

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A LEGISLAÇÃO COMO FONTE E MEMÓRIA EDUCACIONAL

André Paulo Castanha

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13960>

Submetido em: 2025-11-02

Postado em: 2025-11-10 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A LEGISLAÇÃO COMO FONTE E MEMÓRIA EDUCACIONAL

ANDRÉ PAULO CASTANHA¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0571-0960>

[<sandrecastanha66@gmail.com>](mailto:sandrecastanha66@gmail.com)

¹ Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Francisco Beltrão, PR, Brasil.

RESUMO: As leis educacionais, como quaisquer outras, são fontes históricas, registros datados e carregam a memória das ações e das intenções dos homens em determinado tempo. Nesse sentido, o objetivo deste texto é analisar a legislação como um movimento histórico, buscando explicitar as características da sociedade que a produziu e seu valor como fonte/local da memória educacional. Alicerçado no materialismo histórico-dialético, este estudo analisa a lei como um documento dinâmico, que revela uma diversidade de dados da realidade social e educacional, permitindo caracterizar a sociedade que a produziu. No texto, exploram-se os conceitos de história, de memória e de fontes, assumindo-se que as leis são dialéticas ou sínteses de múltiplas determinações. De modo objetivo, evidencia-se que é possível interpretar a legislação educacional como memória histórica, fazendo um comparativo entre o proposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e na de 1996, considerando a temática do Ensino Primário/Fundamental. Assim, almejam-se contribuir com o debate historiográfico sobre memória, fontes e uso e interpretação da legislação educacional nos estudos histórico-educativos.

Palavras-chave: legislação educacional, educação e memória, história e memória, interpretação de fontes

LEGISLATION AS A SOURCE AND MEMORY OF EDUCATION

ABSTRACT: Like any other laws, educational laws are historical sources and dated records that carry the memory of the actions and intentions of people at a given time. This text aims to analyze legislation as a historical movement to explain the characteristics of the society that produced it and its value as a source of educational memory. Based on historical-dialectical materialism, the study examines the law as a dynamic document revealing diverse data on social and educational realities. This allows us to characterize the society that produced the law. The text explores the concepts of history, memory, and sources, assuming that laws are dialectical syntheses of multiple determinations. It objectively demonstrates that educational legislation can be interpreted as historical memory by comparing the proposals in the 1961 and 1996 National Education Guidelines and Framework Laws, considering the theme of primary/elementary education. Thus, this study aims to contribute to the historiographical debate on memory, sources, and the use and interpretation of educational legislation in historical and educational studies.

Keywords: educational legislation, education and memory, history and memory, interpretation of sources.

LA LEGISLACIÓN COMO FUENTE Y MEMORIA EDUCATIVA

RESUMEN: Las leyes educativas, al igual que el resto de las leyes, son fuentes históricas, registros fechados que reflejan la memoria de las acciones e intenciones de las personas en un momento determinado. En este sentido, el objetivo de este texto es analizar la legislación como un movimiento

histórico para explicar las características de la sociedad que la produjo y su valor como fuente y lugar de la memoria educativa. Desde una perspectiva materialista histórica y dialéctica, este estudio analiza la ley como un documento dinámico que revela una diversidad de datos sobre la realidad social y educativa, lo que permite caracterizar la sociedad que la produjo. En el texto se exploran los conceptos de historia, memoria y fuentes, partiendo de la base de que las leyes son dialécticas o síntesis de múltiples determinaciones. De manera objetiva, se evidencia que es posible interpretar la legislación educativa como memoria histórica mediante la comparación entre la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1961 y la de 1996 en lo referente a la temática de la enseñanza primaria o fundamental. De este modo, se pretende contribuir al debate historiográfico sobre la memoria, las fuentes y el uso e interpretación de la legislación educativa en los estudios histórico-educativos.

Palabras clave: legislación educativa, educación y memoria, historia y memoria, interpretación de fuentes.

INTRODUÇÃO

A leis educacionais, assim como quaisquer outras, são fontes históricas. Segundo Le Goff (1994), são documentos e monumentos, isso porque constituem registros escritos datados e carregam a memória das ações e das intenções dos homens em determinado tempo.

Na perspectiva positivista, as leis são expressão de verdades, haja vista que se caracterizam como documentos escritos e oficiais. Em função do avanço da crítica à concepção positivista sobre a análise da legislação educacional, os estudos que tomam as leis como objetos sofreram várias avaliações negativas de historiadores filiados ao marxismo ou à Nova História, levando a um certo abandono do uso da legislação como fonte para entender a história da educação.

É evidente que temos muitos estudos (dissertações, teses e artigos) que se utilizam e analisam a legislação no campo da História da Educação ou da Política Educacional. Todavia, investigações mais teóricas que tratam da legislação educacional como fonte ou memória da educação são bem mais raras. Entre as poucas pesquisas localizadas, destacamos as de Miguel (2006), de Oliveira (2006), de Autor 1 (2011) e de Azevedo (2023). Também merece destaque nesse grupo o estudo de Evangelista e Shiroma (2019), intitulado *Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo*. Embora não focalize a legislação, as indicações de análise e a interpretação das autoras servem para o trabalho com a legislação.

No dicionário Aurélio, a palavra lei está definida da seguinte forma: “1. Regra do direito ditada pela autoridade estatal e tornada obrigatória para manter numa comunidade, a ordem e o desenvolvimento. 2. Normas ou conjunto de normas elaborada e votadas pelo poder legislativo” (Ferreira, 2004, p. 1191-2). O termo legislação, por sua vez, é caracterizado como “1. Conjunto de leis acerca de determinada matéria. 2. A ciência das leis. 3. A totalidade das leis dum Estado, ou de determinado ramo do direito” (Ferreira, 2004, p. 1191). Os verbetes apresentados no dicionário Aurélio deixam claro que leis e legislação são códigos aprovados pela sociedade, em suas várias instâncias legislativas que normatizam direitos, obrigações, deveres individuais e coletivos em um determinado período histórico. Diante dessas definições, não temos dúvidas em afirmar que as leis são, portanto, fontes históricas fundamentais que revelam as características das sociedades que as produziram, trazendo informações relevantes sobre o contexto histórico de sua produção.

Dedicamo-nos ao estudo da legislação educacional há muitos anos, por meio de leituras, de interpretações e de comparações, com o intuito de entender o seu papel na organização social. Nesse conjunto de estudos, concluímos de que a legislação, que trata de ou que garante direitos, não tem a sua aplicação imediata, ao passo que as leis que definem os deveres/as obrigações se impõem facilmente. Como a legislação educacional garante direitos, a sua aprovação e a sua implementação exigem toda uma luta política dos sujeitos ou setores interessados. Isso evidencia que as leis são sempre sínteses de múltiplas determinações (autor 1, 2011) e expressam uma determinada conjuntura histórica, ou seja, a sua aprovação resulta da ação de um conjunto de forças políticas, mas a sua implementação (a garantia efetiva do direito), muitas vezes, requer bem mais mobilização.

Considerando essa hipótese, podemos formular muitas perguntas. Para este texto, fazemos apenas três: É possível captar valores, preconceitos, práticas sociais e anseios presentes na sociedade de um determinado período pela análise da legislação educacional? É possível apreender o movimento histórico de uma determinada sociedade considerando o exposto nos textos legais? É possível tomar a legislação como fonte/local da memória educacional?

