



"Educação como prática de Liberdade":  
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9910 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT14 - Sociologia da Educação

## ENSINO RELIGIOSO EM ESCOLAS PÚBLICAS: UMA LEI DE IMPLEMENTAÇÃO SIMBÓLICA?

Allan do Carmo Silva - PUC Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Pedro Pinheiro Teixeira - PUC Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPQ

### ENSINO RELIGIOSO EM ESCOLAS PÚBLICAS: UMA LEI DE IMPLEMENTAÇÃO SIMBÓLICA?

#### Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar a implementação da disciplina de Ensino Religioso (ER) em escolas públicas no Brasil. Para isso, utilizamos o modelo analítico de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995) como chave de análise de documentos e bibliografia relativa a essa temática. O ER esteve presente na legislação brasileira em diferentes momentos de sua história. Atualmente, é previsto pela Constituição Federal de 1988, pela LDB de 1996 (lei 9394/96) e está presente na Base Nacional Comum Curricular. Esta legislação é marcada por textos ambíguos e por constantes conflitos diante das possibilidades de formato desta disciplina, sobretudo com relação à confessionalidade, a definição de conteúdos, à contratação de professores e seus custos. Neste modelo de análise, o ER, ainda que reconhecido nesses marcos legais e curriculares, pode ser considerado uma política de implementação simbólica. Na prática, ela não se concretiza e é permeada por contradições. As conclusões apontam que mesmo tendo uma implementação difícil, esta política se perpetua nos textos legais, configurando-se como uma pauta através da qual setores e políticos ligados à Igreja Católica e outras instituições religiosas atuam para manter sua influência na esfera pública e nas políticas educacionais.

**Palavras-chave:** ensino religioso; ambiguidade-conflito; políticas públicas para educação.

#### Introdução

O Ensino Religioso (ER), presente na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), mostra-se, ainda hoje, como uma lei polêmica e de difícil implementação nas redes públicas de ensino.

A ampla produção acadêmica sobre o tema mostra os conflitos relacionados à implementação desta lei. Grupos se levantam na defesa de diferentes modelos de ER, e se

embatem com os defensores da laicidade, contrários à inserção da disciplina no ambiente escolar.

Neste trabalho, propomos uma análise dos conflitos e ambiguidades desta legislação, com levantamento documental e bibliográfico, seguindo o modelo analítico para o estudo de implementação de políticas públicas proposto por Matland (1995). Para isso, apresentamos o modelo proposto pelo autor e o utilizamos, em seguida, como chave de análise sobre o histórico da legislação da disciplina de ER em escolas públicas.

### **O modelo de ambiguidade e conflito de Matland**

A pesquisa em implementação de políticas públicas, abrange diferentes perspectivas. Matland (1995) observa que há modelos teóricos que priorizam a análise a partir dos objetivos primários da lei (abordagem *top-down*), notando apenas se os atores responsáveis por sua implementação haviam ou não cumprido o que o texto legal propunha. Outras perspectivas se dedicam a observar a lei a partir de cada contexto de implementação, considerando as diferentes formas de implementação de uma legislação em cada contexto (abordagem *bottom-up*).

Já a análise proposta por Matland (1995) enfatiza as ideias de ambiguidade e conflito na implementação de políticas públicas. A primeira é entendida como o grau de incerteza da política em questão e a segunda como o grau de discordância na formulação e na sua implementação. Matland sugere então um quadro teórico que pode ser resumido da seguinte forma e no Quadro 1:

**Implementação administrativa:** quando há pouco conflito e pouca ambiguidade na política. Neste caso as regras são claras e os atores têm pouca autonomia para mudar algo, obtendo resultados muito semelhantes, independente do contexto.

**Implementação política:** quando há muito conflito, porém, pouca ambiguidade. Neste caso o governante coloca em prática a política, mesmo havendo conflitos.

**Implementação experimental:** quando há pouco conflito, mas alta ambiguidade, permitindo que atores implementem de diferentes formas, podendo haver adaptações até mesmo para fins distintos do previsto inicialmente pela política.

**Implementação simbólica:** quando há alto conflito e alta ambiguidade, havendo muito dificuldade de pôr tal política em prática.

Esta última classificação (implementação simbólica) mostrou-se pertinente na presente proposta, visto estarmos analisando uma legislação que historicamente mostra um alto grau de conflitos e também de ambiguidades, tornando-a uma política de difícil implementação.

