

A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência

Education in the 1988 Federal Constitution: advancements in the text and their neutralization in the context of the 25 years of effectiveness

La educación en la Constitución Federal de 1988: avances en el texto y su neutralización en el contexto de los 25 años de vigencia

DERMEVAL SAVIANI

Resumo: O artigo caracteriza, num primeiro momento, a mobilização do campo educacional com a multiplicação de entidades da sociedade civil. Num segundo momento mostra como, por meio da participação destas entidades, inscreveram-se na Constituição importantes avanços consubstanciados em princípios e medidas que, entretanto, como se mostra no terceiro momento do artigo, foram neutralizadas ao longo desses 25 anos de vigência da Constituição. No quarto momento considera-se a questão do Sistema Nacional de Educação como um problema pendente na Constituição. Como conclusão, aborda-se a contradição entre a educação como um direito proclamado na Constituição e a desídia do Estado em cumprir seu dever de efetivá-lo.

Palavras chave: Constituição e educação; sociedade civil e educação na Constituição; educação e princípios constitucionais; educação como direito constitucional.

Abstract: In the first moment, this article characterizes the mobilization of the area of education with the multiplication of civil society entities. In a second moment, it shows how, through participation of these entities, important advancements supported by principles and measures were included in the Constitution; which however, as demonstrated in the third moment, were neutralized during the 25 years of the Constitution. In the fourth moment, the issue of the national education system as a pending problem in the Constitution is considered. The conclusion addresses the contradiction between education as a right proclaimed in the Constitution and the negligence of the State in complying with its obligation of making it effective.

Keywords: Constitution and education; civil society and education in the Constitution; education and constitutional principles; education as a constitutional right.

Resumen: El artículo caracteriza, en un primer momento, la movilización del campo educacional con la multiplicación de entidades de la sociedad civil. En un segundo momento muestra como, por medio de la participación de esas entidades, se inscribieron en la Constitución importantes avances consubstanciados en principios y medidas que, sin embargo, como se muestra en el tercer momento del artículo, fueron neutralizadas a lo largo de estos 25 años de vigencia de la Constitución. En el cuarto momento se considera la cuestión del sistema nacional de educación como un problema pendiente en la Constitución. Como conclusión, se aborda la contradicción entre la educación como un derecho

proclamado en la Constitución y la desidia del Estado en cumplir su deber de hacerlo efectivo.

Palabras clave: Constitución y educación; sociedad civil y educación en la Constitución; educación y principios constitucionales; educación como derecho constitucional.

A MOBILIZAÇÃO DO CAMPO EDUCACIONAL

No momento em que foram abertos os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a área da educação vivia uma fase de grande mobilização.

A década de 1980 foi inaugurada com a existência da ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade) criados entre 1977 e 1979. Com efeito, a ANPEd foi constituída em 1977 e a ANDE em 1979. Quanto ao CEDES, cabe observar que, embora as articulações que conduziram à sua criação tenham ocorrido em 1978 com a publicação do primeiro número da revista Educação & Sociedade por um grupo de professores da Faculdade de Educação da UNICAMP, a ata de fundação da entidade é datada de 5 de março de 1979. Estas três entidades se uniram para organizar, em 1980, a I CBE (Primeira Conferência Brasileira de Educação) à qual se seguiram mais cinco realizadas em 1982, 1984, 1986, 1988 e em 1991. Destaque-se que o tema da IV CBE, realizada em Goiânia em 1986, foi “A educação e a Constituinte” na qual foi aprovada a “Carta de Goiânia” contendo os pontos que, de acordo com os educadores reunidos nesta Conferência, deveriam integrar o capítulo sobre educação da Constituição Federal.

Mas, além dessas entidades destinadas a congregar educadores independentemente de sua vinculação profissional, a década de 1980 também se iniciou com a constituição de associações, depois transformadas em sindicatos, aglutinando, em âmbito nacional, os professores dos diferentes níveis de ensino e os especialistas nas diversas habilitações pedagógicas.

