

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • nº 127

julho/setembro – 1995

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

# A Constituição e a educação brasileira

EDIVALDO M. BOAVENTURA

## SUMÁRIO

*1. Introdução – educação e os direitos sociais. 1.1. A educação na vida constitucional brasileira. 1.2. O lugar da educação na Constituição da República de 1988. 1.3. A educação, os direitos sociais e a ordem social. 2. O regime jurídico da educação. 2.1. A educação escolar, seus objetivos e princípios. 2.2. Educação, direito de todos. 2.3. Princípios da educação escolar. 2.4. Educação, dever do Estado. 2.5. Direito público subjetivo. 2.6. Autonomia universitária. 2.7. Dimensões da autonomia. 2.8. A liberdade de ensino. 2.9. Escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas. 2.10. Indicações para o currículo. 2.11. Os sistemas de ensino e o Município. 2.12. Planejamento e financiamento da educação. 3. A educação no Ordenamento Constitucional. 3.1. Competências em educação. 3.2. Educação no conjunto da Constituição de 1988. 3.3. Diretrizes e bases da educação nacional. 4. Conclusão – educação e garantias constitucionais.*

### *1. Introdução – educação e os direitos sociais*

O objetivo deste trabalho é mostrar como se encontra a educação na Constituição Federal de 1988. A Constituição, como lei maior que organiza o Estado, rege toda a vida social, política e jurídica do País e inclui também o processo educativo. A educação está ordenadamente prevista em capítulo específico (Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, do Título VIII – Da Ordem Social). Há, porém, muitos outros dispositivos no corpo do texto constitucional que se referem à educação. Além dessas referências expressas, é preciso que se leve em consideração a proteção das garantias fundamentais que podem ser acionadas em defesa dos direitos educacionais do aluno, professor, família, Estado e da própria escola.

Edivaldo M. Boaventura é *Master e Ph.D.* em *Educational Administration*, Doutor em Direito, Professor Titular da Universidade Federal da Bahia, Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação da Bahia, membro da Academia Brasileira de Educação, ex-Juiz do Trabalho e Procurador Autárquico.

Assim, estes comentários à educação na Constituição pretendem: contextualizar a educação como integrante da ordem social; mostrar o regime jurídico da educação; identificar outros dispositivos que regulam a educação e que se encontram dispersos no corpo do texto fundamental; e enfatizar a educação como um direito a ser protegido pelas garantias constitucionais a exemplo do mandado de segurança.

### 1.1. *A educação na vida constitucional brasileira*

A educação está presente em todas as Constituições brasileiras, desde a primeira, a imperial, outorgada por Dom Pedro I, em 1824, até a última, promulgada em 5 de outubro de 1988. A configuração da educação, durante quase dois séculos, pode ser encarada historicamente, na evolução constitucional. Durante todo esse período, a vida política foi se aperfeiçoando com a promulgação das várias constituições. Avanços e retrocessos se percebem nas constituintes e nos textos por elas produzidos (Rama, 1987).

A gratuidade da educação primária apon-tou inusitadamente naquela Carta outorgada pelo Imperador. Passando pela Constituição de 1891, republicana e federativa, a educação veio a receber maior atenção dos constituintes de 1934, com todo um capítulo a ela destinado, onde se nota a influência do movimento dos pioneiros da Escola Nova, à frente Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. No Estado Novo, a Constituição de 1937 atribuiu à família responsabilidades maiores na educação. Já a liberal Constituição de 1946, consolidando a volta à democracia, enfatizou os sistemas de ensino como modeladores da descentralização. A Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 reservaram igualmente um capítulo inteiro à educação (Di Dio, 1982). Chega-se à detalhista e conflitante Carta Magna de 1988, com bem mais aberturas para os direitos educacionais, indo da creche e do ensino infantil até a “promoção humanística, científica e tecnológica do País”. Essa é uma perspectiva histórica, contudo o presente artigo objetiva analisar a educação em todo o texto constitucional vigente (Boaventura, 1992).