A fim responder a esses questionamentos, neste artigo, analisamos a legislação como um movimento histórico, buscando explicitar as características da sociedade que a produziu e o seu valor como fonte/local da memória educacional. Para tanto, não podemos considerar a lei pela lei, como um documento estático, mas sim dinâmico, que revela uma diversidade de dados da realidade social e educacional, permitindo caracterizar a sociedade que a produziu. Thompson salientou que o historiador “engajado” encontra fatos e evidências nos documentos, bastando fazer as perguntas certas. Todavia, “os fatos não revelarão nada por si mesmos, tendo o historiador de trabalhar arduamente para permitir que eles encontrem ‘suas próprias vozes’”. Entretanto, “os fatos não podem ‘falar’ enquanto não tiveram sido ‘interrogados’” (2021, p. 61). Em outras palavras, para fazer boas interrogações, é preciso conhecer bem o contexto/movimento que produziu a lei. Como orientou Saviani, há situações em que devemos privilegiar o lugar do palco, em outras, os bastidores, “a fim de trazer à tona as motivações políticas a partir das quais as diferentes propostas foram sendo formuladas” (1996, p. 9).

Para dar conta do objetivo proposto organizamos o texto em três partes. Na primeira, tratamos, de forma bem objetiva, dos conceitos de história, de memória e de fontes. Na segunda, procuramos demonstrar que as leis são dialéticas ou sínteses de múltiplas determinações. Na terceira, evidenciamos, objetivamente, como é possível interpretar a legislação educacional como memória histórica, tomando como base para a análise e interpretação as versões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1961 e de 1996, focalizando a análise nas questões relacionadas ao Ensino Primário/Fundamental. Nesse sentido, analisamos e interpretamos alguns dos dispositivos legais que normatizaram esse segmento de ensino, procurando extrair dados reveladores da memória social e educacional presente em cada período.

Almejamos, com isso, contribuir com o debate historiográfico sobre memória, fontes, uso e interpretação da legislação educacional.

HISTÓRIA, MEMÓRIA E O TRATO COM AS FONTES

Adotamos como premissa de nossa análise que a História é processo e movimento. Conforme indicou Bloch, “o passado é, por definição, um dado que nada mais modificará”, porém, “o

conhecimento do passado é uma coisa em progresso, que incessantemente se transforma e aperfeiçoa” (2001, p. 75). Nesse sentido, Félix enfatizou que “A história como conhecimento, isto é, como operação intelectual, envolve registro, distanciamento, problematização de objeto, crítica e reflexão, dessacralização de memória, ‘representação do passado’” (1998, p. 27).

A História, portanto, é memória, contudo, a memória é dialética e se movimenta considerando as escolhas dos historiadores, sobre o que sobrevive do passado e seu interesse em utilizá-la como fonte. Segundo Le Goff, tais escolhas foram/são efetuadas “quer pelas forças que operam no desenvolvimento temporal do mundo e da humanidade, quer pelos que se dedicam à ciência do passado e do tempo que passa” (1994, p. 535), ou seja, resultam das contradições sociais, das lutas e dos embates entre os interesses individuais e coletivos envolvidos em disputas no interior da sociedade, no momento da produção dos fatos e, posteriormente, quando os fatos são analisados pelos historiadores, a partir das suas concepções de mundo.

Como membros de uma comunidade, estabelecemos uma relação de identidade que é cimentada essencialmente pelo passado. Na definição de Hobsbawm, o passado é uma “dimensão permanente da consciência humana” presente nas suas instituições e relações. Dessa condição, decorre um problema para os historiadores, o de “analisar a natureza desse ‘sentido do passado’ na sociedade e localizar suas mudanças e transformações” (1998, p. 22). Isso só é possível pela análise criteriosa das fontes, isto é, dos vestígios do passado que foram preservados pela tradição, pela natureza ou pela guarda das instituições criadas para esse fim. Para Félix, a História, “por ter como objetivo a busca da compreensão do homem no tempo, é um estudo da mudança e do movimento, ao contrário da tradição, que é sempre estática e cristaliza autoridades e moralidades” (1998, p. 44).

Para estabelecer uma coesão analítica sugerida por Hobsbawm e Felix, podemos recorrer às orientações metodológicas indicadas por Le Goff:

Mas não podemos esquecer os verdadeiros lugares da história, aqueles onde se deve procurar, não a sua elaboração, não a sua produção, mas os criadores e os denominadores da memória coletiva: “Estados, meios sociais e políticos, comunidades de experiências históricas ou de gerações, levadas a construir os seus arquivos em função dos usos diferentes que fazem da memória” (1994, p. 473).

É, portanto, dessa relação com a experiência do passado que construímos uma memória coletiva. De acordo com Le Goff, a memória coletiva ganhou grande relevância “com a constituição das ciências sociais e desempenha um papel importante na interdisciplinaridade que tende a instalar-se entre elas” (1994, p. 472). Nesse sentido, “a memória coletiva é não somente uma conquista, é um instrumento e um objeto de poder” (1994, p. 476).

Do exposto, ficou evidente que o desafio colocado aos historiadores está em fazer as questões coerentes e consistentes às suas fontes. Sobre isso, Félix argumentou: “Se a pergunta pelo sentido da condição humana e de sua trajetória está na base da explicação para o fazer história como investigação-testemunho, a memória” se constitui em um suporte essencial “para o encontrar-se dos sujeitos coletivos, isto é, a definição dos laços de identidade” (1998, p. 35). Nessa condição, a memória coletiva se constitui em espaço “importante na luta das forças sociais pelo poder”. Le Goff acrescentou:

Tornarem-se senhores da memória e do esquecimento é uma das grandes preocupações das classes, dos grupos, dos indivíduos que dominaram e dominam as sociedades históricas. Os

esquecimentos e os silêncios da história são reveladores desses mecanismos de manipulação da memória coletiva (1994, p. 426).

Portanto, estudar a história pela memória não significa apenas tratar da vida e da perpetuação da vida, mas também de “seu reverso, do esquecimento, dos silêncios, dos não-ditos, e, ainda, de uma forma intermediária, que é a permanência de *memórias subterrâneas* entre o esquecimento e a memória social” (Félix, 1998, p. 45).

O conhecimento histórico é fruto da coerente interpretação das fontes históricas e do uso da memória. E quais são ou o que são as fontes do conhecimento histórico? Para Marc Bloch, “tudo que o homem diz ou escreve, tudo que fabrica, tudo que toca pode e deve informar sobre ele”; isto é, “a diversidade dos testemunhos históricos é quase infinita” (2001: p. 79), ou como indicou Le Goff, “onde o homem passou, onde deixou qualquer marca da sua vida e da sua inteligência, aí está a história” (1994, p. 539). Julio Aróstegui definiu uma fonte histórica como “todo aquele material, instrumento ou ferramenta, símbolo ou discurso intelectual, que procede da criatividade humana, através do qual se pode inferir algo acerca de uma determinada situação social no tempo” (2006, p. 491). Em virtude dessas afirmações, admite-se que tudo é fonte histórica.

No entendimento de Thompson,

O conhecimento histórico é, por sua natureza (a) provisório e incompleto (mas nem por isso inverídico), (b) seletivo (mas nem por isso inverídico), (c) limitado e definido pelas perguntas feitas às evidências (e pelos conceitos que fundamentam essas perguntas), e, portanto, “verdadeiras” apenas no campo assim definido (2021, p. 74).

Concluimos, desse modo, que o conhecimento histórico é resultado da forma como o historiador trata das evidências/fontes. A esse respeito, Thompson nos lembra que elas “têm propriedades específicas. Ainda que várias questões possam ser feitas somente algumas são adequadas”. Para interpretá-las podemos propor qualquer teoria, mas são falsas todas aquelas “que não estejam em conformidade com as determinações das evidências” (2021, p. 74). Em outras palavras, não podemos analisar as evidências fora de contexto, nem distorcer as informações por elas registradas.