A partir do final dos anos 1970, as entidades de professores das escolas públicas de 1º e 2º graus vão aderindo à Confederação de Professores do Brasil (CPB), chegando, em 1986, a 29 associações estaduais filiadas. No Congresso realizado em janeiro de 1989 foi aprovada a mudança do nome de CPB para CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação). E, no ano seguinte, a ela foram incorporadas a CONAFEP (Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas), a FENASE (Federação Nacional de Supervisores Educacionais) e a FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais). Com isto, ascendeu a dois milhões o número de profissionais da educação (professores, especialistas e funcionários das escolas públicas de 1º e 2º

graus) representados pela CNTE.

Os professores do ensino superior seguiram o mesmo caminho. No final da década de 1970 foram sendo criadas, em cada instituição, as respectivas associações de docentes. E em 1981, no Congresso Nacional de Docentes do Ensino Superior, foi fundada a ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), com a participação de 67 associações de professores de instituições de nível superior. Por seu turno, os funcionários das universidades já haviam criado, em 1978, sua entidade nacional: a FASUBRA.

A década de 1980 assinala, com certeza, o momento de maior mobilização dos educadores só comparável, provavelmente, à década de 1920. Com efeito, os anos 1920 se inauguram com a Reforma da Instrução Pública Paulista, dirigida por Sampaio Dória, à qual se seguiu um amplo conjunto de reformas estaduais que se estenderam por toda a década abrangendo o Paraná com Celso Piero Martinez, em 1920, e Lysímaco Ferreira da Costa que reformou a Escola Normal em 1922; Ceará com Lourenço Filho em 1922-1923; Bahia com Anísio Teixeira em 1925; Minas Gerais com Francisco Campos e Mario Casassanta em 1927; Rio de Janeiro (Distrito Federal) com Fernando de Azevedo em 1928; e Pernambuco com Carneiro Leão em 1929. Mas, sobretudo, importa registrar que foi neste momento que se deu a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE), a partir da qual se processou a organização, mobilização e profissionalização do campo pedagógico. Entre as iniciativas da ABE destacou-se especialmente a realização das Conferências Nacionais de Educação, cuja primeira edição ocorreu em 1927, em Curitiba, tendo prosseguimento nos anos seguintes e estendendo-se até a década de 1950.

Considerando a importância da ABE na história da educação brasileira surgiu, na segunda metade da década de 1970, a ideia de refundá-la. Constatamos, porém, que embora tendo perdido seu protagonismo, a ABE ainda existia formalmente. Não se viabilizando a tentativa de reativá-la, a saída encontrada foi a fundação da Associação Nacional de Educação (ANDE) o que, como já se informou, ocorreu em 1979. Assim, se na década de 1920 foi criada a Associação Brasileira de Educação que organizou as Conferências Nacionais de Educação, em 1979 foi fundada a Associação Nacional de Educação que na década de 1980 participou da organização das Conferências Brasileiras de Educação.

Essa mobilização do campo educacional desembocou na Constituinte com a atuação do “Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”, formado por 15 entidades, as antes citadas (ANDE, ANDES, ANPEd, CEDES, FENOE, CPB, FASUBRA), às quais se acrescentaram a ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional), a SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), a SBPC (Sociedade

Brasileira para o Progresso da Ciência), a UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundários), a UNE (União Nacional dos Estudantes), a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). A esta Frente em Defesa da Escola Pública vieram se contrapor os defensores do ensino privado representados pela FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), AEC (Associação de Educação Católica), ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas) e a CNEC (Campanha Nacional de Escolas da Comunidade).

A EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE E NA CONSTITUIÇÃO

Na primeira etapa, os trabalhos da Constituinte se deram em 24 Subcomissões, localizando-se a educação na “Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes”. Na segunda etapa, a educação integrou a Comissão Temática 8: “da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”.

Tendo em vista o caráter fundante e o papel de guias gerais exercido pelos Princípios Educacionais, estabeleceu-se a prática de fixá-los na própria Constituição do país.

