



POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS À REGULAMENTAÇÃO DAS LEIS E AO AMPLO ACESSO À EDUCAÇÃO PÚBLICA

*EDUCATION POLICIES IN BRAZIL: CHALLENGES TO REGULATION OF LAWS
AND WIDE ACCESS TO PUBLIC EDUCATION*

Chanauana de Azevedo Canci Manfio

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI

Valesca Brasil Costa

Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Resumo

Este trabalho objetiva averiguar a tardia regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB (Lei 9.394/96), por meio do estudo do percurso histórico da educação e dos caminhos de sua consolidação por intermédio da legislação. O foco da investigação está, portanto, no estudo do percurso e contexto educacional do país, vislumbrando elucidar os meios pelos quais perpassou o sistema educativo para que viabilizasse o amplo acesso à educação pública. A metodologia de estudo é de caráter bibliográfico-documental, abordando perspectivas históricas educacionais, o percurso das Constituições brasileiras para que o campo da educação fosse reconhecido, destacando as políticas públicas educacionais como meio para a efetivação dos anseios sociais. Propõe-se uma análise crítico-reflexiva acerca da tardia regulamentação legal da LDB, e de que forma, a partir desta Lei, estabelece-se o conceito de igualdade entre cidadãos pertencentes a classes sociais distintas em relação ao amplo acesso à educação pública.

Palavras-chave: Educação brasileira. LDB. Efetivação.

Abstract

This work aims to verify the late regulation of the Law of Guidelines and Bases of Brazilian Education – LDB (Law 9.394/96), through a study of the history of education and the ways of its consolidation through legislation. The focus of the research is, therefore, on the study of the course and educational context of the country, seeking to elucidate the means by which it has crossed the educational system to enable broad access to public education. The study methodology is a bibliographical-documentary, approaching historical educational perspectives, the course of the Brazilian Constitutions so that the field of education is recognized, highlighting educational public policies as a means for the realization of social desires. It is proposed a critical-reflexive analysis about the late legal regulation of LDB, and how, from this Law, the concept of equality is established between citizens belonging to different social classes in relation to the broad access to public education.

Keywords: Brazilian education. LDB. Effectiveness.



Introdução

Este trabalho tem por objetivo elucidar a tardia regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB (Lei nº 9.394/96) a partir da contextualização histórica da educação no país, perpassando pela luta pela sua instituição como um instrumento garantidor de uma educação pública, laica, gratuita e com acesso democrático para todos, efetivando assim esta lei como um instrumento garantidor de justiça social.

É mister destacar que a LDB não se trata de uma legislação pontual na esfera educativa, e sim, é resultado de um movimento em defesa da educação pública, gratuita e para todos no Brasil. Esse movimento teve como base o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932 e contou com uma tríade de educadores considerados como intelectuais mentores, atuando nas frentes educacionais nesse período.

Dentre os muitos colaboradores e construtores dos ideais educacionais para a nação, estão Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, destacando-se neste trabalho especialmente a figura de Anísio Teixeira, que cultivou as raízes da educação através de políticas públicas como instrumento de efetivação de justiça social, com a construção moral e política de igualdade de direitos entre os cidadãos.

A metodologia adotada na produção do trabalho foi a revisão bibliográfica e análise documental, contando com o estudo de obras, documentos e legislações sobre o tema, perpassando por aspectos conceituais, históricos e crítico-dialéticos acerca da história da educação nacional, bem como da legislação que compunha as Constituições do país, além de aspectos fundamentais sobre a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, identificando como se consolidou no percurso histórico e também legal a premissa de amplo acesso à educação pública.

Desta feita, este trabalho se propõe a estudar autores que abordam a compreensão de política pública educacional, enfatizando a educação como dimensão de política



pública e de corte social, e, abordando as premissas da educação brasileira e a busca incansável pela instituição da educação pública, gratuita e de qualidade no país.

É fundamental considerar que para desenvolver este artigo analisou-se o contexto histórico pelo qual perpassou o sistema educacional brasileiro, buscando demonstrar de que forma a LDB pode ser, efetivamente, um instrumento de reforma e percepção do campo da educação, a partir da relação havida entre sociedade e Estado, enfatizando o poder social em se tratando da busca pelo sistema democrático de direito.

Serão apresentadas noções introdutórias de políticas públicas no que concerne à educação, seguida de breve revisitação histórica pela qual passou a educação no país e quais foram as implicações legais para que fosse reconhecida como direito social pela Constituinte brasileira. Ademais, será abordado a compreensão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como um instrumento garantidor de justiça social, todavia, tardiamente sancionada e com o projeto original alterado substancialmente, dando margem à problemáticas e ao distanciamento entre texto legal e prática pedagógica.

É fundamental destacar que embora este estudo tenha por objetivo trabalhar com a consolidação legal ao longo do tempo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira enquanto política pública de educação no Brasil e sua gênese; busca também revisitar as questões históricas e legais da educação no país. Dessa forma, traz, inicialmente, apontamentos fundamentais no que concerne às perspectivas históricas da educação, e conseqüentemente, das políticas educacionais.