As fontes ou documentos, especialmente as leis, são evidências do passado, são produtos da sociedade que as produziu, segundo as relações de forças que detinham ou lutavam pelo poder; configuram-se, portanto, como registros de uma memória coletiva que caracterizou determinado recorte histórico. Para interpretá-las adequadamente, “só a análise do documento enquanto monumento permite à memória coletiva recuperá-lo e ao historiador usá-lo cientificamente, isto é, com pleno conhecimento de causa” (Le Goff, 1994, p. 545).

É nesse sentido que concordamos com Dário Ragazzini, quando afirmou: “A fonte provém do passado, é o passado, mas não está mais no passado quando é interrogada. A fonte é uma ponte, um veículo, uma testemunha, um lugar de verificação, um elemento capaz de propiciar conhecimentos acertados sobre o passado” (2001, p. 14). Ragazzini classificou as fontes como um “complexo estratificado composto de vários níveis de relações” que se entrecruzam, produzindo “uma superposição de estratificações históricas”. Ele sintetizou esse conjunto de relações em três níveis: a) as relações nas quais nascem e se produzem os documentos, ou seja, o contexto e os embates que levaram a produção da fonte; b) as relações que, no âmbito dos acontecimentos, selecionaram, conservaram, inventariaram e catalogaram as fontes/documentos, visando à sua preservação, que podem ser “causais, intencionais ou

preterintencionais” (Ragazzini, 2001, p. 15). No caso da legislação, sua preservação foi/é uma ação intencional, pois ela precisa ser difundida na sociedade para ser cumprida; c) as relações dos leitores e intérpretes, isto é, as questões ou interrogações que fazemos aos documentos, a partir das nossas concepções e interesses de pesquisa (2001, p. 15).

Evangelista e Shiroma abordam as “temporalidades inscritas no trabalho do pesquisador” de maneira um tanto diferente, mas que também devemos levar em conta. As autoras consideram três premissas. A primeira se refere ao “tempo de produção das fontes primárias, das marcas originais de sua determinação histórica”. A segunda diz respeito às leituras das “fontes secundárias cujas interpretações são produzidas em seu tempo sobre o tempo das fontes primárias que analisa”. E a terceira, por sua vez, expressa a relação do “pesquisador que, vivendo num dado momento, relaciona-se com o tempo das fontes e o tempo das análises que sobre elas se produziram”. Em meio a essas três “temporalidade[s], o conhecimento produzido pelo pesquisador em seu tempo é mediado pela análise da produção “do” período e “sobre” o período. Fontes e pesquisador sofrem objetivações que lhes são específicas e precisam estar claras para o sujeito” (2019, p. 97-98). Essa leitura de Evangelista e Shiroma explica as razões do expressivo abandono do uso da legislação como fonte por parte dos historiadores da educação.

Sobre a relação do historiador com as fontes, Thompson tem muito a nos ensinar. Em suas palavras,

O discurso histórico disciplinado de prova consiste em um diálogo entre conceito e evidência, diálogo realizado por meio de hipóteses sucessivas, de um lado, e pesquisa empírica, do outro. O interrogador é a lógica histórica; a interrogação é uma hipótese (por exemplo, acerca de como diferentes fenômenos agiram uns sobre os outros); e o interrogado são as evidências, com suas propriedades específicas (2021, p. 73).

E quem maneja tudo isso é o historiador, imerso em sua concepção de mundo. Como salientou Le Goff, “o documento não é inócuo”, mas é “o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio (1994, p. 547). É por isso que, como historiadores e investigadores, precisamos começar a “demolir esta montagem, desestruturar esta construção e analisar as condições de produção dos documentos-monumentos” (Le Goff, 1994, p. 548). Dito de outro modo, “Documentos derivam de determinações históricas que devem ser apreendidas no movimento da pesquisa, posto que não estão imediatamente dadas na documentação” (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 89).

A documentação problematizada neste texto é a legislação, inscrita como “memória de papel”, como definiu Nora, guardada em instituições autônomas, como “museus, bibliotecas depósitos, centros de documentação, banco de dados” (1993, p. 15), além de grandes repositórios digitais, acessados pela internet. Eis o desafio posto aos historiadores: pensar e repensar a história a partir da memória e da herança do passado. Le Goff nos lembra que “devemos trabalhar de forma a que a memória coletiva sirva para a libertação e não para a servidão dos homens (1994: p. 477). A legislação educacional é uma fonte que expressa uma memória coletiva, disso decorre a importância de sua interpretação como documento histórico.

A LEI É DIALÉTICA OU SÍNTESE DE MÚLTIPLAS DETERMINAÇÕES

Thompson sustentou que a base da lei é o costume, mas o “próprio costume é a interface, pois podemos considerá-lo como práxis e igualmente como lei” (1998, p. 86). Todavia, o costume pode ser alterado pela dinâmica social de produção. Como indicado por Marx, o conjunto das “relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social” (2003, p. 5). Desse modo, é a dinâmica do modo de produção, que gera transformações sociais, que dá o ritmo da manutenção ou alteração dos costumes. A lei tem como principal função manter, prevenir/punir ou estimular novos costumes na sociedade.

Os Estados modernos foram organizados tendo por base três poderes que gozam de certa autonomia: o Legislativo, responsável pela elaboração, pela aprovação e pela fiscalização das leis; o Executivo, responsável pela execução das leis, seja prestando os serviços diretamente, seja disponibilizando recursos para a sua execução; e o Judiciário, responsável por fazer cumprir as leis. Nessa organização, a legislação cumpre uma função estrutural, pois é a partir dos limites definidos para cada um dos poderes que a máquina estatal é administrada. As leis, contudo, também cumprem uma função superestrutural, haja vista que garantem certa harmonia à dinâmica social. De modo bem objetivo, as leis estabelecem direitos e deveres, fazendo a mediação entre os interesses individuais, coletivos, empresariais, institucionais e estatais, ou seja, entre interesses públicos e privados. No conjunto da legislação, a constituição é a lei suprema.

Como salientou Gramsci, o movimento constitucionalista foi desencadeado por grupos sociais para resolver questões do direito, buscando constituir uma “legislação permanente, superior aos arbítrios dos magistrados”, organizada “num quadro permanente de *‘concordia discórdia’*, de luta dentro de uma moldura legal”, podendo definir “os limites do arbítrio individual” e possibilitando “desenvolver as forças implícitas em sua função histórica” (2004, p. 142. Grifo no original). Marx afirmou: “não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição”. Em seguida, complementou: “O homem não existe em razão da lei, mas a lei existe em razão do homem” (2005, p. 50).

Toda a constituição, quando aprovada, é alçada à condição de permanente. Todavia, a história tem mostrado como elas estão à mercê dos embates das forças políticas que lutam pelo poder na sociedade. Segundo Colley,

Todas elas são criações frágeis, de papel, de seres humanos falíveis. Onde quer que existam, só funcionam direito na medida em que políticos, tribunais e populações podem e estão dispostos a fazer um esforço sustentado para pensar nelas, revisá-las quando necessário e colocá-las em prática. Não se trata, nunca se tratou, e que se diga isso de modo enfático, de artefatos inocentes. Desde o início, como ficará claro, as Constituições escritas têm tanto a ver com possibilitar variedades de poder como com restringir poder (2022, p. 21).