Como valores, os princípios indicam aquilo que deve ser, uma espécie de realidade desejável, portanto, uma meta a ser atingida. Os Princípios Educacionais assumem, pois, a característica de guias para a organização do Sistema Educacional, cujo funcionamento seria pautado pela realização das metas tendentes a aproximar a realidade empírica da realidade desejável, sinalizada pelo conteúdo abstrato dos princípios enunciados. Assim, num país dotado de um Sistema Nacional de Educação funcionando em plenitude, as metas do Plano Nacional de Educação derivam dos Princípios Educacionais fixados na Constituição e são formuladas à luz do diagnóstico do Sistema de Educação, visando a suprir suas necessidades. Isto significa que a realização das metas enunciadas no Plano tem como objetivo aproximar o Sistema da realidade desejável, expressa nos Princípios Educacionais. Consequentemente, se o desenvolvimento do Sistema Educacional é condicionado pelo Plano de Educação no âmbito do qual se definem as metas e os recursos com os quais o Sistema opera, a viabilidade do Plano de Educação depende do Sistema Educacional, pois é nele e por ele que as metas previstas poderão se tornar realidade.

Vejamos, então, brevemente, como evoluiu a questão dos enunciados dos princípios educacionais nas constituições brasileiras, a fim de precisar a maneira como este assunto foi tratado na Constituição de 1988.

A primeira Constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I em 25 de

março de 1824, se refere à educação apenas em seu último artigo, o de número 179 estipulando, no Inciso XXXII deste artigo, que “a Instrução primária é gratuita a todos os Cidadãos” (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1983, p.653). Fluiu, daí, que o único Princípio Educacional estabelecido por esta Constituição foi o da gratuidade. Obviamente, este princípio se apresentava, aí, como algo ideal, como uma realidade desejável que, para ser atingida, demandaria a organização de um sistema público de educação que, à vista das limitações enfrentadas, foi traduzido na forma de uma escola de primeiras letras a ser instalada em todos os povoados, como previsto na Lei de 15 de outubro de 1827.

De forma semelhante, nossa segunda Constituição, a primeira do regime republicano, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, também se limitou a enunciar apenas um Princípio Educacional, neste caso, o da laicidade, ao estabelecer no parágrafo 6º do Artigo 72: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (*idem*, p. 587).

A nova Constituição republicana aprovada em 16 de julho de 1934 foi a primeira a destinar todo um capítulo à questão educacional. Trata-se do Capítulo II, “Da Educação e da Cultura” (*idem*, p. 544-546), que integra o Título V – Da Família, da Educação e da Cultura. Neste capítulo podemos identificar os seguintes Princípios Educacionais: Universalidade da educação, ao proclamar, no Artigo 149, que “a educação é direito de todos”; gratuidade do ensino primário [Alínea a) do Artigo 150]; obrigatoriedade do ensino primário [Alínea a) do Artigo 150]; liberdade de ensino [Alínea c) do Artigo 150]; seleção pelo mérito [Alínea e) do Artigo 150]; estabilidade dos professores [Alínea f) do Artigo 150]; remuneração condigna do corpo docente [Alínea f) do Artigo 150]; liberdade de cátedra [Artigo 155]; vinculação orçamentária [Artigo 156: “A União e Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”]; provimento dos cargos do magistério oficial por concurso [Artigo 158]; vitaliciedade dos cargos do magistério oficial [Artigo 158, parágrafo 2º]; inamovibilidade dos cargos do magistério oficial [Artigo 158, parágrafo 2º].

Além desses princípios, que deveriam reger a organização da educação, a Constituição de 1934 também definiu como atribuição da União a fixação das diretrizes da educação nacional e a criação do Conselho Nacional de Educação com a tarefa precípua de elaborar o Plano Nacional de Educação.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 manteve a competência conferida à União de traçar as diretrizes da educação nacional dando-lhe, porém, um novo enunciado e ampliando sua abrangência ao estabelecer, no Inciso IX do Artigo 15, que cabe à União “fixar as bases e determinar os quadros da educação

nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1983, p. 420). Igualmente, esta Constituição manteve o tópico referente à educação e à cultura no qual, entretanto, os princípios enunciados na Carta de 1934 ou não se fazem presentes ou são relativizados. Assim, o caráter público da educação é fortemente relativizado ao se definir, no Artigo 129, que “o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado”. E, mesmo nesta área, estipula-se que a ação do Estado incluirá o subsídio à “iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais”, definindo-se que “é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados” (*idem*, p.443).