Apontamentos sobre o percurso histórico da educação brasileira

Está justamente na gênese da educação pública brasileira o uso da educação não como um instrumento de justiça social, como veremos neste estudo, e sim enquanto um espaço reservado a uma parcela de privilegiados desde o início, tornando



paradoxalmente a educação um privilégio de poucos e um meio de exclusão daqueles que não têm acesso, como bem observa Oliveira e Souza (2016, p. 07):

A educação costumeiramente é um tema presente na pauta nacional, na qual a mesma é compreendida de formas diacrônicas: por um lado, entende-se que a educação nacional é marcada por uma série de problemas, os quais se encontram tanto na estrutura física das escolas, como na formação dos professores; por outro lado, a educação é compreendida como possibilidade de solução de inúmeros problemas, como a diminuição das diferenças sociais.

Que se destaque o fato de que a educação pública brasileira e as políticas públicas de educação nasceram direcionadas para uma minoria populacional, que em geral compreendia uma classe mais favorecida economicamente. Em um primeiro momento da educação no Brasil, acentua-se a pedagogia jesuítica (compreendendo o período jesuítico entre os séculos XVI e XVIII), em que, sendo o Brasil colônia de Portugal, implementou-se a escolarização pública de cunho religioso.

Os ensinamentos estavam a cargo da denominada Companhia de Jesus, tendo como principal objetivo a catequização e o ensino de funções básicas aos índios, como a escrita, leitura e realização de cálculos. Neste primórdio do sistema educativo já demonstrava-se a restrição ao acesso, pois a pedagogia jesuítica não deixava de ser excludente; embora fosse gratuita, servia ao ensinamento dos filhos dos nobres e dos índios (proposta de catequização do Novo Mundo), sem abarcar a população desprovida de posses, além de excluir mulheres e escravos.

Seguidamente, passou a vigorar o sistema das chamadas Aulas Régias, que constituiu-se como a primeira tentativa de instalação de escola pública estatal no Brasil. Aqui, a proposta de ensino ultrapassava os limites básicos de ler, escrever e contar (além dos ensinamentos de cunho religioso), contando com disciplinas de gramática latina, grego e filosofia. A finalidade primordial estava centrada no Estado e no controle do processo educativo.



Na segunda metade do século XIX os esforços estavam centrados na implantação de grupos escolares, com o surgimento de escolas de instrução primária, que buscavam assegurar a instrução pública baseada na moralidade, bem-estar e aspiração patriótica. O fato é, que mesmo buscando avanços, o império não logrou grandes êxitos, e não se pode falar em estatização do ensino sem explicitar os ideais da Reforma Pombalina, que trouxe renovações para o sistema educacional.

A saber, a Reforma Pombalina, comandada por Marquês de Pombal, visava uma reforma na prestação dos serviços públicos, buscando maior ênfase e desenvolvimento local. Para que os ideais no âmbito da educação fossem possíveis, Marquês de Pombal liderou a expulsão dos Jesuítas do Brasil, buscando modernizar o país, assim como tinha realizado em Portugal.

Importa destacar que este período teve grande influência para a educação contemporânea, ao passo que nos dias atuais encontram-se traços marcantes e remanescentes da época, que foi considerada pelos estudiosos a gênese da educação brasileira. Contudo, a Reforma Pombalina também demonstrava-se discriminatória, haja vista a exclusão social que enfatizava por não proporcionar uma educação para todos, indistintamente. Era de interesse do Estado que muitos soubessem instruções básicas para qualificar os trabalhadores, e que poucos obtivessem um nível superior de instrução, com maior conhecimento e capacidade de raciocínio crítico e construtivo.

Após a expulsão dos Jesuítas, a história identifica um “vazio” em relação à educação, considerando que a profissão docente sofreu um impacto significativo, haja vista que a então gênese da educação no país restou fragmentada. Ademais, a distinção estabelecida entre os professores régios (responsáveis pelo ensino básico) e os mestres credenciados (responsáveis pelas cadeiras de primeiras letras, ou seja, de disciplinas consideradas superiores), resultou em tensões entre os professores. E, entre a população, iniciou-se a busca pelo ensino particular, a fim de suprir a carência estatal estabelecida.



Dando-se conta de que a implementação das Aulas Régias fracassaram, inicia-se uma segunda etapa para o sistema educativo do país, procurando readequar os parâmetros educacionais. Para isso, institui-se a Lei de 06 de novembro de 1772, com o objetivo de corrigir e incrementar a oferta escolar. A respeito dessa Lei, afirma Cardoso (2007, p. 223) que:

O preâmbulo desta lei deixa claro que a educação não é obrigatória e que seu destino não era a população em geral, partindo o governo do princípio de que era “*impraticável*” montar uma rede escolar que abrangesse todo o território do reino luso e domínios. Portanto, visando o bem do “*interesse público*” é que se classificavam os súditos [...]. Particularmente, após a segunda fase da reforma, evidencia-se a necessidade de incrementar a oferta educacional básica, das escolas de ler, escrever e contar, ligada à necessidade de formação de trabalhadores mais qualificados, o que atendia a interesses do Estado, porém não pretendia ser popular, ou seja, não se destinada a todos os portugueses indistintamente, pelo contrário, mantinha a sua característica de exclusão social (grifo da autora).

Embora a intenção desse sistema educacional fosse a de trazer avanços ao ensino, seu objetivo tornou-se improvável, pois para incorporar novos princípios filosóficos a forma de dominação e exploração do Estado deveria ser igualmente alterada, o que o governo não estava disposto a fazer.