### 1.2. *O lugar da educação na Constituição*

A Constituição Federal de 1988 (como é comumente chamada), como manifestação do direito escrito e do constitucionalismo das últimas décadas, procurou abordar quase todos os assuntos. No que concerne à educação, por exemplo:

- 1) incorporou a criança de zero a seis anos;
- 2) privilegiou a creche, o ensino infantil e o fundamental;
- 3) estabeleceu a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio;
- 4) constitucionalizou a autonomia universitária;
- 5) estabeleceu a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental;
- 6) garantiu o ensino noturno regular;
- 7) programou a assistência ao educando, prevendo material didático-escolar, transporte, alimentação e saúde;
- 8) definiu o acesso ao ensino obrigatório como um direito público subjetivo;
- 9) fixou conteúdos mínimos para o ensino fundamental;
- 10) ressaltou a língua portuguesa e as línguas maternas dos indígenas;
- 11) prescreveu os objetivos do Plano Nacional de Educação;
- 12) definiu o Município como sistema de ensino;
- 13) promoveu a educação ambiental pelos níveis de ensino e pela conscientização pública;
- 14) previu recursos financeiros em percentuais por entes políticos constitucionais e muitas outras prescrições.

Esses e outros dispositivos são ordenados didaticamente, começando pelo grupo normativo Da Educação, da Cultura e do Desporto – constitutivo da ordem social – e seguido das disposições esparsas encontradas no texto da Constituição.

### 1.3. *A educação, os direitos sociais e a ordem social*

A Constituição enumerou os *direitos sociais* logo no início (art. 6º) e os detalhou no final do texto, no Título VIII – Da Ordem Social. Ao enunciar-los, iniciou pela educação:

“Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Para José Afonso da Silva (1992, p. 258),

“os direitos sociais, como compreensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

Esta rubrica compreende os direitos sociais relativos ao trabalhador, à seguridade, à cultura, ao desporto, à família, criança, adolescente e idoso, ao meio ambiente e aos índios. Enumerados no art. 6º, são desenvolvidos no título Da Ordem Social. Os direitos sociais são, assim, conteúdo dessa ordem – “na forma da Constituição” – onde são tratados os mecanismos e aspectos organizacionais. Ordem social que tem por base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193). Na realidade, ela é ampla, incluindo temas que, anteriormente, estavam ausentes da Constituição e eram tratados, de forma tímida, pela legislação ordinária. Socialmente, todos têm direito à educação a ser prestada pelo Estado, que para tanto deve organizar os serviços educativos, oferecidos de acordo com o estabelecido pelos princípios e pelas normas da Constituição.

#### *Avanço econômico e atraso social*

Como é notório, o Brasil se adiantou na economia industrial, sendo, como dizem ser, a oitava do mundo ocidental. Mas atrasou-se consideravelmente no bem-estar social, especialmente em saúde e educação. De certo modo, a pregação européia pela educação pública, universal e obrigatória, de cem anos atrás, é absolutamente atual para o Brasil nesse final do século XX.

Em uma estratégia para superar os obstáculos ao desenvolvimento social, a educação há de ser incluída dentre os componentes dos níveis de bem-estar, como procedeu a atual Constituição.

Entenda-se por nível de bem-estar o atendimento de necessidades relativas à sobrevivência e à forma de vida tida por boa, no contexto de uma sociedade. O atraso brasileiro em educação, saúde, habitação, alimentação, saneamento básico é alarmante. Ilustra bem a carência a frase de Octavio Paz, escritor mexicano: “O Brasil e o México são os campeões das desigualdades sociais”.

#### *Saúde e nutrição*

Um dos componentes do bem-estar é a saúde, direito fundamental do homem. Para a Organização Mundial da Saúde, é o estado de completo bem-estar físico, mental e social do homem e não apenas a ausência de afecções e doenças. Acompanha a saúde, a nutrição, entendida como complexo processo que vai da produção de alimentos até a absorção de nutrientes, qualitativa e quantitativamente indispensáveis à vida.

*Trabalho, habitação e saneamento básico*  
Soma-se à educação e à saúde, o trabalho.

Seja pelo que representa em termos de realização pessoal, seja como condição de sobrevivência. E, ao lado do trabalho, a habitação e a moradia, que tanto condicionam a vida de família, segurança e proteção. A necessidade de habitação justifica-se como condição indispensável à vida. Em conexão com a moradia, o saneamento básico representa o controle dos efeitos deletérios sobre o bem-estar físico e mental do homem.

#### *Seguridade social*

Acrescem à educação, saúde e trabalho os componentes da seguridade social, isto é, um conjunto de medidas, providências, normas e leis que visam proporcionar ao corpo social e a cada indivíduo o maior grau possível de garantia, sob os aspectos econômico, social, cultural, moral e recreativo. Na seguridade social, primeiramente temos a considerar a segurança individual e comunitária, que cada vez mais se aproxima da segurança coletiva.