Um dos pilares das constituições modernas é a garantia dos Direitos Humanos. Aliás, a emergência dos direitos humanos coincidiu com a das constituições¹. Entretanto, o marco central dos direitos humanos está na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo artigo 1.º estabeleceu o seguinte: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir uns para com os outros num espírito de fraternidade” (Hunt, 2009, p. 230).

¹ A Declaração de Independência dos Estados Unidos ocorreu em 1776, a primeira Constituição americana foi estabelecida em 1788, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada em 1789 e a primeira Constituição francesa data de 1791 (Hunt, 2009).

É evidente que o texto expressa uma utopia e não uma prática política e social, mas é um direito que todos podem gritar, proclamar, reivindicar. De acordo com Hunt,

Os direitos humanos só se tornaram significativos quando ganharam conteúdo político. Não são os direitos de humanos num estado de natureza: são os direitos de humanos em sociedade. Não são apenas humanos em oposição aos direitos divinos, ou direitos humanos em oposição aos direitos dos animais: são direitos humanos vis-à-vis uns aos outros. São, portanto, direitos garantidos no mundo político secular (mesmo que sejam chamados de “sagrados”), e são direitos que requerem uma participação ativa daqueles que os detêm (2009, p. 19).

Ao estudar a questão dos direitos humanos, Marilena Chauí salientou que, antes do período moderno, os direitos dos homens derivavam da “vontade de Deus”, já com a modernidade, passaram a ser “naturais ou civis, sendo estes últimos criados pelos próprios homens”. O direito, portanto, advém da prática política. Nesse sentido, Chauí explicitou:

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político (2019, s/p).

Dentre o conjunto de direitos humanos declarados como garantias individuais e sociais, ao longo da história, podemos citar o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade e à educação. “Mas, como se trata de um direito, é preciso que ele seja garantido e para isto a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional” (Cury, 2000, p. 8). Foi trilhando esse caminho que a educação se constituiu como um direito, sendo incorporada às “constituições federais e, a partir da Emenda Constitucional de 1969, receber a formulação: direito de todos e dever do Estado” (Cury; Horta; Fávero, 1996, p. 5).

Na hierarquia da legislação nacional está a Constituição, que estabelece os direitos e as garantias fundamentais, tanto individuais como sociais e políticas. Todavia, esses direitos e garantias constitucionais precisam ser regulamentados de forma mais efetiva. No caso da educação, essa regulamentação é feita pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e suas emendas. Saviani assevera que a LDBEN,

[...] como a lei maior da educação no país, por isso mesmo chamada, quando se quer acentuar a sua importância, de “carta magna da educação”, ela situa-se imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. Dado esse caráter de uma lei geral, diversos de seus dispositivos necessitam ser regulamentados por meio de legislação específica de caráter complementar. E é precisamente nesse contexto que se vai processando, por iniciativas governamentais, o delineamento da política educacional que se busca implementar (2008, p. 2).

Como já enfatizado, denominamos por legislação um conjunto de leis que se destinam a regulamentar matérias gerais ou específicas de uma determinada área. Nesse caso, estamos tratando da legislação educacional. Cury salienta que “as leis fazem parte substantiva de um complexo jurídico que media, pelo Direito, permanentemente, as relações entre Estado e Sociedade” (2000, p. 9). Na relação Estado, sociedade e indivíduos, a lei assume uma postura de imparcialidade, de neutralidade (Thompson, 1997). Todavia, como pondera Thompson,

Desse ponto de vista, a lei é por definição, e talvez de modo mais claro do que qualquer outro artefato cultural ou institucional, uma parcela de uma “superestrutura” que se adapta por si às necessidades de uma infraestrutura de forças produtivas e relações de produção. [...]. Portanto, o domínio da lei é apenas uma outra máscara do domínio de uma classe (1997, p. 349-50).

O autor também sublinha que a lei, ao fazer parte da superestrutura política e social, cumpre uma função de ideologia por reforçar ou introduzir costumes, “regras e sanções específicas que mantêm uma relação ativa e definida (muitas vezes um campo de conflito) com as normas sociais; e, por fim pode ser vista simplesmente em termos de sua lógica, regras e procedimentos próprios – isto é, simplesmente *enquanto lei?*” (1997, p. 351, grifo no original). Em outra obra, Thompson destacou o caráter mediador da lei e usou a metáfora do campo de força, evidenciando o poder da legislação, “tanto para a estruturação do poder como para o cabo-de-guerra dialético da ideologia” (Thompson, 1998, p. 84)². Para esse historiador,

Se a lei é manifestamente parcial e injusta, não vai mascarar nada, legitimar nada, contribuir em nada para a hegemonia de classe alguma. A condição prévia essencial para a eficácia da lei, em sua função ideológica, é a de que mostra uma independência frente a manipulações flagrantes e pareça ser justa (1997, p. 354).

Diante do exposto, e considerando que vivemos em uma sociedade de classes, podemos assumir, de um lado, que a legislação pode ser vista/entendida/interpretada “estruturalmente como mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora” (Thompson, 1997, p. 353) e, de outro, a “mediação, através das formas da lei, é totalmente diferente do exercício da força sem mediações. As formas e a retórica da lei adquirem uma identidade distinta que às vezes, inibem o poder e oferecem alguma proteção aos destituídos de poder” (Thompson, 1997, p. 358).

Sobre as preocupações com as formas de análise e de interpretação da legislação como um artefato cultural ou documento histórico, Thompson faz o seguinte alerta aos historiadores: “a lei em ambos os aspectos, isto é, enquanto, regras e procedimentos formais e como ideologia, não pode ser proveitosamente analisada nos termos metafóricos de uma superestrutura distinta de uma infraestrutura” (1997, p. 358). Em outras palavras, a análise da legislação precisa considerar tanto o seu papel da superestrutura social quanto da sua função estrutural na sociedade. Na condição de estudiosos da legislação educacional, concordamos plenamente com as orientações de Thompson, todavia, se buscamos entender a legislação como síntese de múltiplas determinações, como dialética, precisamos incluir um novo elemento a ser considerado na análise: a conjuntura política e social no processo de aprovação e de execução da legislação.

Procuramos demonstrar nesse tópico que a legislação cumpre uma função estrutural e superestrutural na sociedade, visto que ela, na condição de estrutura, é fundamental para organizar as esferas do poder na sociedade e, como superestrutura, possibilita cimentar um conjunto de valores, de sonhos e de utopias, fazendo a mediação entre os interesses públicos e privados. Outro aspecto importante, que diz respeito à sua análise como fonte histórica, está associado à sua dinâmica de

² Em outra passagem, ele esclareceu melhor essa relação: “é um conjunto estruturado de relações, em que o Estado, a lei, a ideologia libertária, as ebulições e as ações diretas da multidão, todos desempenham papéis intrínsecos a esse sistema, e dentro de limites designados por esse sistema, que são, ao mesmo tempo, os limites do que é politicamente ‘possível’ e, num grau extraordinário, os limites do que é também intelectual e culturalmente ‘possível’” (Thompson, 1998, p. 77).

aprovação e de implementação. Assim, a análise e a interpretação da legislação precisam ser feitas considerando a sua conjuntura de aprovação/implementação, isto é, o contexto.

Quando se trata da legislação educacional, a história tem demonstrado que é bem mais fácil aprovar uma lei do que a implementar após aprovada. É nesse sentido que sustentamos que a lei é dialética, uma síntese de múltiplas determinações. Por ser resultado de uma conjuntura e, portanto, suscetível às transformações sociais, a legislação é uma fonte histórica que revela uma memória social e educacional, explícita ou implícita, em suas normas. São essas características que procuramos demonstrar no tópico que se segue.

