seja, um método, orientador e revelador das nossas ações e da nossa organização do trabalho

investigativo. Porém, cabe trazer para esta reflexão o alerta feito por Netto (1998, p. 60) de que:

... Referência teórico-metodológica só pode servir para abrir o objeto à investigação do pesquisador. Nesse sentido é preciso lembrar que os fenômenos são sempre mais ricos que as leis teóricas que se possam estabelecer sobre eles. A razão está sempre atrás da realidade, ela não esgota nunca a realidade. Isso lhe dá um sentido de claro conhecimento relativo e não é mesma coisa que uma perspectiva relativista de conhecimento.

Assim, a forma como olhamos as coisas do mundo é que nos ajuda a definir o objeto de pesquisa e a justificar sua delimitação, a expor os objetivos de forma clara e precisa, a proceder ao resgate crítico da produção teórica ou do conhecimento já produzidos sobre a problemática definida, a eleger as categorias de análise, explicitando as suas bases teóricas e metodológicas. Isso quer dizer que o referencial teórico-metodológico relaciona-se, diretamente, a um objeto de investigação. O entendimento do objeto de investigação, por sua vez, pressupõe a necessidade das fontes, ou seja, o material que fundamenta e embasa a própria pesquisa histórica e que nos remete para a dinâmica das relações sociais contraditórias.

Como afirma Lombardi (2004, p. 155):

As fontes resultam da ação histórica do homem e, mesmo que não tenham sido produzidas com a intencionalidade de registrar a sua vida e o seu mundo, acabam testemunhando o mundo dos homens em suas relações com outros homens e com o mundo circundante, a natureza, de forma que produza e reproduza as condições de existência e de vida.

A valorização das fontes na pesquisa em história da educação baseia-se na compreensão de que falar em fontes significa falar em produções humanas, em testemunhos que possibilitam entender o mundo e a vida dos homens, em registros construídos por homens e mulheres em diferentes contextos históricos.

Com efeito, não se trata de considerar as fontes como origem do fenômeno histórico considerado. As fontes estão na origem, constituem o ponto de partida, a base, o ponto de apoio da construção historiográfica que é a reconstrução, no plano do conhecimento, do objeto histórico estudado. Assim, as fontes históricas não são a fonte da história, ou seja, não é delas que brota e flui a história. Elas, enquanto registros, enquanto testemunhos dos atos históricos, são a fonte do nosso conhecimento histórico, isto é, é delas que brota, e nelas que se apóia o conhecimento que produzimos a respeito da história (SAVIANI, 2004, p. 5-6).

Nas últimas décadas, cresceram os estudos e as pesquisas relacionados à história das políticas educacionais, temas estes, concordando com Sanfelice (2004, p.98), recorte da história da educação e, por sua vez, recorte da história. “Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto”.

Nesse sentido, os estudos sobre a política educacional trazem a questão de que um estudo sobre o presente não deixa de ser um estudo histórico, pois “... o que se está querendo enfatizar é a historicidade de todo e qualquer fenômeno social” (RIBEIRO, 2004, p. 95).

Saviani (1998, p. 1) na introdução da sua obra “Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional” diz:

Este é um estudo de política educacional. Diz respeito, pois, às medidas que o Estado, no caso, o governo brasileiro, toma relativamente aos rumos que se deve imprimir à educação no país. No âmbito do organograma governamental, essas medidas se situam na chamada ‘área social’, configurando, pois uma modalidade da ‘política social’.

Um ponto a esclarecer é que quando me refiro à política educacional brasileira, estou falando, portanto, das medidas que o Estado, de modo específico, o governo brasileiro (enquanto representante do Estado), formula e implementa com relação à educação do país. Essas medidas expressas em leis, resoluções, decretos, planos, e programas, por sua vez, estão situadas no âmbito da área social. Nessa ótica, como assinala Vieira (1992, p. 22) “política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma”, na medida em que “a política social é uma forma de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção”.

Concordo com Miguel (2005, p. 9), quando afirma no seu texto para esta mesa, que “a legislação enquanto fonte documental oficial aponta necessária vinculação com o Estado e então há que ser considerada como expressão possível do jogo de forças das classes sociais aí presentes”.