Em sistema de mutualidade e conforme as regras atuariais, a previdência social é o símbolo distintivo do estado moderno do bem-estar. Já a assistência social é mais difusa do que a previdência, sempre presente por iniciativa particular, pública, confessional ou leiga. A seguridade social, sob as mais diferentes modalidades, assume o caráter de distribuição de rendas.

Inclui-se ainda na concepção de seguridade social o *lazer*, entendido como ocupação do tempo, tempo que pode ser compreendido em cinco categorias – sono, trabalho, família, cuidados pessoais e tempo livre. Lazer é o uso desse tempo livre e recreativo que vem aumentando cada vez mais com a redução da jornada de trabalho.

A ordem social, onde se engasta a educação, definiu cada um desses níveis – seguridade social, saúde, previdência social e assistência social. A educação seguem-se a cultura, o desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente e outros, como a leitura do Título VIII poderá demonstrar.

A educação é muito importante nesse conjunto, não-somente como capacitação para viver e agir, mas também pelo significado capaz de valorizá-la. Na escala dos níveis mais altos de conhecimento, a educação se aproxima do domínio científico e tecnológico.

#### *Educação, cultura e desporto*

A educação sistematicamente concebida como processo formal de ensino, pela via

escolar, tem como objetivos gerais (art. 205):

- 1) pleno desenvolvimento da pessoa;
- 2) preparo para o exercício da cidadania; e
- 3) qualificação para o trabalho.

Na síntese clássica, como preleciona Raymond Poignant, é preciso formar o homem, o cidadão e o produtor de bens e serviços. Na sistemática adotada para a ordem social, tanto a cultura como o desporto acompanham a educação. O Estado garante o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215) e fomenta as práticas desportivas formais e informais (art. 217).

Além do regime jurídico da educação escolar, que predomina e domina o capítulo específico, há muitas outras situações expressas na Constituição. Todo o texto constitucional está pontilhado de dispositivos concernentes ao ensino.

Caracteriza-se uma segunda modalidade de preceitos constitucionais sobre a educação em vários, diversos e dispersos, dispositivos encontrados ao longo da Constituição. Diferentemente do regime jurídico instalado no capítulo específico (Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Título VIII – Da Ordem Social), que se ocupa da educação formal, regular ou escolar, os demais comandos privilegiam as competências sumamente importantes em um Estado Federal, como o Brasil, e outros aspectos educacionais.

Do ponto de vista educacional, parece que o legislador de 1988 quando quis cometer atribuições à educação não-formal colocou-as de fora do regime escolar normatizado no referido capítulo. A ilustração mais evidente é a da educação ambiental, prevista de uma maneira flexível tanto por níveis de ensino (via escola), como pela conscientização pública – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, VI). Fugiu-se assim aos ditames regulares do regime da escola pública estatuído no capítulo específico. Do mesmo modo, a previsão da mobilização para eliminar o analfabetismo e a universalização da escola fundamental, no prazo de dez anos a contar da promulgação da Constituição, aparecem no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 60). Limitar a educação ao regime jurídico escolar apenas, seria muito pouco. A escolarização é um tipo especial de educação, mas não é o único.

Em suma, a atenção com a regulamentação das diretrizes e bases não deve implicar tão-

somente no exame do capítulo que definiu o regime jurídico, privilegiando a escola pública. Esse é um dos *locus* da educação na Constituição, talvez o mais importante, mas não o único pelo que foi exposto preliminarmente. A análise do processo educacional deve incluir, jurídica e pedagogicamente, todos os dispositivos que afetam direta e indiretamente o ensino na Carta Magna.

## 2. O regime jurídico da educação

Privilegiando a análise das normas que regem a educação, a sistemática do capítulo específico destaca: a educação escolar, seus objetivos e princípios; autonomia universitária; a liberdade de ensino; indicações para o currículo; os sistemas de ensino e o Município; planejamento e financiamento da educação.