O próximo passo foi a tentativa de organizar a educação de modo que a responsabilidade fosse do poder público (dividida entre o governo imperial e o das províncias, o que será abordado adiante, em relação à construção e consolidação da educação junto às Constituintes brasileiras). O terceiro momento, por sua vez, pode ser definido como o período da Primeira República no Brasil, contando com diversas iniciativas para que houvesse reformas nas políticas públicas educacionais.

Com a Proclamação da República e em um momento de fragilidade na gênese da educação pública brasileira, é que o poder público tomou para si a tarefa de organizar as escolas objetivando a difusão do ensino, assumindo a responsabilidade de que a



instituição escolar formasse classes com alunos pertencentes a um mesmo nível de aprendizagem.

Com a Primeira República surgem as escolas graduadas, período este que levava em conta as esferas econômica, política, social e cultural, sendo necessário uma série de mudanças e transformações educacionais para que a escola ganhasse um papel importante.

Nesse sentido está a posição de Oliveira e Souza (2016, p. 11):

Na sociedade que se formava, a escola teve papel cada vez mais relevante, sendo utilizada como ferramenta de homogeneização cultural, difundindo valores patrióticos, com o intuito de disciplinar não apenas o ambiente escolar, mas realizar uma disciplinarização social [...]. A escola afirma-se como mecanismo de controle, focando-se nas diferenças raciais, sexuais e de classe social, estando permeada por processos de exclusão social e cultural.

Assim, segue a trajetória educacional a caminho da regulamentação nacional do ensino e a pedagogia da Escola Nova em meio a Era Vargas. O Presidente criou, na época, atendendo aos anseios e reivindicações de educadores e intelectuais, o Ministério da Educação e Saúde Pública, dando origem ao um Sistema Nacional de Educação e ao Conselho Nacional de Educação.

Esses órgãos buscavam ajustar a educação com as políticas e diretrizes educacionais. “O objetivo era o de criar um ensino mais adequado à modernização que se almejava para o país e que se constituísse em complemento da obra revolucionária, orientando e organizando a nova nacionalidade a ser construída” (SHIROMA, 2007, p. 16).

As metas de governos implicavam na ampliação da rede física de escolas e no número de vagas para alunos e professores. Importante destacar a influência do Manifesto dos Pioneiros (congregados na Associação Brasileira de Educação), no ano de 1932, em disputa com os católicos (que irredignados fundaram a Confederação



Católica Brasileira de Educação), o que resultou, mais tarde, nas propostas de reformas dos dois grupos nas esferas estaduais.

Em síntese, conforme destaca Saviani (2007) — que aborda as ideias pedagógicas como sendo as próprias práticas educativas, concretizadas como instrumento/ferramenta do trabalho educacional — a educação no Brasil pode ser analisada sob quatro períodos. O primeiro período refere-se à pedagogia religiosa/jesuítica e tradicional; o segundo período passa pela existência concomitante da vertente religiosa e da leiga na modalidade de ensino tradicional, já buscando instaurar novas ideias e perspectivas; enquanto desdobra-se no terceiro período, contando predominantemente com uma pedagogia nova; e, por fim, o quarto período, que trata da configuração da concepção de uma pedagogia voltada ao produtivismo.

Como já tratado dos dois primeiros períodos, segue-se o estudo acerca do terceiro período citado, onde ocorre um engajamento maior em relação a atualização e renovação dos procedimentos educacionais, que alicerçaram o movimento escolanovista. Dentre as figuras que compuseram esse novo movimento, revolucionando a forma como até então era pensada e estruturada a educação, está Anísio Teixeira, apontado por Saviani (2007) como um articulador das bases filosóficas e políticas da renovação no processo escolar.

É nessa fase que está o encaminhamento do Projeto de Lei para as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e, conseqüentemente, sua posterior aprovação. Na formulação do projeto, destaca-se novamente a figura de Teixeira, que articulou o passo seguinte, com os debates sobre o Plano Nacional de Educação (PNE). Insta destacar a trajetória de Anísio e sua relevância para o âmbito educacional, pois enquanto educador brasileiro, também graduado em Direito, proporcionava um conhecimento e (como conseqüente) um trabalho interdisciplinar.



O contato com a legislação e com a educação permitia que tivesse um olhar diferenciado e mais aguçado relativo à necessidade e urgência de uma legislação específica para a educação brasileira, que seria fundamental para sistematizar o campo educacional e criar um instrumento de identidade para a classe de professores.

Saviani (2007) identifica o momento que se tem a ideia produtivista como concepção pedagógica, perfazendo uma crítica da educação dominante, evidenciando as reais funções e intenções das políticas educacionais. Por meio da mobilização de educadores e de instituições políticas e educacionais, reafirmou-se a construção e difusão de uma escola pública de qualidade, haja vista que embora o educador compreendesse como correto o desenvolvimento do sistema escolanovista, obrigava-se a trabalhar de acordo com a educação tradicional, atendendo unicamente às exigências de produtividade e eficiência.

Superada essa primeira análise histórica da educação no país, passa-se ao exame da legislação concernente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira e também das Constituintes brasileiras, que gradativamente reconheceram o campo educacional como direito social, público, obrigatório e gratuito, devendo seguir os parâmetros de qualidade e acessibilidade indistinta aos cidadãos, independentemente de quaisquer condições, sejam sociais, culturais ou econômicas.