A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL COMO LOCAL DA MEMÓRIA

Conforme indicou (Autor 1), “as leis relacionadas à educação constituem-se como fontes históricas documentais da mais alta importância para se produzirem conhecimentos histórico-educativos”. Contudo, para se obter conhecimentos mais acertados sobre o uso e a interpretação da legislação, não se pode analisar de “forma mecânica, ou seja, a lei pela lei”, sem estabelecer relações entre o poder político ou “fazer conexões entre a legislação educacional e o projeto político social ou a própria prática social, sem considerar as reações (incorporações/resistências) da sociedade ou setores diretamente afetados pelas medidas legais etc.” (2011, p. 319-320).

Compreender o contexto de produção/elaboração de uma lei, os interesses que estão envolvidos e os mecanismos para a sua consecução ou execução é um passo fundamental para explicitar a sua real dimensão como fonte histórica carregada de memória social. Ao considerar essa dinâmica da legislação, concordamos com Cury, quando afirmou:

É por estas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, luta por efetivações mais realistas, luta contra descaracterizações mutiladoras, luta por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou a igualdade de condições (2000, p. 8-9).

As leis são, portanto, dialéticas, sínteses de múltiplas determinações, pois a sua efetivação na prática depende de um conjunto de ações e de reações da sociedade, especialmente dos sujeitos beneficiados ou prejudicados por sua aplicação. Como salientou Cury, todos nós devemos obedecer às leis de nosso país, mas “a conformidade à lei nem sempre significa adesão interior a ela. Uma coisa é obedecer e aceitar uma lei, outra coisa é obedecer sem aceitá-la” (2000, p. 10), mantendo a luta para a sua revisão ou revogação. As leis se caracterizam como uma espécie de “acordos coletivos”, porém, na prática, os promotores/aprovadores são os primeiros a não cumprirem o que foi sancionado.

Como síntese de múltiplas determinações, nas leis educacionais estão presentes projetos políticos e de civilização que colocam em contradição a cultura erudita e a popular, a modernidade e a tradição, as classes sociais e os interesses individuais e coletivos. Na legislação, segundo (Autor 1), é possível identificar, “de forma explícita ou implícita, os valores morais, religiosos, cívicos e sociais. Estão presentes identidades étnico-culturais, sociais e profissionais. Aparecem também preconceitos, discriminações e exclusões” (2011, p. 324). Como salientado anteriormente, as leis instituem direitos,

deveres, obrigações e são “mecanismos de controle e inspeção, criam estruturas de poder, estimulam a concorrência entre indivíduos e instituições, fortalecem o Estado ou a iniciativa privada, implantam sistemas de financiamento etc.” (Autor 1, 2011, p. 324). É evidente que nem todos esses aspectos estão presentes em todas as leis, por isso, há dificuldades para interpretá-las e problematizá-las sem considerar o seu contexto e os interesses em disputas. É preciso estar atento para diferenciar o que é circunstancial ou um mero projeto do que é permanente, além de identificar os interesses dos grupos sociais interessados em sua aprovação ou não.

De acordo com (Autor 1), “os documentos e as leis são expressão do passado e, como tais, estão carregados de sentidos, que evidenciam/revelam características da sociedade que os produziu”. Os documentos do passado que temos acesso “não foram produzidos pensando nos estudos dos historiadores, mas, sim, visavam a atender às exigências burocráticas ou às necessidades específicas de um determinado momento histórico” (2011, p. 323-324). Por se tratar de “acordos coletivos”, as leis são documentos oficiais que precisaram/precisam ser difundidos na sociedade, por isso, foram/são preservadas e arquivadas. Entretanto, como já enfatizamos, foram produzidas em um contexto específico, constituindo-se em fontes históricas que revelam muitas características da sociedade que a produziu, dos problemas reais que eram evidenciados e das alternativas encontradas para solucioná-los. Esses foram os casos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, nossa primeira LDBEN, e da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nossa atual LDBEN.

As LDBENs foram/são documentos históricos datados, produzidos para atender à necessidade de organizar a educação nacional. A principal característica das LDBENs é legislar sobre todos os níveis e modalidades educacionais presentes no seu tempo, não sendo, portanto, possível analisá-las em sua plenitude em um simples artigo. Como indicado na introdução, temos como objetivo examiná-las como fonte da memória educacional, com foco específico nas questões referentes ao Ensino Primário/Fundamental.

Para analisarmos e interpretarmos uma lei, a primeira ação a ser desenvolvida na investigação é fazer a devida contextualização, buscando compreender os interesses dos grupos envolvidos. Apenas leis que tratam de questões bem pontuais e bem específicas são absolutamente consensuais em sua aprovação. Quanto mais abrangente for uma lei, mais interesses estão em jogo e, conseqüentemente, mais embates são produzidos nos processos de discussão e de aprovação. Isso ficou claramente evidenciado na elaboração e aprovação das LDBENs.

Para ilustrar, apresentamos sinteticamente a tramitação do projeto que resultou na Lei n.º 4.024, tomando como base o estudo de Saviani (1996). A Constituição de 1946 estabeleceu que cabia ao Governo Federal definir as diretrizes e bases da educação nacional, para tanto, o ministro da educação Clemente Mariani nomeou uma comissão para elaborar um projeto de lei no ano de 1947. Ao acatar a proposta, o executivo encaminhou o projeto à Câmara dos Deputados no ano de 1948. Na Câmara e no Senado, o projeto tramitou pelas comissões, foi objeto de vários pareceres e emendas em 1949, mas acabou sendo arquivado. Em 1951, o projeto foi retomado e passou a tramitar pelas diversas comissões da Câmara, chegando ao plenário somente em 1957, mas sem a conclusão da votação. No final de 1958, houve a apresentação de um projeto substitutivo, conhecido como projeto Lacerda. Em função de diversos dispositivos privatizantes presentes na proposta substituída, um grupo de educadores e profissionais liberais lançou o Manifesto em defesa da educação pública de 1959. Em fevereiro de 1960, o projeto foi aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, instância na qual foi avaliado por várias

comissões, emendado e aprovado em setembro de 1961, sendo remetido novamente à Câmara para a apreciação das alterações promovidas no texto. A Câmara debateu as alterações propostas pelo Senado, recusando várias delas. A aprovação do texto final ocorreu em 14 de dezembro de 1961, sendo direcionado para a sanção do presidente, João Goulart, e do chefe do governo parlamentarista, Tancredo Neves, em 20 de dezembro de 1961, porém, com muitos vetos.

Como o projeto da LDBEN se arrastava no parlamento por mais de uma década, precisava ser aprovado. O cenário político do ano de 1961, todavia, foi absolutamente conturbado. No plano internacional, estava em alta a Guerra Fria, e com a Revolução Cubana, a ameaça do comunismo era mais real, fazendo com que as elites se juntassem para conter o avanço do comunismo na América Latina, contando com o apoio dos Estados Unidos da América. No plano nacional, o início do governo de Jânio Quadros foi bem tenso, desagradando os seguimentos liberais, conservadores e trabalhistas, tanto que levou Jânio Quadros a renunciar do cargo presidencial com menos de sete meses de mandato, em 25 de agosto de 1961. A renúncia de Jânio ampliou a crise política, visto que seu vice-presidente, João Goulart, era mais próximo dos grupos de esquerda. A saída encontrada pelo bloco mais conciliador foi aprovar de forma relâmpago a introdução do sistema parlamentarista, sendo indicado para chefe do governo Tancredo Neves. Com essa medida, a posse a João Goulart como presidente (com poderes restritos) se deu em 7 de setembro de 1961.