### 2.1. A educação escolar, seus objetivos e princípios

Ao estudar a educação na Constituição Federal de 1988, José Augusto Peres (1988, pp. 2-3) observa com muita propriedade que “apesar do emprego de um vocábulo da maior significância como é *educação*, o texto constitucional se preocupou exclusivamente, ou quase, com a educação escolarizada”. Para comprovar a afirmação examine-se o vocábulo “ensino” e o conteúdo dos incisos que deixam tudo muito claro. A restrição à educação escolarizada, talvez possa ser explicada, segundo o professor paraibano, por quatro razões:

- dificuldade de abordagem satisfatória da educação *lato sensu*;
- preocupação imediata com a escola, instituição mais tangível e mais reclamada;
- intangibilidade de muitos aspectos em que se desdobra a educação, *mormente* a informal; e
- “maior importância social, política e econômica da instituição escolar e dos serviços por ela prestados”.

A leitura atenta dos dispositivos específicos sobre educação comprova empiricamente a assertiva de Peres.

A constatação do educador é evidenciada pelo jurista José Afonso da Silva (1992, pp. 712-713), ao afirmar que os objetivos atribuídos ao sistema educacional serão conseguidos pela educação normal:

“A consecução dos objetivos da educação consoante o art. 205 – pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho – só se realizará

num sistema educacional democrático, em que a organização da educação formal (via escola) concretize o direito ao ensino, informado por princípios com eles coerentes (...)"

Interpretando o sentido global das normas educacionais distribuídas ordenadamente em capítulo, Silva salienta a coerência do regime jurídico da educação pública:

"A preferência constitucional pelo ensino público importa em que o poder público organize os sistemas de ensino de modo a cumprir o respectivo dever com a educação, mediante prestações estatais que garantam, no mínimo: ensino fundamental, obrigatório e gratuito (...)"

## 2.2. Educação, direito de todos

A educação é direito de todos, dever do Estado e da família. De um lado, temos a pessoa humana portadora do direito à educação e, do outro, a obrigação estatal de prestá-la. Em favor do indivíduo há um direito subjetivo, em relação ao Estado, um dever jurídico a cumprir.

O ensino, preferencialmente público, conforme o capítulo de educação, seguirá os princípios formadores, garantidos pelo Estado e de acordo com os sistemas organizados pela União, Estados e Municípios, financiado pela receita proveniente de impostos, pelos repasses, e pelas contribuições sociais com destaque pela sua importância a contribuição social do salário-educação.

O art. 205 define a educação e seus objetivos. Forma-se uma concepção ampla de educação, como direito de todos e dever do Estado, para depois, nos artigos subsequentes restringir tão-somente à educação escolarizada.

"Capítulo III (Título VIII)

Da Educação, da Cultura e do Desporto

Seção I

Da Educação

Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206 – 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 o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano 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;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade."

## 2.3. Princípios da educação escolar

1) *Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola* – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, inciso VII, §§ 1º e 2º).

2) *Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber* – Ressalte-se a função de investigação que diz respeito diretamente à universidade, esse enunciado tem incidência especial na instituição acadêmica.

3) *Pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino* – Democraticamente, a Constituição firma a pluralidade de concepções e determina a coexistência entre a escola pública e privada, que é uma das controvérsias permanentes da educação brasileira, ao lado da centralização *versus* descentralização, qualidade *versus* quantidade e terminalidade *versus* continuidade.

4) *Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais* – Com essa diretriz, terminou a discussão acerca do ensino superior pago em universidade pública; o princípio não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, segundo o art. 242.

5) *Valorização dos profissionais do ensino, garantido na forma da lei, plano de car-*

reira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União – Além das disposições que valorizam e disciplinam a carreira do magistério superior, para fins de vencimentos, autarquia e fundação ficam definitivamente equiparadas. O princípio se aplica ao magistério em geral.

6) *Gestão democrática do ensino público, na forma da lei* – Dispositivo que direciona não somente a eleição para escolas, faculdades e institutos, diretorias, chefias e reitorias, mas também, inspira o processo de democratização no acesso e no processo de ensino; por ele, pais, professores, alunos, servidores e setores outros da comunidade vêm a colaborar participativamente, com a escola.

7) *Garantia do padrão de qualidade* – Qualidade não somente interna, aferida pelos processos de avaliação, como também pela qualidade externa pela qual o ensino corresponde aos padrões e necessidades da comunidade.

Intermediando os princípios da educação escolar e as garantias, encontra-se a autonomia universitária (art. 209). A novidade é a sua elevada presença na Constituição.

#### 2.4. Educação, dever do Estado

Aos princípios que garantem os direitos dos indivíduos – jovens, adolescentes e adultos – há a correspondente obrigação do Estado, como sujeito passivo da prestação educacional, com deveres a cumprir.