O enunciado do Artigo 130 contempla os princípios da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, mas estes princípios são relativizados quando se afirma, no mesmo artigo, que “a gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”.

É mantido o princípio da liberdade de ensino quando se determina, no Artigo 128, que “a arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares”. Quanto aos demais princípios contemplados na Constituição de 1934 (seleção pelo mérito, estabilidade dos professores, remuneração condigna do corpo docente, liberdade de cátedra, vinculação orçamentária, provimento dos cargos do magistério oficial por concurso, vitaliciedade dos cargos do magistério oficial e inamovibilidade dos cargos do magistério oficial), a Carta de 1937 silencia inteiramente.

A Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946 retomou, de certo modo, a sistemática iniciada com a Constituição de 1934 e interrompida com o advento do Estado Novo. Com efeito, ela mantém a competência da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 5º, Inciso XV, Alínea d) e reserva no Título VI, Da família, da educação e da cultura, o Capítulo II à educação e à cultura onde contempla todos os princípios previstos na Constituição de 1934 (*idem*, p.256-257). Em decorrência desta nova Constituição, ocorreu uma primeira tentativa de regular a educação nacional globalmente, por meio da elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A Constituição baixada pelo regime militar, em 24 de janeiro de 1967, manteve o dispositivo que atribui à União a competência para legislar sobre as

diretrizes e bases da educação nacional (Art. 8º, Inciso XVII, Alínea q), tratando da educação no Título IV, Da Família, da Educação e da Cultura (*idem*, p. 179-180). Quanto aos Princípios Educacionais, deve-se observar que há uma relativização do princípio da gratuidade quando, no Inciso III do parágrafo 3º do Art. 168, afirma-se que “sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso do ensino de grau superior”. Além disto, esta Carta não contempla os princípios da Seleção pelo mérito, Estabilidade dos professores, Remuneração condigna do corpo docente, Vinculação orçamentária, Vitaliciedade e Inamovibilidade dos cargos.

A Constituição de 1969, formalmente Emenda Constitucional n. 1, de 17 de novembro de 1969, baixada pela Junta Militar que assumiu o governo entre a doença de Costa e Silva e a posse do general Emílio Garrastazu Médici, manteve os mesmos dispositivos relativos à educação acima indicados, introduzindo apenas algumas mudanças de redação (*idem*, p. 75-76). Mas é preciso registrar que, fora do Título referente à educação, esta Carta Constitucional restabeleceu a vinculação orçamentária com o índice de 20% limitado, porém, apenas aos municípios. Trata-se da alínea “f” do parágrafo terceiro do artigo 15, que determinou a intervenção do Estado nos municípios no caso de não ser aplicado, “no ensino primário, em cada ano, vinte por cento, pelo menos, da receita municipal”.

Finalmente chegamos à atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988 que completa, no mês de outubro deste ano de 2013, 25 anos de vigência. Esta Constituição mantém o dispositivo relativo à competência da União, agora definida como privativa, de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, Inciso XXIV); e dedica uma seção específica à educação (Seção I do Capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto), na qual se estipula como base do ensino os princípios da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; “valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”; “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”; e “garantia de padrão de qualidade” (Art. 206, Incisos I a VII. *In: VITA*, 1989, p. 182).

Além desses enunciados, explicitamente nomeados como princípios, esta mesma Constituição estatui o princípio da autonomia universitária (Art. 207) e estabelece pelo artigo 211, o regime de colaboração entre a União, os estados,

o Distrito Federal e os municípios na organização dos sistemas de ensino. Vê-se, pois, que a atual Constituição não apenas mantém, mas amplia os princípios previstos nas Constituições anteriores. Assim, a gratuidade que antes se limitava ao ensino fundamental, agora se estende a todo o ensino público. E em relação à vinculação orçamentária, elevou os percentuais passando para 18%, no caso da União, e para 25% nos casos dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 212).