O reconhecimento e a consolidação legal do campo educacional como direito

Fávero (2005) organiza relevantes contribuições sobre a educação nas Constituições brasileiras, obtendo-se que a concepção de educação como direito não foi adquirida de plano pelas Constituições, mas foi uma formulação ocorrida com o passar dos anos e do amadurecimento das Constituintes. Os direitos civis, políticos e sociais, especialmente a educação enquanto direito social, aos poucos ganhou espaço na letra da Lei, objetivando que sua aplicação prática fosse tão satisfativa quanto àquela a qual se



propunha a legislação. Nesse sentido, é que se estuda a progressão da Lei, vislumbrando a educação como direito de todos e dever do Estado.

Revisitar a trajetória percorrida pela educação nos textos constitucionais requer especial atenção às Assembleias Constituintes brasileiras, desde o ano de 1824, com a Constituição Imperial até a Constituição Federal de 1988, isto porque, como é juridicamente sabido, para haver uma lei específica sobre a temática educação, esta deve ter previsão legal na Constituição. Trata-se da garantia do direito público subjetivo à educação, sendo premissa do poder público a implementação de ações e políticas públicas que concretizem essa garantia ao sistema educacional de forma efetiva enquanto direito social.

A Assembleia Constituinte de 1823 sediou discussões sobre a educação, a partir do projeto de elaboração de um tratado para a educação acerca da juventude brasileira e da criação de Universidades. Esse foi considerado o esforço máximo desse primeiro passo constitucional, que permaneceu incompleto. Todavia, há de se ressaltar a então primeira Constituição de 1824, que estabeleceu, mesmo que genericamente, a instrução primária gratuita e aberta a todos os cidadãos, por meio do artigo 179.

Conforme Chizzotti (2005, p. 53):

A gratuidade universal à educação primária, genericamente proclamada e candidamente outorgada na Constituição, não derivou de interesses articulados e reclamos sociais organizados, inserindo-se no texto como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado.

Esse instituto de gratuidade e acesso à instrução primária ocorria de forma centralizada no Império, e com uma Lei Imperial de 1827 regulou-se a criação de escolas chamadas de “escolas de primeiras letras” em todos os lugares com maior número de população do país. A partir do Ato Adicional de 1834 o encargo e responsabilidade por esses espaços educacionais passaram a ser das províncias, trazendo a figura da descentralização.



Apesar de ter se tornado alvo de críticas por intelectuais e políticos da época, essa descentralização foi permitida pelo fato de que a educação popular não possuía relevância frente à elite governante. De acordo com a reflexão de Sucupira (2005, p. 67):

[...] as classes dirigentes não se sensibilizavam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção da ordem”, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico.

Como consequência, as províncias tinham condições escassas para o mantimento das escolas, não fornecendo uma educação com a qualidade que se esperava. Surgia, assim, o questionamento quanto à competência dessas províncias em relação aos poderes gerais do Estado, o que deixava cada vez mais distante o ideal de universalização da educação básica.

A Constituinte de 1891, por sua vez, omitiu-se no que se refere à gratuidade da educação primária, que já era declarada, mas manteve a descentralização do Ato Adicional de 1834, bem como a liberdade de ensino, com posição firme em favor da laicidade nas escolas e demais estabelecimentos públicos, tema em debate desde a Lei Imperial, que instituía a educação religiosa como diretriz aos professores.

Quanto à competência sobre a educação escolar, seguia-se o federalismo educacional, na medida em que assegurava-se o poder dos governos estaduais e locais sobre o ensino primário. Pode-se dizer que com a instauração do sistema federativo e a adoção do presidencialismo no Brasil os assuntos relacionados à educação permaneciam inertes.



Para Cury (2005, p. 80), muito embora as falhas existentes, não se pode afirmar que a Constituinte de 1891 havia ignorado a educação escolar, embora não estivesse relacionada diretamente com a democracia:

Mas a se deduzir do seu conjunto, pode-se afirmar que a tônica individualística, associada a uma forte defesa do federalismo e da autonomia dos Estados, fez com que a educação compartilhasse, junto com outros temas de direitos sociais, os efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático.

O debate sobre a intervenção dos poderes federais na área da educação é retomado com base na Revisão Constitucional de 1926, em que as inúmeras emendas propostas iam de encontro com a ideia de garantir maior presença do Estado na educação escolar.

Conquanto a liberdade de ensino não tenha sido alvo em nenhuma das Constituições de alteração, sendo erigido como princípio constitucional, o Estado não deixaria de controlar o princípio do ensino oficial. Assim, sendo incumbência do Estado o reconhecimento de diplomas emitidos, criou-se, a partir daí, uma série de normas para a regulação do ensino particular, além da tomada para si da educação como uma prestação de serviço público.

A Revisão Constitucional de 1926 elucidou o papel da União quanto à instrução básica, e por intermédio da educação é que o Estado se torna um “demiurgo” da nação (do grego, em tradução livre como “o que trabalha para o público”). Para Cury (2005, p. 104) “a Revisão de 1926 antecipa em 8 anos a concepção da educação como direito social pelo qual o Estado dá uma resposta, que não é a da “outorga”, às pressões de vários movimentos civis entre os quais as pressões do operariado”.

Tanto a Constituição de 1981 quanto à Revisão Constitucional de 1926 não incorporaram ideias e princípios que já vinham sendo discutidos pela doutrina política e educacional. Desse modo, o progresso relativo à educação foi pequeno, embora tenha



fortalecido os poderes estaduais, que resultariam, mais tarde, na instauração de uma política nacional.