“Art. 208 – O dever do Estado com a educação 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 aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º – O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º – Compete ao poder público reencensurar os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.”

Dentre as garantias: 1) ensino fundamental, obrigatório; 2) extensão do ensino obrigatório e gratuito, progressivamente, ao ensino médio; 3) atendimento aos portadores de deficiências; 4) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; 5) acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; 6) oferta do ensino noturno regular; 7) atendimento ao educando no ensino fundamental através de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde – o legislador colocou o acesso ao ensino obrigatório como direito público subjetivo.

#### 2.5. Direito público subjetivo

Se a autonomia universitária foi o princípio de maior relevância, do ponto de vista da educação superior, na Constituição, todavia, o constituinte de 1988 foi mais além, quando concebeu o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo. Eis o ponto alto da orografia constitucional da educação. A lei maior recepcionou longa discussão da doutrina brasileira, tendo à frente Pontes de Miranda (1963), Ester de Figueiredo Ferraz (1969), Lourival Vilanova (1982/1983), e outros que têm lutado para a efetivação não somente do direito à educação, como também do Direito da Educação, como uma disciplina jurídica que não se confunde com uma simples e descritiva Legislação do Ensino. A educação é um direito social por excelência, ao lado da saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e assistência aos desamparados, de acordo com a enumeração da Constituição (art. 6º), como foi visto.

A educação, porém, só poderá ser considerada como um direito de todos, se houver escolas para todos. Se há um direito público subjetivo

vo à educação, isso quer dizer que o particular tem a faculdade de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional pelos poderes públicos. O seu não-oferecimento importa responsabilidade da autoridade competente, acionando-se o mandado de injunção (art. 208, §§ 1º e 2º). A Constituição poderá fazer muito pela educação no sentido de sua promoção, colocando em prática os meios jurídicos para efetivá-la como um direito público subjetivo. Esse direito à educação, disciplinado na Constituição, tem o seu referencial maior na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu art. XXVI.

#### 2.6. *Autonomia universitária*

No que tange à universidade, a Constituição elevou a autonomia, cerne da vida acadêmica desde os tempos medievais, à suprema condição da principal disposição acerca da educação superior. É o carro-chefe da universidade, na Constituição Federal de 1988. Há, porém, outras referências, vinculações, extensões e obrigações.

Tomando a universidade e as disposições sobre a educação superior, na Constituição, é possível encarar-se principalmente a autonomia universitária na plenitude constitucional, ombreado-se com outros princípios da educação.

A autonomia universitária foi objeto de parecer do Conselho Federal de Educação, no primeiro ano do seu funcionamento. Examinando a "Amplitude e limites da autonomia universitária", Newton Sucupira (1962) afirma:

"A idéia de autonomia universitária, como poder de autodeterminar-se, de dirigir suas atividades e seus destinos, está ligada à universidade desde as suas remotas origens e tem-se mantido, ao longo de sua história, até os nossos dias, como uma exigência permanente que emana da própria natureza da instituição universitária. No seu processo de formação, a universidade surge como vontade de liberdade. A gênese da universidade medieval pode ser caracterizada como uma luta, por vezes dramática, para afirmar sua autonomia."

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior, de 1968, Lei nº 5.540, de 28 de novembro, o artigo 3º confirmou o mesmo princípio:

"Art. 3º – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa

e extensão."

A inovação mais significativa acerca da universidade brasileira na Constituição de 1988 está justamente na constitucionalização da autonomia universitária, princípio já consagrado anteriormente na legislação ordinária, conforme vimos. A forma adotada não diverge muito das redações anteriores:

"Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão."

O constituinte de 1988 associou ao princípio da autonomia universitária a indissociabilidade das funções da educação superior – ensino, pesquisa e extensão – completando dessa maneira o disposto no art. 207 na Carta vigente (Ramos, 1988; Prado, 1981; Tácito, 1988).

A constitucionalização do princípio atende precipuamente à natureza da liberdade acadêmica. O que se encontra no cerne do princípio é a liberdade de ensinar, de investigar ou, no dizer da própria Carta, "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber" (art. 206, II).

#### 2.7. *Dimensões da autonomia*

A autonomia é vista, na Constituição, pelas suas dimensões didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial.