Nessa conjuntura política vivida pelo Brasil, em 1961, não havia clima para produzir uma LDBEN inovadora. Saviani concluiu que o “texto aprovado não correspondeu plenamente às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo”, indicando que foi “uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, portanto, a estratégia de conciliação” (1996, p. 47-48). A leitura desse educador brasileiro sugere uma conciliação premeditada/deliberada, mas não vemos dessa forma, e sim como resultado do jogo de forças em disputa entre liberais, católicos/conservadores ou publicistas e privatistas. Uma evidência dessa disputa foi o tempo que o projeto permaneceu em discussão. Caso houvesse uma proposição de conciliação, a LDBEN poderia ter sido aprovada bem antes disso.

É fato que a LDBEN de 1961 pouca coisa apresentou de inovadora, basicamente referendando o que já vinha sendo praticado na educação, a partir das leis orgânicas da década de 1940. O principal mérito da Lei n.º 4.024/1961 foi reunir toda a legislação educacional em uma só lei.

Concentramo-nos agora na trajetória da Lei n.º 9.394, de 1996, que estabeleceu a nossa atual LDBEN. A Constituição de 1988 avançou qualitativamente na garantia de direitos sociais, se comparada às anteriores, o que, por si só, já impunha a elaboração de uma nova legislação educacional. Nesse sentido, ainda no final de 1988, o deputado Octavio Elísio apresentou à Câmara um projeto de LDBEN. Depois de um longo período de debate nas comissões, o relator Jorge Hage elaborou um projeto substitutivo, aprovado em maio de 1993 e encaminhado ao Senado. No Senado, o projeto foi amplamente debatido por quase três anos, sendo modificado significativamente, recebendo o nome de projeto substitutivo do senador, Darcy Ribeiro, que foi aprovado em março de 1996, retornando à Câmara para a aprovação final em 1996. Na Câmara, os deputados analisaram a proposta, mas, como o governo tinha a maioria, impôs a sua aprovação em uma sessão na madrugada, do dia 17 de dezembro. O projeto foi sancionado em 20 de dezembro de 1996, tornando-se a Lei n.º 9394, nossa atual LDBEN.

O período de tramitação do projeto que resultou na Lei n.º 9.394/1996 coincidiu com a crise do chamado socialismo real, com a queda do muro de Berlim e com o fim da União Soviética,

possibilitando uma nova fase do capitalismo, a chamada globalização sob a regência dos ideais neoliberais. Foi no governo de Fernando Collor (1990-1992) que houve uma ampla abertura da economia e início das reformas na estrutura do Estado. Nas gestões de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, as ações para reformar a estrutura do Estado e as privatizações se intensificaram. Nesse contexto, as políticas educacionais tiveram uma ampla influência de organismos internacionais, especialmente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Para atender às demandas desses organismos, a política educacional oficial buscou privilegiar o Ensino Fundamental, estimulando ataques ao Ensino Superior, de modo a se criar um ambiente que conduzisse à sua privatização. A política era dominada pela lógica neoliberal, do Estado mínimo, centrado na racionalidade técnica e produtiva, na gestão eficiente e flexível e na competitividade. O governo FHC contava com grande apoio dos empresários e dos segmentos capitalistas da sociedade.

Feito esses breves apontamentos sobre o histórico de tramitação e contexto de aprovação das leis, passamos a analisar os dispositivos legais presentes nas LDBENs, tentando explicitar a memória educacional. Começamos pelos Fins da Educação. A LDBEN de 1961 estabeleceu o seguinte:

Art. 1º A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim: a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade; o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem; o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum; o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio; a preservação e expansão do patrimônio cultural; a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça (Brasil, Lei n. 4024 de 1961).

A LDBEN de 1996, por sua vez, definiu de forma mais abrangente o conceito de educação ao dispor, em seu artigo 1.º, que “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (Brasil, 1996). Ou seja, considerou-se que todos os espaços sociais são educativos e formativos e que a educação acontece durante toda a vida. Quanto aos objetivos e fins da educação, o artigo 2.º determinou que

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extraescolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (Brasil, Lei n. 9394 de 1996).

Ao compararmos o conteúdo das duas legislações, percebemos diferenças significativas nos dispositivos quanto aos fins da educação. A Lei de 1961, de caráter controlador, estava bastante arraigada nos princípios morais, considerando os direitos e os deveres dos indivíduos, do Estado, da família etc., com foco no nacionalismo. A Lei revela marcas de uma sociedade tradicional, carregada de valores

religiosos, preocupada com o espírito nacional, possivelmente alimentado pelo conflito da Guerra Fria, que dividiu o mundo em capitalismo e socialismo.

Já na Lei de 1996, o foco de formação está centrado na liberdade e no exercício da cidadania, por isso, garantiu a liberdade de ensinar e de aprender, promovendo a participação democrática, a associação entre o trabalho e as práticas sociais e o direito de todos aos serviços públicos. Os fins da lei é preparar os indivíduos para viver em uma sociedade aberta, globalizada e democrática. O cenário da década de 1990 era outro, pois vivíamos na era da globalização, com grande avanço das tecnologias de informação, das políticas de inclusão e das liberdades individuais. Nesse contexto, cabia à educação preparar os indivíduos para viver em uma sociedade em plena transformação.

Quanto ao Direito à educação e ao dever de educar, a LDBEN de 1961 estabeleceu o seguinte:

Art. 2º A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Parágrafo único. À família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos. Art. 3º O direito à educação é assegurado: I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor; II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos (Brasil, Lei n. 4024 de 1961).

A LDBEN de 1996, por sua vez, assim determinou:

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades; IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; VI - oferta de ensino noturno regular; [...]; VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX - padrões mínimos de qualidade de ensino. Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo [...]. Art. 6º. É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental (Brasil, Lei n. 9394 de 1996).

Como indicado por Cury, Horta e Fávero, o Estado foi “se tornando cada vez mais presente no campo da educação”. Essa presença foi demandada e configurada mediante a “assimilação de responsabilidades e de competências inscritas nas cartas constitucionais proclamadas” (1996, p. 15). Todavia, é preciso lembrar “que só a Constituição Federal de 1988 abrigará[ou] a plenitude da gratuidade no âmbito oficial” (1996, p. 16). Isso ficou claramente evidenciado nos dispositivos supracitados.

Sobre tais conquistas no campo da educação, é importante destacar que elas resultaram do envolvimento e da luta da classe trabalhadora no processo constituinte de 1987/1988, para garantir a educação pública, gratuita, laica, obrigatória e universal. A chamada Constituição Cidadã foi uma resposta da luta dos movimentos sociais e populares para superar a experiência vivenciada no regime militar (1964-1985).

Na LDBEN de 1961, o direito foi assegurado, mas a lei deixou dúvida a obrigação entre o Estado e a família, inclusive indicando várias situações em que a família ficava desobrigada de garantir a

educação para seus membros³. A LDBEN de 1996, por outro lado, instituiu que é dever do Estado assegurar a obrigatoriedade e a gratuidade da educação em todos os níveis, inclusive para quem não teve acesso à escolarização na idade apropriada, com a oferta de educação especializada aos alunos com deficiência, a oferta de educação de jovens e adultos e a possibilidade de ensino no período noturno. Ademais, a lei garantiu a educação como um direito público subjetivo, prevendo punições aos gestores e aos pais que não garantirem acesso à educação na idade obrigatória. Ao reconhecer a educação “como direito fundante da cidadania e estabelecê-lo como direito público subjetivo, alicerçada na gestão democrática”, impôs “tanto o papel comissivo do Estado quanto o controle da sociedade civil sobre o mesmo” (Cury; Horta; Fávero, 1996, p. 24).