### **O Ensino Religioso no Brasil: conflitos e ambiguidades na legislação**

O ER possui longa trajetória de marcos legais no Brasil e uma análise documental e bibliográfica nos permite aferir os conflitos e ambiguidades históricos em torno da temática. Cunha (2007) mostra que, após quatro séculos de união do Estado com a Igreja Católica, na colônia e no império, o ER foi suprimido da legislação nacional com o estabelecimento da república, em 1889. Por quatro décadas o dispositivo constitucional que previu a separação entre Estado e entidades religiosas fez com que não houvesse previsão de oferta de ER no

país. Porém, um decreto presidencial de Getúlio Vargas, em 1931, facultou a oferta de instrução religiosa nas escolas públicas. Previu também que deveria haver pelo menos 20 alunos matriculados na disciplina e que ela não deveria prejudicar o horário normal dos cursos (CUNHA, 2007).

Na assembleia constituinte que culminou com a constituição de 1934, havia propostas como a do deputado Silveira pela substituição do ER pela Educação Moral e Cívica. “A reação católica foi orquestrada e maciça. Sob o lema de que ‘sem religião não há moral’, as emendas de Silveira foram fragorosamente derrotadas” (CUNHA, 2007, p. 24). Assim a constituição federal de 1934, previu a oferta obrigatória da disciplina. Esta constituição trouxe a limitação quanto à ministração das aulas, que seriam facultativas caso os professores não fossem religiosos ou defendessem posturas laicas.

As discussões nos anos seguintes foram relativas ao ônus do ER. A LDB de 1961 impedia o uso de recursos públicos para essa disciplina, algo que foi suprimido na LDB de 1971, durante a ditadura militar. Após a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 manteve a obrigatoriedade da oferta do ER na educação pública e sua matrícula facultativa. O texto original da LDB de 1996 previa que essa disciplina não teria ônus aos cofres públicos e, além disso, havia a previsão de duas formas de ER, uma confessional e outra interconfessional.

No entanto, a lei 9475/97 suprimiu estas duas propostas, resultando no texto em vigor que normatiza o ER como parte integrante da formação básica do cidadão, oferecido em horário normal de aulas, com os sistemas de ensino regulamentando os procedimentos para definição de conteúdos – devendo ouvir as diferentes denominações religiosas – e estabelecendo as normas de admissão de professores. Para Cunha (2007), essas mudanças abriram caminho para que, em cada unidade da Federação, entes religiosos negociassem o financiamento de seus agentes no ensino público. Além disso, reforçou, simbolicamente, os defensores da modalidade confessional dentro de cada denominação religiosa, sobretudo na Igreja Católica, em detrimento dos que defendiam um pretense denominador comum entre diferentes religiões.

A defesa do ER prossegue até hoje, apoiada por instituições como a Igreja Católica e o Fonaper (Fórum Permanente do Ensino Religioso), assim como agentes políticos de diferentes partidos e acadêmicos vinculados a instituições que ofertam o curso de Ciências das Religiões. Além desses, as editoras que produzem e distribuem livros didáticos de ER, também manifestam interesse no estabelecimento da disciplina no país (SANTOS, 2016).

Como exemplo de sistema de ensino, citamos o estado do Rio de Janeiro que implementou o ER confessional em sua rede, por meio da lei 3459/2000, sancionada pelo então governador Anthony Garotinho. Com esta lei, o credenciamento dos docentes deveria ser realizado junto à entidade religiosa competente, assim como a definição dos conteúdos, devendo o Estado apoiá-la integralmente.

Cavaliere (2006, p.179) apontou a grande dificuldade até dos professores da matéria, que “apesar de terem se candidatado a vagas específicas por credo, rapidamente constataram a inviabilidade de uma prática docente confessional no ambiente escolar”. Esta autora mostrou que a Coordenação de Ensino Religioso da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro vinha combatendo os modelos interconfessional e ecumênico, defendendo apenas a prática do ensino confessional. Os conflitos entre os próprios servidores públicos sobre a implementação desta disciplina evidenciam a dificuldade em se pôr em prática tal lei.

Outro fato conflituoso foi a assinatura da Concordata Brasil-Vaticano em 2008. Este documento defende claramente o ER confessional católico nas escolas públicas (BRASIL, 2010). Diante deste ponto da concordata, em 2010 foi proposta a Ação Direta de

Inconstitucionalidade 4439 (ADI 4439) no Superior Tribunal Federal (STF), focando no caráter inconstitucional de um ER confessional em escolas públicas. Essa ação teve um longo percurso de discussões, com destaque para uma audiência pública em 2015, convocada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que contou com a participação de 31 entidades da sociedade civil, em especial grupos religiosos, tanto favoráveis quanto contrários à disciplina no formato confessional, mostrando discordâncias até mesmo entre representantes de grupos religiosos de mesma denominação (CUNHA, 2016). Em 2017, a ADI foi finalmente votada no plenário do STF. Com muitas falas conflitantes e votação de seis votos a cinco, a modalidade confessional do ER nas escolas públicas foi considerada constitucional (CUNHA, 2018).