A autonomia didático-científica, que é a principal, confere à universidade o direito à liberdade de ensinar e pesquisar, de falar e de comunicar o pensamento. A expressão transforma a universidade no *locus*, no lugar social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem as demais dimensões. A autonomia administrativa é um instrumento para o exercício da autonomia científica, de igual modo, a financeira e patrimonial guarnecem e possibilitam o pleno exercício da liberdade acadêmica.

Uma dimensão da autonomia universitária que não pode ser esquecida é que ela não tem o caráter de uma liberdade total. Autonomia não é soberania. A liberdade acadêmica não é uma faculdade incondicionada sem norma e sem limite. Ora, sendo a universidade uma instituição que pertence à sociedade e está vinculada aos organismos que a mantêm, está sujeita a certas limitações em sua liberdade de ação e de funcionamento em razão mesmo dos objetivos que executa. Dessa forma, embora admitindo-se a autonomia, como condição da garantia da liberdade acadêmica, não se pode deixar de aceitar,



por um lado, uma certa presença do Estado por intermédio dos seus órgãos de controle, como no caso do Brasil, os Tribunais de Contas. Essa supervisão do Estado, atuando principalmente do lado dos gastos realizados, não deve se transformar em dirigismo das atividades universitárias, que tornaria inócuo o princípio da autonomia. A liberdade atribuída à universidade deve ser combinada com a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos (Boaventura, 1990).

Em suma, a atribuição de foros constitucionais à autonomia universitária merece todos os aplausos, na medida em que deixa esse procedimento a salvo do alcance da legislação ordinária e da ação administrativa do Executivo.

#### 2.8. A liberdade de ensino

É interessante observar, na vida constitucional brasileira, não somente as inovações, que, na realidade, são poucas, mas também o aperfeiçoamento de certas situações. Outras vezes, há quando muito o deslocamento, ampliação e redução de matéria. No que concerne à educação, começa em 1824, com a gratuidade da instrução primária e com o ensino das ciências e belas-artes, para crescer socialmente por influência da Constituição de Weimar (Alemanha) em 1934.

Dessa forma, ocorreu com a iniciativa privada na educação, relacionada com a liberdade de ensino. O constituinte de 1988 a manteve vinculada à observação das normas, privilegiando o instituto da autorização de funcionamento e exigindo avaliação de qualidade pelo poder público. A tão discutida avaliação encontrou uma porta de entrada na Constituição pela iniciativa privada. Assim, o ensino é livre à iniciativa privada atendidas as seguintes condições:

- a) autorização de funcionamento pelo poder público;
- b) cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- c) avaliação de qualidade, isto é, o exercício da fiscalização, pelos institutos da inspeção ou da supervisão, pelo poder público delegante.

Na sistemática do capítulo referente à educação, ela é pública, mas não impediu que os particulares exerçam-na, dentro das condições estabelecidas pela própria Constituição. O ensino público e privado é uma controvérsia permanente na educação brasileira, conforme foi assinalado.

“Art. 209 – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I – cumprimento das normas gerais

da educação nacional;

II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.”

#### 2.9. Escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas

A presença da iniciativa privada no ensino deve ser aproximada da situação das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, que poderão ser aquinhoadas com recursos públicos desde que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, além de destinarem seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Esses três tipos de escolas são figuras novas, pois, o constituinte não poderia ter ignorado o esforço de entidades como a Campanha de Escolas da Comunidade (CNEC), das igrejas cristãs e das fundações privadas como as escolas do Bradesco. A outra alternativa indireta de atendimento à escola não-oficial é pela bolsa de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

“Art. 213 – Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º – Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º – As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.”

#### 2.10. *Indicações para o currículo*

Há quatro indicações expressas na Constituição sobre o currículo:

- conteúdos mínimos para o ensino fundamental;
- ensino religioso de matrícula facultativa;
- ensino da língua portuguesa e de línguas maternas; e
- ensino da disciplina História do Brasil.

No disciplinamento do currículo, sempre houve certa tentativa de fixá-lo na Constituição. A tentação latina de tudo colocar na Lei Maior quase que nos leva a 1937. Na Constituição do Estado Novo, a famosa polaca, entraram não somente a Educação Física, como o Ensino Cívico e até os Trabalhos Manuais.

*Conteúdos mínimos para o ensino fundamental*

O constituinte de 1988 preferiu a forma de fixação “dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (art. 201). No particular é reconhecida a dificuldade brasileira de se definir sociologicamente os valores, talvez o espírito de conciliação seja um deles. Algum esforço tem sido feito para a conceituação do caráter nacional.