Coroando a Seção “Da Educação”, nossa Carta Magna inscreveu o seguinte dispositivo:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País (Art. 214).

Além desses dispositivos inseridos no corpo da Constituição de 1988, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contemplou, também, a educação nos artigos 60, 61 e 62. O artigo 60 determinou:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

Esse artigo foi modificado pelas Emendas de n. 14 e n. 53 que instituíram, respectivamente, o FUNDEF e o FUNDEB. O avanço representado pela Emenda de n. 14 foi a criação de um fundo comum reunindo recursos da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, voltado para o objetivo constitucional de universalização do ensino fundamental, pelo qual se atingiria a meta de eliminação do analfabetismo. E a Emenda de n. 53 foi além, ao estender a abrangência do fundo para toda a educação básica. No entanto, estas emendas também puseram em evidência o não cumprimento do dispositivo fixado nas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, pois esta determinou que as metas da eliminação do analfabetismo e da universalização do ensino fundamental deveriam ser atingidas no prazo de dez anos, portanto, em 1998. Com a Emenda

n. 14, aprovada em 1995, este prazo foi estendido para mais dez anos. E com a Emenda n. 53, aprovada em 2006, o prazo alongou-se por mais 14 anos sobre os dez já definidos no FUNDEF. Com isto, aquilo que a Constituição havia determinado para ser atingido em 1998 foi protelado para 2020.

Pelo artigo 61 das mesmas Disposições Transitórias, a Constituição assegurou às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que vinham recebendo recursos públicos nos últimos três anos antes da entrada em vigor da nova Constituição, a continuidade destes recursos. E pelo artigo 62, determinou-se que fosse criado por lei o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) nos mesmos moldes do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), criado em 1942 e do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), criado em 1946.

Reproduzindo um fenômeno que vinha desde a Constituinte de 1933-34, também na Constituinte de 1987-88 a discussão referente à educação foi polarizada pelo conflito ensino público *versus* ensino privado.

De certo modo, pode-se considerar que os pontos levantados pelos defensores do ensino público na “Carta de Goiânia” foram contemplados no projeto de Constituição. No entanto, assim como na Constituição de 1934, a necessidade de negociação levou a que também os pontos esposados pelos defensores do ensino privado igualmente se fizessem presentes no texto constitucional.

Assim, se os defensores da escola pública podem contabilizar conquistas com o texto aprovado, os ganhos dos adeptos da escola particular foram maiores. Isto porque, se os primeiros garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União, os segundos asseguraram o ensino religioso no ensino fundamental; o repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; o apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; a não aplicação do princípio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares.

NEUTRALIZAÇÃO DAS CONQUISTAS DA ESCOLA PÚBLICA

Pode-se, ainda, perceber que, de modo geral, mesmo aquilo que representou conquista para a escola pública não chegou a produzir os resultados

esperados, por falta de salvaguardas e de garantias para sua efetivação. E, mesmo, pode-se considerar que em determinados casos, como se pode ilustrar com o princípio da gestão democrática, teve seu sentido invertido.

Com efeito, a gestão democrática expressava os anseios dos professores de participação nas decisões, em contraposição à sua exclusão levada a efeito pelo regime autoritário. No entanto, uma vez incorporada pela legislação, a gestão democrática passou a funcionar como um mecanismo utilizado pelos governantes para responsabilizar os professores pelas mazelas do funcionamento das escolas. Este mecanismo funciona mais ou menos assim. Os dirigentes interpelam os docentes com um discurso do seguinte tipo: vocês não queriam participar da gestão da escola, organizá-la a partir de um projeto próprio de caráter político-pedagógico? Pois então: a legislação incorporou estas reivindicações e hoje a elaboração do projeto político-pedagógico pelo colegiado da escola, que passa a operar segundo o princípio da gestão democrática, é uma exigência amparada na legislação. Logo, se isto não está funcionando, é porque vocês não estão assumindo a sua parte. E as cobranças vão além, exigindo que o professor participe da vida da comunidade em que se insere a escola, etc. etc. E os professores tendem a ser acuados, reagindo na defensiva: mas eu já faço das tripas coração para ministrar decentemente o grande número de aulas que me cabem, como vou fazer estas outras coisas? Por que tenho que participar da gestão da escola? Esta não é tarefa do diretor e de seus auxiliares administrativos e pedagógicos?