Na Constituição de 1934 a educação ganha um capítulo específico, e se a Constituição de 1891 nada mencionava acerca da gratuidade do ensino, nesse momento a Lei foi clara, afirmando que a educação era um direito de todos e que seria ministrada pela família, mas também incumbindo a responsabilidade aos poderes públicos, de acordo com o artigo 149.

Dessa feita, afirma Rocha (2005, p. 138) que “[...] a nossa conclusão não pode ser outra senão a de que a Constituição de 1934 é uma Carta plenamente realizada na história educacional do país, contrariamente ao que se possa imaginar em decorrência do seu curto período de vigência legal”. Esse período trouxe significativa inovação ao campo educacional, e com ela o gradativo aumento da participação do Estado nas questões da educação.

Em 1937 surgiu a Constituição conhecida como “Polaca”, por assim dizer, por ter sido inspirada no modelo polonês. Tratou-se de uma Constituinte autoritária que atendia aos interesses políticos dominantes, vinculando a educação a valores cívicos e econômicos, fortalecendo a centralização dos sistemas educacionais.

A Constituinte de 1946 começa a esboçar o ideal de gratuidade para além do ensino primário, que só se concretizará na Constituição Federal de 1988, que abarcará a plenitude da gratuidade em esfera oficial. Todavia, a polêmica da questão federativa é constante, havendo muito debates sobre a competência ser da União, exclusivamente, ou pertencente aos Municípios, pela proximidade com as instituições de ensino, ou, ainda, como competência da esfera Estadual.

É, sobretudo, nesse caminho de discussão entre centralização e descentralização de competência entre os poderes, que inicia-se um debate em torno da LDB, que



percorreu um caminho lento com uma tardia aprovação, depois de mais de quinze anos da promulgação da própria Constituição, conforme leciona Oliveira (2005, p. 186-187):

Isto se deu em detrimento de uma reflexão mais abrangente que localizasse claramente os nossos principais problemas educacionais e formulasse as diretrizes para sua resolução, postergando-se, tal definição para o momento seguinte, quando da discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação, que seriam aprovados mais de quinze anos depois de promulgada a Constituição.

O Congresso Constituinte de 1967 foi palco das discussões que já vinham compondo-se desde 1950, quanto à relação entre educação e desenvolvimento, tanto no plano acadêmico como no político. Na década de 1960, buscava-se a adequação do projeto educacional para que atendesse o novo projeto nacional, em todas as modalidades de ensino e também na formação profissional.

Não distante disso, estava a retomada de medidas adotadas pela Lei de Diretrizes e Bases (1961), e, conseqüentemente, pelo Plano Nacional de Educação (1960), sobre a universalização e extensão do ensino fundamental, perpassando pelo ensino médio e a tendência de profissionalização nesta modalidade de ensino.

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como a “Constituição cidadã”, justamente por levar em conta a mobilização da sociedade civil em prol de uma restauração democrática, questionando e exigindo que fossem divididas as parcelas de poder para que houvesse uma liberalização do regime. Sobre esse processo representativo da democracia, ensinam Cury, Horta e Fávero (2005, p. 22) que:

A Constituição de 1988 foi promulgada em clima de democracia. Depois de mais de 20 anos de regime autoritário e de vigência de leis de exceção, a nação legitimava suas normas através de um processo constituinte, que produziu um novo estatuto jurídico para o país. Bastante enfática nos direitos coletivos e sociais, desde logo ela será problematizada na efetiva garantia dos mesmos. [...] A assinalação desses direitos deve-se, em parte, à mobilização popular que punha esperanças renovadas em uma constituição democrática e aberta a sua participação, pela maneira com que se revestiu o seu processo de elaboração.



Dessa forma, a Constituinte de 1987-1988 incorporou a participação social, organizada por meio de consultas coletivas (ou populares) representativas dos interesses do povo. Especificamente sobre o campo educacional, salienta-se o caráter público de toda a educação, ao passo que o Estado é o responsável pelas atribuições dos serviços que presta à população. A Carta Magna reconhece as escolas regulares privadas com fins lucrativos e também as escolas regulares oficiais de caráter estatal, além das regulares privadas não lucrativas.

Feita uma retomada sobre a educação como direito, esta foi declarada na Constituição de 1934, sendo mantida, ampliada e até mesmo remodulada ao longo das próximas Constituintes. A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário tornaram-se princípios da educação nacional, sendo um direito protegido e reafirmado pelos cidadãos brasileiros. A educação, portanto, é direito público subjetivo, ampliando a sua dimensão democrática:

Mas a assunção da educação como direito público subjetivo amplia a dimensão democrática da educação, sobretudo quando toda ela é declarada, exigida e protegida para todo o ensino fundamental e em todo o território nacional. Isto, sem dúvida, pode cooperar com a universalização do direito à educação fundamental e gratuita. O direito público subjetivo auxilia e traz um instrumento jurídico institucional capaz de transformar este direito num caminho real de efetivação de uma democracia educacional (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005, p. 26).

Esse momento histórico fortaleceu a educação enquanto direito social, fazendo com que a participação da sociedade civil na elaboração da Constituinte — especialmente por aqueles que historicamente foram excluídos ou marginalizados em relação aos bens sociais — fosse meio para alcançar a efetivação do princípio da igualdade.