O Brasil tem uma longa tradição de rigidez curricular. É considerado comparativamente um dos países mais empedernidos em matéria de currículo. Rigidez curricular que favorece a centralização do ensino.

A Constituição apenas repetiu o jargão por todos os títulos condenável de “fixação do currículo”:

“Art. 210 – Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais.

§ 1º – O ensino religioso de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º – O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.”

#### *Ensino religioso de matrícula facultativa*

Além dos conteúdos mínimos fixados, dois outros componentes curriculares têm tradicionalmente constado das constituições – Ensino Religioso e Língua Portuguesa.

Quanto ao primeiro, passamos do ensino leigo absoluto, expressamente dito e escrito na Constituição positivista de 1891, para a forma do Ensino Religioso de matrícula facultativa a partir de 1934. O dispositivo é em tudo semelhante ao da Constituição de 1967-1969.

#### *Língua Portuguesa e línguas maternas dos indígenas*

O constituinte de 1988 parece ter encontrado a expressão correta: “O ensino regular será ministrado na língua portuguesa ...”. Antes usávamos “idioma pátrio”, “língua nacional”, obrigatório tão-somente para o ensino primário. A Constituição fala em ensino regular. Assegurada às comunidades indígenas a “utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”, isto é, outros que não os da educação formal. É uma inovação com respeito às línguas nativas dos indígenas.

#### *O ensino da disciplina História do Brasil*

Além das matérias a serem fixadas em conteúdos mínimos, do Ensino Religioso e da Língua Portuguesa, a Carta também estabeleceu que o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

“Art. 242, § 1º – O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.”

#### 2.11. *Os sistemas de ensino e o Município*

Dentre os aspectos inovadores, destacam-se dois, pela importância estrutural e jurídica: o Município como sistema de ensino e o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo.

A obrigação estatal com a educação, nos termos da Constituição, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada qual com o seu respectivo sistema de ensino em regime de colaboração.

Somente a União e os Estados eram considerados como sistemas de educação. O Município tinha quando muito sistema tão-somente do ponto de vista administrativo, não podendo estabelecer normas pedagógicas. Quando tivesse conselho municipal de educação, poderia, por delegação do conselho estadual, exercer

certas funções educacionais. Situação que ainda persiste até a regulamentação do dispositivo. O art. 211 foi claro ao estabelecer que: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". E mais, determinou que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. O reforço na definição dos três sistemas se encontra adiante: "Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo [212], serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213".

"Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º – A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar."

Aliás, o regime de aplicação de recursos já é muito anterior à emenda João Calmon. Com o dispositivo, a vinculação ficou integrada aumentando-se o percentual. Dessa forma, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências.

Dando autonomia ao Município do ponto de vista educacional, vinculando o percentual da arrecadação e estabelecendo outras medidas, a Constituição possibilita a municipalização da administração do ensino. Uma das consequências será a criação do conselho municipal, pois, só há sistema de normas pedagógicas com colegiado competente para estabelecê-las.

#### 2.12. Planejamento e financiamento da educação

No regime que a Constituição estabeleceu para a educação, compreende: a definição de objetivos e princípios, dos deveres e responsabilidades do Estado, das condições de funcionamento para a escola particular, dos componentes curriculares e a atuação dos sistemas de

ensino com recursos previstos e planejados. O planejamento e financiamento da educação ocupam com certa riqueza de detalhes boa parte do regime jurídico da educação. A Constituição indica as fontes de recursos: a) receitas provenientes de impostos, com os respectivos percentuais; b) repasses e transferências e c) contribuições sociais, sobressaindo a contribuição do salário-educação.

"Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º – Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º – A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação.

§ 4º – Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º – O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes."

No que se refere ao Plano Nacional de Educação, como aliás na destinação de percentuais de receitas de recursos à educação, houve uma volta à Constituição de 1934. Com o seu curto período de vigência, o estabelecimento do Plano Nacional de Educação retornou com ênfase

na lei de diretrizes e bases de 1961, sendo elaborado e executado ainda na década de 60, com alguns resultados.

“Art. 214 – 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.”

Complementa-se a leitura deste art. 214, fundamental para a compreensão dos objetivos do Plano Nacional de Educação, comparando-o com o disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, a Constituição prevê a organização dos sistemas e protege as partes envolvidas no processo ensino-aprendizagem, reconhecendo a educação como um direito público subjetivo. E mais, estabelece a base para a política da educação.