Na verdade, o professor deveria dar outro tipo de resposta. Deveria dizer: Sim. Tenho que participar da elaboração do projeto político-pedagógico da escola, de sua gestão democrática e da vida da comunidade. Mas... de qual escola e de qual comunidade, uma vez que ministro aulas em três ou mais escolas de diferentes comunidades? Não tenho o dom da ubiquidade. Ora, as autoridades só poderiam fazer o mencionado tipo de cobrança se, primeiro, tivessem feito a sua parte. Ou seja: se tivessem instituído um plano de carreira que garantisse aos professores da educação básica jornada integral em uma única escola, com seu tempo distribuído entre as aulas, que não poderiam ultrapassar 50% de sua jornada, e as demais atividades.

De fato, a aprovação da Constituição fecha uma década de grande mobilização e de conquistas no campo educativo. Assim, se os anos de 1980 foram classificados, do ponto de vista econômico, como a “década perdida”, no campo da educação estes anos se configuraram como uma década de importantes ganhos. A partir de 1989, começou um período de grandes dificuldades, o que já foi sinalizado pela Conferência Brasileira de Educação, que não conseguiu manter a periodicidade bienal. A VI CBE deveria ocorrer em 1990, mas só foi possível realizá-la em setembro de 1991, convertendo-se na última, com o que se

apontava para o ocaso da mobilização dos profissionais da educação. E a década de 1990, embora não seja chamada de “perdida”, em contraste com os ganhos dos anos 1980, ela se caracterizou, no campo da educação, por grandes perdas, configurando um movimento na contramão daquilo que se apontava com a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Eis como as conquistas educacionais, inscritas no texto da Constituição de 1988, acabaram sendo neutralizadas no contexto da adesão do país aos cânones econômicos e políticos que ficaram conhecidos pelo nome de neoliberalismo.

UM PROBLEMA PENDENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A QUESTÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Por fim, queria colocar um problema, que me parece pertinente, pois vem sendo retomado atualmente. Trata-se da questão relativa ao Sistema Nacional de Educação e aos próprios sistemas de ensino.

Conforme a análise que pude fazer do texto da Constituição, este assunto ficou mal resolvido.

Na verdade, o conceito de sistema no âmbito da educação envolve, pelo menos, os seguintes elementos: 1. Intencionalidade, isto é, organização dos meios e controle das atividades tendo em vista os fins a atingir; 2. Conjunto de elementos articulados entre si envolvendo, portanto, coerência interna e formando uma totalidade. No caso da educação os elementos implicam instâncias normativas, administrativas e pedagógicas, níveis e modalidades de ensino, instituições (escolas) com seus equipamentos materiais e pedagógicos e respectivos agentes; 3. Articulação com a sociedade em que se insere, respondendo às suas necessidades educacionais, o que implica a coerência externa; 4. Normas próprias, isto é, capacidade de auto regulação, o que lhe confere um razoável grau de autonomia.

Ora, quando examinamos o texto da Constituição, verificamos que, pelo critério das normas próprias, concluímos que os constituintes não tiveram a intenção de possibilitar a existência de sistemas municipais de ensino, limitando-se apenas ao sistema federal e aos sistemas estaduais e do Distrito Federal mantendo, assim, a situação que já fora estipulada pela Constituição de 1946. Com efeito, a Constituição deu poderes à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar em matéria de educação (Art. 22. “Compete privativamente à União legislar sobre: diretrizes e bases da educação nacional” – inciso XXIV; e Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre”: “educação, cultura, ensino e desporto” – inciso IX). Já em relação aos municípios, a Constituição estipulou, no Art. 30, que compete aos Municípios: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação

pré-escolar e de ensino fundamental” – inciso VI. Como se vê, os municípios não têm competência para legislar em matéria de educação. Logo, não podem constituir sistemas próprios de ensino.