Em suma, de 1824 a 1988, dentre as sete Constituições brasileiras, apenas quatro puderam contar com representação popular para sua formulação. Mais especificamente



a Constituição Federal de 1988 obteve um índice expressivo de participação da comunidade nacional, e de destaque tornou-se a premissa de garantia pela educação de qualidade em conjunto com a defesa da escola pública.

Ainda em razão da Constituição Federal de 1988, como dito anteriormente, a educação passou a ganhar um lugar de destaque, na medida em que as emendas populares efetivaram a educação como direito de todos em um legítimo direito social, universal, democrático, gratuito, comunitário e com padrão de qualidade elevado.

Sabendo-se que é de suma importância a análise dos debates que envolvem a legislação educacional, e que cabe a reflexão sobre a sua implantação e, sobretudo, das consequências advindas para a educação pública, é que o estudo segue para um exame crítico-reflexivo acerca da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira propriamente.

As políticas públicas educacionais e a LDB enquanto instrumento garantidor de justiça social

O estudo da trajetória das políticas públicas relacionadas à educação permite uma sistematização das continuidades e rupturas havidas no decorrer dos anos, assim como a compreensão de novas propostas, que possam ser emergidas na educação brasileira.

A ideia de que a educação é uma política social é reforçada por Azevedo (1997, p. 05), que identifica dois pontos fundamentais desse processo: as políticas públicas vistas em um plano mais abstrato contando com “estruturas de poder e de dominação”, além dos conflitos sociais que trazem a figura do Estado como “condensadora” dessas problemáticas; e, sob um ponto de vista mais concreto, leva em consideração os “recursos de poder que operam na definição de políticas públicas” em que o Estado torna-se a principal referência.



Importante salientar outro aspecto que é destacado pela autora, que reflete as políticas públicas educacionais como construções e representações sociais, na medida em que uma realidade é determinada pela cultura e simbologia implícita à ela:

Outra importante dimensão que se deve considerar nas análises é que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria (AZEVEDO, 1997, p. 60).

O debate central sobre o caminho pelo qual se devem conduzir as políticas públicas, especialmente àquelas voltadas para os setores sociais, tem ganhado respaldo e atenção. Está nas mãos da sociedade o poder de decisão, de voz e de vez em relação ao andamento das políticas públicas, a implementação das políticas e programas de ação governamental está estritamente ligada às forças sociais.

Nesse contexto, deu-se a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024 de 1961, que de certo modo “devolveu” a autonomia para os estados sobre a organização dos sistemas de ensino, que era atribuição do governo federal como competência para legislar sobre todos os níveis de ensino. Desde já, cabe ressaltar que a LDB, assim conhecida, sofreu inúmeras emendas e modificações, alterando substancialmente seus objetivos e finalidades precípuas, tema de estudo aprofundado na sequência.

Sobreveio posteriormente a Lei 5.692 de 1971, que modificou a denominação até então conhecida de ensino primário e secundário para primeiro e segundo graus, sendo que o segundo grau abordaria um ensino de caráter profissionalizante. As novas normas estabelecidas pela referida Lei não foram alvo de debate na sociedade, adotando um caráter tecnicista, que não buscava a seletividade de ensino, mas que reforçava a divisão das classes sociais, em desacordo com o discurso de equidade presente em sua teoria.



Com a ascensão da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais obtiveram maior destaque, e a sua proposta foi alicerçada na melhoria da qualidade do processo de aprendizagem como meta principal do ensino. Conforme destaca Carneiro (2014), com as alterações e com o surgimento de cada nova versão da LDB surgem novos questionamentos acerca da real funcionalidade dessa legislação com relação à reestruturação da prática escolar. A preocupação dos professores/educadores e das instituições de ensino perpassava pela substituição do antigo por novas convicções, acompanhando a atualização legal.

Assim, considera-se que o pensamento de Teixeira (1957) sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, que afirmava que, embora a Lei não fosse completamente satisfatória — de modo que não garante efetivamente todos os aspectos aos quais deveria abranger — retratava e revelava as contradições do sistema educacional, que perpassava pelos meios social e cultural, sendo um marco inicial para o desenvolvimento da educação no Brasil.

Sabendo-se que a Lei de Bases e Diretrizes da Educação está para além de uma legislação pontual, tratando-se de uma premissa de defesa do processo educacional, cabe indagar o papel do Congresso Nacional em relação à legislação de ensino. A respeito do tema Saviani (2015) traz contribuições significativas.

Muito embora os dispositivos legais não sejam originários do Poder Legislativo, o texto legal final pode ser considerado de sua autoria, na medida em que sua interferência nos projetos do Poder Executivo (exercida basicamente por meio de emendas parlamentares) altera substancialmente a norma.

Historicamente, desde a propositura do Anteprojeto de Lei, e ulteriormente do projeto e da exposição de motivos que o acompanhava, denota-se que o aspecto político-partidário foi de grande influência para o posicionamento dos deputados em relação ao Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Reforça essa afirmação Saviani (2015,



p. 40) indicando que “o projeto original das Diretrizes e Bases da Educação esbarrou na correlação de forças representada pelas diferentes posições partidárias que tinham lugar no Congresso Nacional”.