Com relação à organização do ensino, a LDBEN de 1961 definiu o ensino como de grau primário, classificando-o como pré-primário e primário:

Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância. [...]. Art. 25. O ensino primário tem por fim o desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança, e a sua integração no meio físico e social. Art. 26. O ensino primário será ministrado, no mínimo, em quatro séries anuais. Parágrafo único. Os sistemas de ensino poderão estender a sua duração até seis anos, ampliando, nos dois últimos, os conhecimentos do aluno e iniciando-o em técnicas de artes aplicadas, adequadas ao sexo e à idade. Art. 27. O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento (Brasil, Lei n. 4024 de 1961).

Com base nesse fragmento legal, entendemos que, no Brasil, à época, ainda predominava uma realidade social de caráter rural, visto que as exigências educacionais eram baixas. A formação primária obrigatória estava restrita a quatro anos de estudos, alicerçada em conhecimentos que visavam à integração das crianças na sociedade. A Educação Infantil não se configurava como um direito, nem se garantia o acesso aos adultos e aos analfabetos.

A LDBEN de 1996, por outro lado, adotou o conceito de Educação Básica, ampliando significativamente as exigências de formação, como lemos nos artigos em destaque:

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. [...]. Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; [...]. Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. [...] Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região [...] (Brasil, Lei n. 9394 de 1996).

³ Conforme previsto no artigo 30, só poderia exercer função pública ou ocupar emprego em sociedade de economia mista ou em empresa concessionária de serviço público o pai ou responsável por criança em idade escolar que comprovasse a matrícula em uma escola ou que lhe ministrasse educação no lar. O pai ou responsável poderia ser isento da obrigação nos casos em que atestasse “estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrícula encerrada; doença ou anomalia grave da criança” (Brasil, Lei n. 4024 de 1961).

Como resultado de uma sociedade de base democrática e de características urbana e industrial, a legislação ampliou os níveis e os tempos de escolarização básica, incorporando o nível de formação média ou secundária, e possibilitou uma diversidade de formas de organização dos ciclos de formação. Além disso, estabeleceu um currículo mínimo em âmbito nacional, com a possibilidade de atender às diversidades regionais, sejam de ordem econômica, social ou cultural.

No que diz respeito à organização das etapas e dos objetivos da Educação Básica, a lei assim estipulou:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. [...]. Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (Brasil, Lei n. 9394 de 1996).

Enquanto a Lei n.º 4.024/1961 organizou o Ensino Primário obrigatório em quatro anos, reservando sete para o Ensino Secundário, sendo quatro anos para o ciclo ginásial e três para o colegial, a Lei n.º 9.394/1996, definiu o Ensino Fundamental obrigatório para oito anos, reservando-se três para o Ensino Médio. Apesar de definir a Educação Básica como um direito, a LDBEN de 1996 só impôs como obrigatório o Ensino Fundamental de oito anos. Posteriormente, o Ensino Fundamental de 9 anos foi implementado por meio da Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que alterou a LDBEN. Anos depois, pela Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, a Educação Básica obrigatória e gratuita foi ampliada, abarcando dos quatro aos 17 anos de idade. A Educação Infantil de zero a quatro anos é um direito da criança, mas não se configura como um direito público subjetivo.

Quanto aos recursos destinados ao financiamento da educação, a LDBEN de 1961 estabeleceu o seguinte:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo (Brasil, Lei n. 4024 de 1961).

Já a LDBEN de 1996, em seu artigo 69, determinou que

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (Brasil, Lei n. 9394 de 1996).

Nas questões relativas ao financiamento da educação, também houve diferenças significativas entre as leis. Por exemplo, no que se refere aos investimentos do Governo Federal, houve um aumento de 50% no percentual de recursos obrigatórios destinados à educação de uma LDBEN para a outra. Com

relação aos recursos oriundos dos estados, distrito federal e municípios, o acréscimo do percentual foi de 25%. Esses dados evidenciam que houve uma melhor compreensão da sociedade sobre a necessidade de ampliação dos recursos advindos dos impostos para serem, obrigatoriamente, investidos em educação. Além disso, denotam que houve uma significativa expansão na oferta de educação, que passou a ser financiada com verbas públicas no período, tendo em vista o crescimento da população por meio do processo de urbanização. No Censo de 1960, 55% da população brasileira vivia no meio rural, porém, no Censo de 1991, esse percentual caiu para 14,6%. Essa mudança na forma de vida impactou significativamente as exigências mínimas de escolarização, gerando a necessidade de verticalização da escolarização e de ampliação do número de professores.

Elencamos tais aspectos, mas há outros que podem ser destacados. Pouco a pouco, a sociedade foi se conscientizando que a educação era/é uma necessidade da vida social e econômica do país, fundamental para o desenvolvimento e para corrigir as desigualdades sociais, por isso, passou a figurar como uma das principais bandeiras de lutas dos movimentos sociais organizados. Outro ponto que poderíamos enfatizar como exemplo de memória diz respeito às exigências para a formação de professores que atuam na Educação Primária/Fundamental previstas nas LDBENs de 1961 e de 1996, mas, considerando as limitações de um artigo, tal aspecto pode ser explorado em outra oportunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer das páginas deste artigo, procuramos analisar e tratar a legislação educacional como síntese de múltiplas determinações, sendo resultado dos embates entre as forças em disputa. As leis são datadas e, como tal, expressam as forças políticas e interesses em disputas em determinado tempo, por isso, sintetizam o jogo de forças que resultaram em sua aprovação. Por serem datadas, constituem-se em fontes históricas, revelando a memória social e educacional de seu tempo. Como artefatos da memória, desvelam as características, os valores, os preconceitos presentes na sociedade que as produziu, assim como as necessidades educativas, as formas de organização, a estrutura educacional, o compromisso da sociedade com as formas de financiamento e outros aspectos.

Como indicado no texto, as leis também são garantias de direitos e se constituem como instrumento de mediação e consenso das contradições sociais, fazendo parte da estrutura e superestrutura da sociedade. Na condição de elemento constituinte das relações sociais, precisamos interpretá-las dentro da dinâmica da sociedade, e a sua aprovação precisa ser analisada em uma dada conjuntura. Como se trata da garantia de direitos, a sua efetivação não se dá pela simples promulgação, mas depende do jogo de forças em disputas. As leis são, portanto, dialéticas.

Como nos alertaram Cury, Horta e Fávero, a garantia da “educação como direito da cidadania e dever do Estado, a imputação que acompanha tal registro como *direito público subjetivo* e o acionamento do mandato de injunção, entre outros instrumentos legais”, constituem-se como uma das condições “para garantir que o Estado universalize a educação básica e para que se possa controlar abusos que vierem a ser perpetrados pelo poder estatal” (1996, p. 29).