Recentemente, a BNCC incorporou o ER em sua proposta, com foco na interculturalidade, ética e alteridade, porém não deixando claro quem ministrará tal conteúdo, principalmente quando se fala de primeiro segmento do ensino fundamental. Segundo Cunha (2016), isso enfraquece o caráter facultativo da disciplina e desconsidera os próprios professores que precisariam ministrar as aulas com tais conteúdos.

### **Conclusões: O ER como uma política de implementação simbólica**

Tendo em vista o que foi discutido até aqui, como analisaríamos a implementação do ER, de acordo com o modelo de Matland? Primeiramente, devemos considerar que o autor aponta as ambiguidades e os conflitos do texto legal como fatores que dificultam sua implementação.

Nesse sentido, podemos perceber ambiguidades quanto aos objetivos do ER, quando a legislação o reconhece como parte da formação básica do cidadão e, simultaneamente, ser de matrícula facultativa. Quanto às ambiguidades dos meios, a lei prevê que os sistemas de ensino devam ouvir as entidades religiosas. Isso aponta para o poder dessas entidades na configuração da disciplina, em detrimento da autonomia do campo educacional em relação ao religioso (CURY, 2004; CUNHA, 2007). O alto nível de ambiguidades resulta em diferentes resultados de acordo com o contexto de implementação (MATLAND, 1995, p. 168).

Também os conflitos históricos em torno da disciplina mostram que desde sua reinserção nas constituições brasileiras houve discordância quanto a vários pontos, como quanto ao ônus financeiro do Estado, a inclusão no horário normal das aulas, sua contagem na carga horária total da educação básica e quanto ao formato confessional ou interconfessional. O alto nível de conflito em relação a tantos pontos faz com que a política sofra interferências no nível federal mas seja dominado pelos atores locais em sua implementação (MATLAND, 1995, p. 170), mesmo que permeada de disputas e controvérsias.

Matland (1995, p.168) salienta que políticas simbólicas desempenham um papel importante na reafirmação de objetivos antigos ou na ênfase de valores e princípios. Assim, mesmo diante de tantos conflitos e ambiguidades, o ER ainda figura em diversos projetos de lei na câmara dos deputados. Nesse sentido, é uma pauta através da qual setores e parlamentares ligados à Igreja Católica e outras instituições religiosas, atuam para manter sua influência na esfera pública e nas políticas educacionais. Isso reforça sua presença em outras disputas, como o ensino de questões de gênero, o reconhecimento de outras formas de família que não a tradicional heterossexual, a diversidade religiosa e as definições de laicidade presentes na esfera pública.

Concluimos que o ER no Brasil pode ser considerado de implementação simbólica devido a seu caráter de grandes ambiguidades e conflitos, tendo evidências das disputas e contradições nos sistemas de ensino onde de alguma forma é ofertado. Entretanto, isso não diminui sua importância nem suas consequências para inserção de atores e grupos religiosos que mantêm sua presença, em maior ou em menor medida, nas políticas educacionais do país.

## Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 1996.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.107, de 11 de fevereiro de 2010**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica. Brasília, DF: 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: 2018.
- CAVALIERE, A.M. Quando o Estado pede socorro à religião. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 1, n. 2. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- CUNHA, L. A. Sintonia oscilante: religião, moral e civismo no Brasil-1931/1997. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 131, p. 285-302, São Paulo, SP: 2007.
- \_\_\_\_\_. A entronização do ensino religioso na Base Nacional Comum Curricular. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 266-284, Campinas, SP: 2016.
- \_\_\_\_\_. Três décadas de conflitos em torno do ensino público: laico ou religioso? **Educação e Sociedade**, v. 39, nº. 145, p.890-907, Campinas, SP: 2018.
- CURY, C.R.J. Ensino Religioso na escola pública: o retorno de uma polêmica. **Revista Brasileira de Educação**. v. 27, p. 183-191. Campinas, SP: 2004.
- MATLAND, R.E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, p. 145-174, abr. 1995.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 3459, de 14 de setembro de 2000. Dispõe sobre ensino religioso confessional nas escolas da rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: 2000.
- SANTOS, M.S. **Religião e demanda: o fenômeno religioso em escolas públicas**. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: 2016.

## Quadros:

Quadro 1 – Ambiguidade de conflito segundo Matland (1995), traduzido e adaptado pelos autores.

|                   | Baixo Conflito               | Alto Conflito           |
|-------------------|------------------------------|-------------------------|
| Baixa Ambiguidade | Implementação Administrativa | Implementação Política  |
| Alta Ambiguidade  | Implementação Experimental   | Implementação Simbólica |