Apesar da clareza dessas disposições contidas no Título III, que trata “Da Organização do Estado”, no Título VIII – Da Ordem Social, ao tratar “Da Educação” na Seção I do Capítulo III, introduziu-se ambiguidade com o enunciado do Art. 211 que reza: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Este dispositivo deu margem à interpretação de que a Constituição estaria admitindo a organização de sistemas municipais de educação, o que entra em contradição com o estabelecido no Título III. Além disso, permanece em aberto se o mencionado “regime de colaboração” deve ser objeto de lei complementar, conforme o disposto no parágrafo único do Art. 23: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Essa dependência de uma lei complementar regulamentadora afetou a educação, pois alimentou o entendimento de que, enquanto a cooperação e, por extensão, o regime de colaboração não fossem regulamentados, ficaria difícil encaminhar a solução das questões educacionais. Tal percepção levou a que, ao ensejo da Emenda Constitucional n. 53 que instituiu o FUNDEB, fosse introduzida uma mudança de redação no artigo 23, passando-se o sujeito da frase para o plural. Ou seja, em lugar de “Lei complementar fixará normas...”, passou-se para “Leis complementares fixarão normas...”. Isto porque se entendeu que a elaboração de uma única lei para regulamentar todos os aspectos da cooperação entre os entes federativos seria dotada de tal grau de complexidade que talvez o Congresso nunca conseguisse lograr sua aprovação. Passando-se para o plural, tornou-se possível a elaboração de leis complementares específicas, regulamentando determinados aspectos da cooperação. Como a mudança de redação pegou carona em uma Emenda Constitucional da área da educação, infere-se que a intenção era abrir caminho para aprovação de uma lei complementar regulamentando a cooperação e o regime de colaboração entre os entes federativos no campo da educação. Em meu entendimento, porém, o artigo 211, que trata do regime de colaboração entre os entes federativos na organização dos sistemas de ensino, não carece de regulamentação. Com efeito, se isto fosse necessário, os constituintes o teriam explicitado como o fizeram em relação à cooperação. Assim, minha conclusão é que o estabelecido no artigo 211 é autoaplicável.

Ao que tudo indica, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas

por analogia são chamadas aí de sistemas de ensino. Com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas. Daí falar-se em sistema estadual, sistema municipal, sistema particular, etc., isto é, respectivamente, rede de escolas organizadas e mantidas pelos Estados, pelos Municípios ou pela iniciativa particular. Obviamente, cabe aos Municípios manter escolas, em especial de educação infantil e de ensino fundamental o que, aliás, está prescrito expressamente no antes citado inciso VI do artigo 30 da Constituição Federal de 1988 (“compete aos Municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”).

Assim, considerando que, conforme a Constituição, os Municípios não dispõem da faculdade de instituir sistemas próprios de ensino, já que não têm competência para legislar sobre educação, as escolas municipais integrariam, via de regra, os sistemas estaduais de ensino subordinando-se, pois, às normas estabelecidas pelos respectivos Estados. A LDB contornou este problema estipulando, no Art. 11, que cabe aos Municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. Cabe concluir, pois, que a competência dos municípios para instituir sistemas próprios de ensino foi definida de modo explícito pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e não pela Constituição. Não procede, portanto, o entendimento daqueles que consideram que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional. Contra esta interpretação importa reconhecer que é a LDB e não a Constituição que estabelece claramente a competência dos municípios para organizar os respectivos sistemas de ensino.

No entanto, o que resultou da LDB foi apenas o ter contornado a ambiguidade do texto constitucional no que se refere à possibilidade da organização ou não de sistemas municipais de ensino. A questão do Sistema Nacional de Educação permaneceu em aberto. Embora a Constituição tenha estabelecido todos os elementos requeridos para a organização de um Sistema Nacional de Educação, ao conferir à União competência privativa para fixar as diretrizes e bases da educação nacional e ao estabelecer o regime de colaboração entre os entes federativos, ela não chegou a explicitar a exigência de implantação do Sistema Nacional de Educação. Dir-se-ia que ela deixou esta incumbência ao Congresso Nacional por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No Congresso, porém, prevaleceu a interpretação segundo a qual, porque a Constituição não continha explicitamente o enunciado “Sistema Nacional de Educação”, ela não daria respaldo a esta iniciativa. Assim sendo, o texto aprovado da LDB de 1996 não contemplou a organização do Sistema Nacional de Educação.