Na atualidade, muitos dos direitos individuais, sociais e coletivos, adquiridos com muita luta, estão sendo retirados, por isso, precisamos conhecer as leis, pois só o pleno conhecimento possibilita a sua efetivação na prática ou a promoção de modificações. Cury, Horta e Fávero asseveram que devemos

proteger os direitos conquistados, “tanto contra seu esquecimento real ou político, quanto contra forças possessivas da exploração capitalista que aspiram maior espaço de manobra para se desvencilharem de controles públicos ou sociais” (1996, p. 28). Segundo os autores, a Constituição Federal de 1988 incorporou vários direitos “*mais do que a ordem permitia*, mas sua efetivação ainda está *aquém* do que se poderia exigir”. Portanto, “garantir estes direitos, protegê-los e efetivá-los é a decorrência histórica necessária, embora não fatal, das pressões que os geraram” (1996, p. 27).

Agora, passados mais de 30 anos, o cenário é outro; como cidadãos, comprometidos com o desenvolvimento e a justiça social, somos levados a participar da luta contra as forças opressoras do capital, tendo como instrumento as leis existentes. O momento nos impele a envolver-se na promoção de debates políticos e sociais, visando à garantia de direitos adquiridos e à elaboração de novas leis mais eficientes e justas. Como as leis são garantia de direitos, precisamos tomá-las como instrumentos de luta pela universalização da educação e pela garantia de sua qualidade.

Na condição de historiadores, é nosso dever compreender historicamente os limites das leis, a sua importância como fontes históricas, a sua força como instrumento de lutas, percebendo avanços e retrocessos, rupturas e continuidades no processo histórico. Ao interpretar coerentemente as leis em seu contexto histórico, é possível contribuir para a elaboração de novas leis e/ou para a aplicação mais equitativa das existentes, colaborando, portanto, para corrigir as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ARÓSTEGUI, J. *A pesquisa histórica: teoria e método*. Bauru: EDUSC, 2006.

BLOCH, Marc. *Apologia da história ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/12/1961, p. 11429. Coleção de Leis do Brasil - 1961, Página 51 Vol. 7 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 10 de julho de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/12/1996, p. 27833. Coleção de Leis do Brasil - 1996, p. 6544 Vol. 12 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 10 de julho de 2019.

AUTOR 1.

CHAUÍ, Marilena. Direitos Humanos e Medo. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/humanismo/chau.html> Acesso em 11 de julho de 2019.

COLLEY, Linda. *A letra da lei: Guerras, constituições e formação do mundo moderno*. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil, HORTA, José Silvério Baía, FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 5-30.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Legislação educacional Brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. (Coleção: O que você precisa saber sobre).
- EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios Teórico-Metodológicos para o Trabalho com Documentos de Política Educacional: Contribuições do Marxismo. In: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo (Orgs.). *Trabalho e educação: interlocuções marxistas*. Rio Grande: Ed. da FURG, 2019, p 83-120.
- FÉLIX, Loiva Otero. *História & Memória: a problemática da pesquisa*. Passo Fundo, RS: EdiUPF, 1998.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, vol. 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- HOBBSBAWM, Eric. O sentido do Passado. In: HOBBSBAWM, Eric. *Sobre a História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 22-35.
- HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- LE GOFF, Jacques. Memória. In: LE GOFF, Jacques. *História e Memória*. Campinas: Unicamp, 1994, p. 423-483.
- LE GOFF, Jacques. Documento/Monumento. In: LE GOFF, Jacques. *História e Memória*. Campinas: Unicamp, 1994, p. 535-553.
- MARX, Karl. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. Trad. Maria Helena Barreiro Alves. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.
- NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Trad. Yara Aun Khoury. *Projeto História*. São Paulo: PUC, dez de 1993, p. 7-28.
- RAGAZZINI, Dário. Para quem e o que testemunham as fontes da história da educação? *Educar em revista*. Nº. 18. Curitiba: Editora UFPR, 2001 p. 13-28.
- SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 3 ed. revista. Campinas: Autores Associados, 1996.
- SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. E ed. Campinas: Autores Associados, 2008.
- THOMPSON, E. P. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Trad. Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria e outros ensaios*. Trad. Adil Sobral. Petrópolis, RJ: Vozes, 2021.

Submetido: XX/XX/XXXX

Aprovado: XX/XX/XXXX

Editor(a) de seção:

DECLARAÇÃO SOBRE DISPONIBILIDADE DE DADOS

(incluir as informações sobre disponibilidade de dados de acordo com o **Formulário de Conformidade com a Ciência Aberta - SciELO** disponível no site do periódico)

DECLARAÇÃO DE AUTORIA

(especificar cada contribuição, de acordo com as normas da revista: CRediT (Contributor Roles Taxonomy) que é mantido pelo [Consortia for Advancing Standards in Research Administration Information](#) (CASRAI) Exemplos abaixo:

Autor 1 – Coordenadora do projeto, participação ativa na análise dos dados e revisão da escrita final.

Autor 2 – Coleta de dados, análise dos dados e escrita do texto.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

ⁱⁱⁱSugerimos que não utilize notas de rodapé; caso seja extremamente necessário, elabore textos curtos, que não ultrapassem quatro linhas. Fonte Garamond 10.



Critérios SciELO Brasil

Formulário sobre Conformidade com a Ciência Aberta

versão 29 de junho de 2020

Por meio deste formulário os autores informam o periódico sobre a conformidade do manuscrito com as práticas de comunicação da Ciência Aberta. Os autores são solicitados a informar: (a) se o manuscrito é um preprint e, em caso positivo, sua localização; (b) se dados, códigos de programas e outros materiais subjacentes ao texto do manuscrito estão devidamente citados e referenciados; e, (c) se aceitam opções de abertura no processo de avaliação por pares.

Preprints

Depósito do manuscrito em um servidor de preprints reconhecido pelo periódico.

O manuscrito é um preprint?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Sim - Nome do servidor de Preprints: DOI do Preprint:
<input type="checkbox"/>	Não

Disponibilidade de Dados de Pesquisa e outros Materiais

Autores são encorajados a disponibilizar todos os conteúdos (dados, códigos de programa e outros materiais) subjacentes ao texto do manuscrito anteriormente ou no momento da publicação. Exceções são permitidas em casos de questões legais e éticas. O objetivo é facilitar a avaliação do manuscrito e, se aprovado, contribuir para a preservação e reuso dos conteúdos e a reprodutibilidade das pesquisas.

Os conteúdos subjacentes ao texto do manuscrito já estão disponíveis em sua totalidade e sem restrições ou assim estarão no momento da publicação?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Sim: <input checked="" type="checkbox"/> os conteúdos subjacentes ao texto da pesquisa estão contidos no manuscrito <input checked="" type="checkbox"/> os conteúdos já estão disponíveis <input type="checkbox"/> os conteúdos estarão disponíveis no momento da publicação do artigo Segue títulos e respectivas URLs, números de acesso ou DOIs dos arquivos dos conteúdos subjacentes ao texto do artigo (use uma linha para cada dado):
<input type="checkbox"/>	Não: <input type="checkbox"/> dados estão disponíveis sob demanda dos pareceristas <input type="checkbox"/> após a publicação os dados estarão disponíveis sob demanda aos autores – condição justificada no manuscrito <input type="checkbox"/> os dados não podem ser disponibilizados publicamente. Justifique a seguir:

Aberturas na avaliação por pares

Os autores poderão optar por um ou mais meios de abertura do processo de *peer review* oferecidos pelo periódico.

Quando oferecida a opção, os autores concordam com a publicação dos pareceres da avaliação de aprovação do manuscrito?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Sim
<input type="checkbox"/>	Não
Quando oferecida a opção, os autores concordam em interagir diretamente com pareceristas responsáveis pela avaliação do manuscrito?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Sim
<input type="checkbox"/>	Não

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.