Outro ponto a esclarecer diz respeito à própria compreensão do que seja Estado. Quando me refiro ao Estado estou apontando o Estado no sentido moderno, entidade

formada na modernidade para gerir o modo de produção capitalista nascido da decadência do feudalismo (século XVI). Nos termos de Castanho (2001, p. 22-23):

O Estado Moderno, ou o Estado nacional constitui-se com as tarefas de definir, ampliar e consolidar sua base territorial, o país; de instituir e fixar no país a nação, sua base humana, considerando-lhe unidade; de estabelecer, como cimentos dessa unidade, a língua, a cultura e a educação, tornando-as orgânicas em relação ao todo nacional; e de fornecer a legitimidade institucional da sociedade, considerada em seus aspectos políticos, econômicos e propriamente sociais, mediante o ordenamento jurídico.

Esse Estado constitui-se a organização da sociedade para a produção capitalista, abarcando em uma dimensão ampla, o conjunto dos organismos públicos e privados de dominação burguesa (órgãos legislativo, judiciário, executivo, exércitos, entre outros) Saliento, também, que segundo esse entendimento o governo não se confunde com o Estado (GRAMSCI, 1984). O governo constitui a direção do Estado, não constitui o Estado no todo.

Desta ótica, historicamente se torna impossível desvincular o denominado Estado moderno da ordem burguesa e suas contradições subseqüentes. Assim sendo, passa, então, a ser cada vez mais visível que o estado é capitalista, e mais do que isso é do capital. O controle do poder político-econômico é exercido pelos proprietários dos meios de produção, não importando aqui o modo como estes estejam aglutinados, cabendo ao Estado fundamentalmente garantir a propriedade privada, entendida como fundamento da liberdade individual. O Estado, portanto, é um partícipe intrínseco da lógica do capital (SANFELICE, 2003, p. 162).

O papel do Estado, na atual forma histórica do capitalismo, assim como as contradições inerentes às políticas educacionais empreendidas pelo mesmo, podem ser melhor compreendidos se vistos no contexto global do capitalismo, de sua crise, e da influência das organizações internacionais Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outras nas agendas dos Estados nacionais, entre eles, o Brasil. O estudo dos documentos (relatórios, declarações, pareceres, entre outros) produzidos por esses organismos, possibilita a análise dessa influência na definição de políticas educacionais.

A análise dos documentos não deixa dúvidas. As medidas que vêm sendo implementadas no país estão sinalizadas há anos, cuidadosamente planejadas. São visíveis a olho nu as articulações entre as reformas implementadas nos anos de 1990, pelos governos brasileiros do período e as recomendações dos organismos multilaterais. Recomendações, aliás, repetidas em uníssono e à exaustão (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 11).

As políticas educacionais brasileiras dos anos 1990, portanto, geradas e gerenciadas pelo Estado, para um entendimento mais adequado, precisam ser analisadas no quadro da crise econômica e política dos anos 1970-1980, que se expressou em uma série de mediações até a nova organização da ordem mundial, claramente perceptível a partir da década de 1990, marcada por intenso processo de globalização da economia, da cultura e das formas de vida.

Está em curso o novo surto de universalização do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório. O desenvolvimento do modo capitalista de produção, em forma extensiva e intensiva, adquire outro impulso, com base em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e mundialização dos mercados. As forças produtivas básicas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão transnacional do trabalho, ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se assim as suas formas de articulação e contradição (IANNI, 1999, p.13).

Desse modo, os pesquisadores interessados na história das políticas educacionais brasileiras têm um vasto campo de estudos e a possibilidade de contar com uma produção consistente a esse respeito, abrangendo inúmeros enfoques, com os mais diferentes recortes no campo da pesquisa: influência dos organismos internacionais na definição de políticas educacionais; políticas para a educação básica financiadas pelo Banco Mundial; política e gestão educacional; reformas desencadeadas no âmbito das políticas educacionais nos diferentes estados brasileiros; políticas de formação de professores; políticas de financiamento da educação; o papel do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais de educação na definição de políticas educacionais; o público e o privado na educação brasileira, entre outros.

Relaciono, então, com mais detalhe, alguns estudos, que no âmbito da política educacional, privilegiam como foco de análise não o produto, ou seja, a legislação em si, mas o processo de sua elaboração.

Destaco, inicialmente, a importante produção de Saviani (2002) denominada “Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino”.

Em suas palavras: “Em lugar do palco, procurar-se-á focalizar os bastidores a fim de trazer à tona as motivações políticas a partir das quais as diferentes propostas foram sendo formuladas” (SAVIANI, 2002, p. 9).