O projeto, que deu entrada no Congresso em 29 de outubro de 1948, sofreu diversas emendas e alterações, sob a justificativa de que havia uma dispersão da ordem pedagógica e contrassenso ao sentido constitucional dos sistemas de ensino, sendo arquivado.

Com posterior desarquivamento, em 17 de julho de 1951, permaneceu tramitando por mais de cinco anos, até 29 de maio de 1957, obtendo-se, finalmente, início a discussão do projeto no Plenário da Câmara; projeto este que já não mantinha a composição inicial, emendado por diversas vezes sob os mais variados aspectos. A partir de solicitações para que o projeto fosse, novamente, reformulado, voltou à Comissão de Educação e Cultura.

Entre os questionamentos e indagações sobre a finalidade da Lei que resultaria do projeto em comento, já em fase de tramitação final, estava a tendência de insuficiência das propostas formuladas por não atentarem ao desenvolvimento da educação brasileira, respaldando tão somente os métodos envoltos às leis do ensino. Para Saviani (2015, p. 46) essa tendência:

[...] salienta a necessidade de o projeto criar condições para a construção de um sistema de ensino voltado para a realidade e as necessidades do desenvolvimento brasileiro. [...] a Lei de Diretrizes e Bases não pode ser uma moldura jurídica, mas deve fixar os objetivos, os meios e as condições de planejamento, através dos quais possa o poder público coordenar os esforços da nação no campo educativo.

Com um intervalo de tempo entre apresentações de substitutivos para a redação final, ocorre a aprovação do projeto pela Câmara dos Deputados em 25 de fevereiro de 1960 (mais de onze anos após o projeto ter dado entrada no Congresso).



Importa dizer que o texto aprovado não atendia necessária e objetivamente nenhuma das partes envolvidas no processo, tratando-se de uma construção a partir de concessões mútuas. Resultante, portanto, de uma estratégia de conciliação — que garantia a continuidade do sistema de dominação — a Lei não abarcava os princípios e finalidades primordiais com os quais utopicamente idealizava-se. Porém, conforme afirmou Anísio Teixeira, em relação à norma, “meia vitória, mas vitória”.

A fase de (des) figuração do projeto que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi anterior à Revolução de 1964, que, por sua vez, representou uma ruptura política no país, objetivando a prevalência da ordem socioeconômica. Consequentemente, fundamental era o ajuste das novas condições políticas, com a imposição de uma reforma da organização escolar; o que foi institucionalizado por meio de nova legislação educacional. A finalidade primordial desse ajuste era “[...] preservar o sentido social da educação enquanto mecanismo de ascensão social, legitimação das diferenças e justificação dos privilégios” (SAVIANI, 2015, p. 161).

Reflexões sobre o sistema educacional e o direito indistinto à educação

Partindo-se do pressuposto de que a educação é um direito de todos, indistintamente, e que é por meio da classe política que emergem as legislações educacionais, destaca, oportunamente, dois requisitos para que esse distanciamento social seja suprido. O primeiro deles reflete a composição do Parlamento quase que totalitariamente pela classe dominante, sem que corresponda ao ideal de liberdade e igualdade política. O segundo requisito aponta para a imprescindível valorização das questões educacionais junto ao Parlamento, sendo abordada de forma mais sistemática e fundamentada.

A partir disso, propõe-se uma reflexão sobre a problemática educacional e os meios de soluções dos impasses no âmbito da educação:



Com efeito, as soluções para os problemas educacionais são, de certa forma, relativamente simples; a complexificação frequentemente decorre mais da tergiversação em torno das soluções. Isso porque, na medida em que as soluções impliquem uma democratização mais radical, elas acabam mexendo com os quadros de estratificação da sociedade, atingindo, em consequência, interesses à luz dos quais todo um conjunto de reinterpretações da questão educacional é mobilizado (SAVIANI, 2015, p. 169-170).

Desse ideal é que surge a necessidade de modificação na forma de tratamento proferida pelos parlamentares, dedicando-se às questões educacionais com seriedade e espírito público, delimitando com clareza os objetivos e ações a serem desenvolvidos, tomando providências cabíveis para a efetivação de um sistema democrático, que possa garantir igualdade entre cidadãos de classes sociais distintas às mesmas condições em relação ao amplo acesso à educação pública.

Imprescindível é o destaque para as obras de Teixeira, que refletem a situação educacional brasileira. Ao passo que em outros países programava-se uma educação baseada na universalidade e gratuidade, no Brasil, Anísio idealizou a recuperação da escola primária no país com sua implementação definitiva.

Assim, quando pensado no contexto histórico de suas obras, trazem reflexões e críticas completamente atuais, mesmo que tenham sido escritas a mais de sessenta anos, o que demonstra o quão visionário foi Teixeira, em relação aos caminhos pelos quais percorreria a educação do país.

Depois de todos esses anos, o Brasil continua passando por situações de crise no sistema educacional. Seguem as mesmas distorções e percalços que não permitem que se estabeleça definitivamente um parâmetro para a educação brasileira. De suma importância a análise do conteúdo dessas obras, que tratam com atualidade e eficiência sobre o tema da educação enquanto política pública.



A disparidade existente entre os sistemas educacionais para ensino de ricos e pobres, com a formação da classe elitista, dá lugar à “educação comum”, formando o cidadão democrático, não apenas pelo conceito bastante amplo de democracia, mas como um novo pressuposto de conhecimento científico, dotado de atividades intelectuais e de trabalho, com especialização e técnica.