Em 2008, quando a Constituição completava 20 anos, o Ministério da Educação mostrou-se empenhado na organização do sistema nacional, mas a situação permaneceu confusa, seja no plano da legislação, seja no plano das iniciativas. De fato, em lugar de se pensar o Sistema Nacional de Educação propriamente dito, buscando os meios de efetivá-lo, partiu-se para a criação de vários sistemas nacionais, de certo modo paralelos e contrapostos entre si, tais como: Sistema Nacional de Educação Básica; Sistema Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério; além do Sistema Nacional de Avaliação que já vem operando desde o governo Fernando Henrique Cardoso, sendo respaldado por dispositivos inseridos no Art. 9º da LDB. Alertado para esses problemas, o Ministério convocou, para 2010, a Primeira Conferência Nacional de Educação (I CONAE) tendo como eixo principal a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação. O processo iniciado com a realização da I CONAE está em curso mantendo-se o tema da construção do Sistema Nacional de Educação como eixo central da II CONAE, a realizar-se em fevereiro de 2014.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 nomeia a educação como o primeiro dos direitos sociais ao estabelecer, no Art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Como sabemos, importa distinguir entre a proclamação de direitos e a sua efetivação. A cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecida como tal pelo Poder Público, cabe a este poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Eis porque a Constituição dedicou à educação a Seção I (Da Educação), integrante do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto) do Título VIII (Da Ordem Social), proclamando no primeiro dispositivo desta Seção, o artigo 205, a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. E especificou nos parágrafos 1º e 2º do artigo 208, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”(§1º) e que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (§2º).

No texto original da Constituição, o ensino obrigatório se limitava ao nível fundamental. Agora, porém, em virtude da Emenda Constitucional n. 9, de 2009, o ensino obrigatório compreende a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, abrangendo a segunda fase da Educação Infantil (pré-escola), todo o Ensino Fundamental e todo o Ensino Médio.

Podemos constatar, em suma, que a Constituição de 1988 encontra-se, atualmente, bastante remendada por grande número de Emendas Constitucionais. No campo da educação, cumpre reconhecer que as várias emendas, de modo geral, significaram avanços. No entanto, apesar de se ter avançado também no âmbito das políticas educativas, permanecem ainda fortes limitações, mantendo-se a marca que atravessa toda a história da educação brasileira: a precariedade. Precariedade na infraestrutura e nos equipamentos das escolas, na formação de professores, nas condições de exercício docente, nos baixos salários; em suma, na desídia das autoridades em assumir, na prática, a prioridade conferida à educação no texto da Constituição, nas leis complementares, assim como no discurso que se tornou hegemônico entre os políticos, empresários e em todos os setores que compõem a sociedade. Na verdade, este discurso valorizador da educação convive, contraditoriamente, com uma visão que enfraquece o papel do Estado em benefício dos mecanismos de mercado negando, na prática, o enunciado constitucional da educação como direito de todos e dever do Estado.

Enfim, se, como está definido na Constituição atualmente em vigor, a educação é direito público subjetivo passível, portanto, de mandado de injunção e se o não atendimento deste direito importa na responsabilização da autoridade competente, então a área jurídica, de modo geral, e o Ministério Público, em particular, têm muito trabalho pela frente à vista do objetivo de efetivar, de modo universal, o direito à educação no Brasil. Se o Ministério Público assumisse à risca os preceitos constitucionais, os tribunais estariam atulhados de mandados de injunção e a maioria das autoridades já estaria no banco dos réus.

REFERÊNCIAS

CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. **Constituições do Brasil**, 6ª Ed. São Paulo, Atlas, 1983.

VITA, Álvaro de **Nossa Constituição**. São Paulo, Ática, 1989.

DERMEVAL SAVIANI é doutor em educação e professor emérito da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: dsaviani@yahoo.com.br

Recebido em julho de 2013
Aprovado em julho de 2013