Com base no entendimento de que "a única maneira eficaz de esclarecer o significado do produto é examinar o modo como foi produzido, cabe analisar o processo de elaboração das leis de ensino para se compreender o seu significado político e educativo" e na constatação de que “são raros os estudos que se dedicam a reconstituir a gênese da lei” (SAVIANI, 2002, p. 2 e 145), o autor traz para análise o processo legislativo no qual se deu a discussão e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 4.024/61 e das Leis nº 5540/68 e nº 5.692/71 que reformaram, respectivamente, o ensino superior e o ensino de 1º e 2º graus e que presidiram a organização escolar brasileira durante toda a segunda metade do século XX, a partir de fontes primárias constituídas, fundamentalmente, pelo **Diário do Congresso Nacional**.

Seguindo a trilha do autor, o estudo desenvolvido para a tese de doutorado (OLIVEIRA, 1997) enfatiza, também, o processo e não o produto. O estudo recai sobre o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, hoje, em vigor, discutindo o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos e utilizando como fontes básicas o **Diário da Câmara dos Deputados e o Diário do Senado Federal**.

Se a sociedade brasileira é dividida em classes com interesses não apenas diferentes, mas antagônicos, próprios da estrutura dessa sociedade, o embate social que ocorre na base material se reflete no Congresso Nacional, local por excelência de articulação política e de incorporação das lutas sociais, para onde convergem os conflitos decorrentes dos interesses contraditórios da sociedade, para onde são remetidos documentos divergentes, por grupos ou segmentos de classe, que requerem soluções próprias sobre antagonismos que atravessam a sociedade em direção contrária. No processo de elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional a correlação de forças contraditórias da sociedade manifesta-se e se expressa nas posições tomadas pelos partidos políticos, presentes no Parlamento.

Assim entendendo, os registros do Diário da Câmara dos Deputados e do Diário do Senado Federal constituem-se em importantes fontes de investigação, na medida em que permitem verificar como os partidos, por intermédio de seus deputados e senadores se movimentam, se posicionam em torno das questões do ensino público e do ensino

privado, se articulam e absorvem as reivindicações dos diferentes segmentos organizados da sociedade civil, no decorrer da tramitação da legislação.

Nessa linha, não poderia deixar de mencionar outra produção significativa, também lembrada por Miguel (2005), que leva em conta o processo e não o produto em si, ou seja, a obra organizada por Fávero (2001) “A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988”, reunindo textos de pesquisadores que centram os seus estudos, particularmente sobre o processo de elaboração das constituições brasileiras. Segundo o organizador, esses pesquisadores:

... têm-se preocupado com a relação Estado/Sociedade/Estado pela mediação jurídico-constitucional, valorizando, através de seus trabalhos, a importância das fontes primárias como base de pesquisa, descobrindo diferentes interfaces da educação com outros campos de significativo interesse para uma leitura dos direitos sociais e políticos e também do direito constitucional.

Esses estudos foram apresentados em um seminário que teve como objetivos: a) acentuar a importância da utilização de fontes primárias para a revascularização de estudos e novos enfoques, em particular na área de educação; b) ressaltar a importância dos estudos jurídicos no interior das sociedades democráticas; viabilizar uma abordagem interdisciplinar das áreas de Educação, História e Direito, no caso brasileiro (FÁVERO, 2001, p.2).

Em síntese, a importância de pesquisas com foco no processo evidencia-se nas palavras de José Luis Sanfelice ao apresentar o livro de Amador (2002) “Ideologia e Legislação Educacional no Brasil (1946-1996)” dizendo: “É um procedimento prudente, já que a legislação não se auto-explica e o texto da lei não é de modo imprescindível revelador dos seus reais propósitos. É sempre necessário compreender e analisar o processo de produção da legislação e as condições em que se desenrola tal produção”.

Em seu estudo, Amador (2002, p. 15) salienta que “A educação brasileira e sua legislação são compostas de ideologias que estão presentes em todos os seus aspectos e representam, de forma incisiva, os interesses políticos e econômicos das elites nos momentos em que elas foram produzidas”.