Mesmo com toda a evolução e revolução do conhecimento e dos meios empregados no ensino e no sistema escolar, o que impede — e impediu desde o início — o deslanche da escola pública, contando com uma educação laica, gratuita, pública e de qualidade, fazendo com que nunca atingisse o ápice integralmente, foram as resistências aristocráticas ao longo do tempo, firmada na educação seletiva, para poucos, para a elite.

Ensina Teixeira (1957, p. 47) que:

A expansão educacional brasileira participa desse vício quase diria congênito. Indicamos, entretanto, o que nos parece deveria ser a nova política educacional para o Brasil e, a fim de promovê-la, bosquejamos um sistema de administração em que se casem as vantagens da descentralização e autonomia com a da integração e unidade dos três poderes — federal, estadual e municipal — do país.

Dito de outra forma, é por intermédio da descentralização, com a divisão das atribuições e a liberdade de organização entre os três poderes, que se possibilitam condições para a criação de um sistema escolar nacional público, para contar plenamente com o desenvolvimento das potencialidades educacionais.

Em consonância com o mencionado anteriormente, Teixeira (1967) faz uma análise quanto à crise na educação e a persistência em dar continuidade à busca e ao estudo de soluções passíveis, buscando a harmonia entre educação, cultura e sociedade. É a partir dessa reflexão que se instrui um processo dinâmico, objetivando a continuação de esforços pela formação de uma consciência nacional esclarecida, que seja capaz de moldar e orientar os ditames educacionais.



Considerações finais

As políticas públicas em educação enfatizadas no presente trabalho por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei nº 9.394/96), demonstram a contextualização histórica a qual estão inseridas, além da sua instituição como um instrumento garantidor de uma educação pública, laica, gratuita e com acesso democrático para todos. A educação como política pública social reflete a efetividade da LDB como uma ferramenta efetiva em relação à garantia dos preceitos de justiça social.

Partindo do pressuposto de que as políticas educacionais são fundamentais para a efetivação dos anseios sociais, buscou-se ressaltar as transformações que permitiram o conceito de igualdade e de justiça social de cidadãos que pertencem a classes sociais distintas em relação ao amplo acesso à educação pública.

Por meio da análise da cronologia histórica da educação, demonstra-se a instrumentalização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação como ferramenta de modificações do sistema educacional, propiciando que o poder exercido pela sociedade seja prático, e não utópico. Assim, a busca pelos direitos e pelo acesso democrático a esses meios, faz da LDB um caminho imperfeito, mas existente, enquanto garantidora de justiça social.

A Lei, embora tenha sido tardia, refletiu o campo da educação como um todo, que gradativamente foi reconhecido como direito social por meio das legislações, estando a disposição de todo o cidadão brasileiro, sem distinção, por meio das premissas de ser um direito público, gratuito e de qualidade ao acesso de todos.

A concretização dessa Lei é resultado de árduas lutas, devendo ser reconhecida como um primeiro passo, um parâmetro inicial e que deve estar em constante evolução. Conforme defende Teixeira (1967), o sistema educacional deve contar, da mesma



forma, com as adaptações dentro do quadro nacional da lei básica, de acordo com as particularidades e autonomia de cada estado do país, para a completude da educação nacional.

Referências

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Brasília: jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro: set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.



_____. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Rio de Janeiro: mar. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926. **Emendas à Constituição Federal de 1891.** Rio de Janeiro: set. 1926. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834. Ato Adicional. **Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832.** Rio de Janeiro: ago. 1834. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei 11 de agosto de 1827. Lei Imperial. **Cria dois cursos de ciências jurídicas e sociais, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda.** Rio de Janeiro: ago. 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-11-08-1827.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei n. 6, de 12 de novembro de 1772. **Cria as aulas régias de frequência.** Lisboa: nov. 1772. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/upload/docs/Lei-6-11-1772.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília: dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Revogada pela Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

CARDOSO, T. F. L. As Bases da Educação: as Aulas Régias, a Academia Militar, as Aulas de Anatomia. **Revista Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, a. 168 (436): p. 217-240, mai.-jun., 2007. Disponível em:



<<https://drive.google.com/file/d/0B52TfDyGHoA1b0tGVnR0S0JKemM/view>>.

Acesso em: 13 ago. 2018.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FÁVERO, O. (org.). **A Educação nas Constituições Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

OLIVEIRA, M. A. M.; SOUZA, J. E. Perspectivas históricas da escola pública no Brasil. In: RÜCKERT, F. Q.; SOUZA, J. E. (orgs.). **A escola pública no Brasil**: temas e problemas. Porto Alegre: Evangraf, 2016. p. 07-18.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino. 7 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2015.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

TEIXEIRA, A. S. **Educação não é privilégio**. 2. ed. revis. e ampl. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

_____. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1976.

Sobre as autoras

Chanauana de Azevedo Canci Manfio

Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Câmpus de Frederico Westphalen/RS. Bolsista CAPES/FAPERGS. Graduada em Direito (URI) e Relações Públicas (UFSM). E-mail: chanauana_canci@hotmail.com

Valesca Brasil Costa

Doutora em Educação (UNISINOS), Mestre em Educação (UFPel), Graduada em Filosofia (UFPel) e Direito (UCPel). E-mail: valescacosta@gmail.com

Recebido em: 10/07/2018

Aceito para publicação em: 01/08/2018