Relaciono ainda os trabalhos organizados por Miguel (2000) “Coletânea da documentação educacional paranaense no período de 1854 a 1889” e por Sá e Siqueira (2000) “Leis e regulamentos da instrução pública do Império em Mato Grosso”. Esses trabalhos conduzem à afirmação de que “... releva de importância o desenvolvimento de uma preocupação intencional e coletiva com a geração, manutenção, organização,

disponibilização e preservação das múltiplas formas de fontes da história da educação brasileira” (SAVIANI, 2004, p. 9-10), nesse caso, da legislação educacional produzida em determinado período histórico.

As palavras de Sá e Siqueira (2000, p. 7) demonstram, também, a importância da legislação educacional como fonte histórica, pois,

Pela legislação é-nos permitido compreender, dentre outras coisas, as concepções vigentes, de educação, suas relações com a sociedade, particularmente com a família, conflitos com o *pátrio poder*, suas permanências e mudanças. Pode-se também perceber a organização física da escola, seus planos de estudo e a metodologia utilizada – as formas de organização dos alunos, as relações destes com os mestres.

Finalmente, analisar, numa perspectiva histórica, o Estado brasileiro e as políticas educacionais significa explicitar o contexto econômico e político que deram sustentação às políticas, perceber o movimento, explicitar contradições, informar os limites e perspectivas das políticas educacionais propostas e implementadas, enfim, refletir sobre o momento histórico.

A legislação educacional (Constituições brasileiras, decretos, resoluções, pareceres, leis ordinárias e complementares, leis que aprovam os planos nacional, estaduais e municipais de educação, entre outros), além dos documentos que registram as atas, as emendas oferecidas em plenário, os projetos originais, os projetos substitutivos, enfim, a sua elaboração (Diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Diários das Assembléias Legislativas) constituem-se fontes históricas imprescindíveis de pesquisa. A opção por essas fontes implica selecioná-las adequadamente, debruçar criteriosamente, sobre elas, buscando compreender os seus conteúdos, expor as informações, interpretar os conflitos, apontar saídas, enfim, tratá-las e interpretá-las, sob determinado ponto de vista.

Como nos destaca Hobsbawn (1994, p.13) o historiador, “tem de ser mais que simples cronistas, memorialistas e compiladores”.

Referências:

AMADOR, Milton Cleber Pereira. **Ideologia e legislação educacional no Brasil** (1946-1996). Concórdia: Universidade do Conestado- UnC, 2002.

CASTANHO, Sergio. Globalização, redefinição do Estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (org). **Globalização, pós-modernidade e educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador: UnC, 2001.

- FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823- 1988**. Campinas: Autores Associados, 2001.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- HOBBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das letras, 1994.
- IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- LOMBARDI, José Claudinei. História e historiografia da educação: atentando para as fontes. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **Fontes, história e historiografia da educação** (orgs.). Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, p. 141-176, 2004.
- MIGUEL, Maria Elisabeth Blanck. **Coletânea da documentação educacional paranaense no período de 1854 a 1889** (org.). Campinas: Autores Associados; SBHE, 2000 (Documentos da educação brasileira).
- _____. **A legislação educacional: uma das fontes de estudo para a história da educação brasileira**. Texto encaminhado, via e-mail, à lista do HISTEDBR.
- NETTO, José Paulo. Relendo a teoria marxista da história. In: SAVIANI, Dermeval, LOMBARDI, José Claudinei. SANFELICE, José Luís (orgs.). **História e história da educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, p. 50-64, 1998.
- OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. **A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988 a 1996**. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. História das políticas educacionais: a questão das fontes. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **Fontes, história e historiografia da educação** (orgs.). Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, p. 87-96, 2004.
- SÁ, Nicanor Palhares; SIQUEIRA, Elizabeth. **Leis e regulamentos da instrução pública de império em Mato Grosso** (orgs.). Campinas: Autores Associados; SBHE, 2000.
- SANFELICE, José Luis. Estado e política educacional. In: LOMBARDI, José Claudinei. **Temas de pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDB; Caçador: UnC, 2003.
- _____. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **Fontes, história e historiografia da educação** (orgs.). Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, p. 97-108, 2004.
- SCHAFF, Adam. **História e verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. **Política e educação no Brasil**: o papel do congresso nacional na legislação do ensino. Campinas: Autores associados, 2002.

_____. Breves considerações sobre fontes para a história da educação brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **Fontes, história e historiografia da educação** (orgs.). Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; 2004.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez, 1992.