Concluindo os comentários ao Capítulo III – Da Educação (...) pertencente ao Título VIII – Da Ordem Social, é preciso que seja reforçada a afirmativa de que a matéria educacional não se esgota nessas normas específicas que acabamos de ler. Há muitos outros dispositivos que recepcionam a educação e que são da maior importância para o conhecimento e defesa dos direitos educacionais e que devem ser destacados do corpo da Carta de 1988. É o objeto da parte seguinte.

### 3. A educação no ordenamento constitucional

Visto o regime jurídico da educação, no contexto da Ordem Social, é possível e necessário se identificar outras disposições que regulam a educação no corpo da Lei Fundamental e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essas outras normas podem ser agrupadas nos seguintes itens: competências em educação; educação no conjunto da Constituição; e Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBs.

#### 3.1. Competências em educação

Normalmente, quando se examina a educação no texto constitucional, a análise se limita às prescrições do capítulo específico destina-

do à educação. Há, porém, uma série de situações, referências, previsão de competências e prescrições que se ligam à educação e que devem ser identificadas. Da pesquisa legal realizada no texto da Constituição vigente foi possível encontrar mais de vinte dispositivos que expressamente se referem à educação. Pelo caráter prático, vamos iniciar pelas competências.

1º) *Competência de estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional* – É a maior competência da União sobre a educação. É uma competência legislativa privativa, que foi anunciada pela primeira vez na Constituição de 1934, mas que só veio a se efetivar em 1961, no regime da Constituição de 1946. É uma competência privativa e não exclusiva, logo, admite delegação. O artigo 22 as enumera e dentre as muitas prevê a de legislar sobre “Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (art. 22, inciso XXIV).

2º) *Proporcionar meios de acesso à educação* – É competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, inciso V). Trata-se de uma competência comum, cumulativa ou paralela, como quer Silva (Silva, 1992, p. 419).

3º) *Competência concorrente para legislar sobre educação* – Cabe à União, como também aos Estados e ao Distrito Federal, legislar “sobre educação, cultura e desporto” (art. 24, inciso IX). Não incluiu os Municípios, que poderão legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I).

4º) *Educação para a segurança do trânsito* – Competência comum para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, inciso XIII).

Enfim, a competência da União de legislar sobre normas gerais – e as diretrizes e bases são normas gerais – não exclui a competência legislativa suplementar dos Estados (art. 24, § 2º). Pois bem, a repartição das competências, que é um problema típico dos estados federais como o Brasil, não se encontra no capítulo específico da educação.

#### 3.2. Educação no conjunto da Constituição

Afora o problema das competências, se encontram no texto constitucional muitas outras referências à educação.

1) *Educação direito social* – Ao definir os direitos sociais, a Constituição inicia pela educação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social ...” (art. 6º, *caput*).

2) *Educação ambiental* – Promoção da edu-

cação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, inciso VI).

3) *Eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição* – Para tanto o poder público desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição (ADCT, art. 60, *caput*, combinado com o art. 214 da Constituição).

4) *Universidades públicas* – Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional (Disposições Transitórias, art. 60, parágrafo único).

5) *Recebimento de recursos públicos pelas escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas*, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a perceber salvo disposição legal em contrário (Disposições Transitórias, art. 61, *caput*).

6) *Colégio Pedro II*, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal (art. 242, § 2º), isto é, no sistema federal de educação.

7) *O ensino da História do Brasil* levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro (art. 242, § 1º).

8) *Assistência educacional ao ex-combatente* – Assistência médica, hospitalar e educacional gratuita, ao ex-combatente e extensiva aos dependentes (Disposições Transitórias, art. 53, IV).

9) *Imunidade tributária às instituições educacionais* e de assistência social sem fins lucrativos (art. 150, VI).

10) *Programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental* – Compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, VI).

11) *Creches e pré-escolas* – É reconhecido ao trabalhador urbano e rural o direito à assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas (art. 7º, XXV, combinado com o

art. 208, IV).

12) *Serviço Nacional de Aprendizagem Rural* – Criação por lei do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR (Disposições Transitórias, art. 62).

13) *Acesso do trabalhador adolescente à escola* – Garantia do acesso do trabalhador adolescente à escola (art. 227, § 3º, III).

14) *Exceção para as instituições educacionais estaduais e municipais* – Não são aplicadas às instituições educacionais criadas por lei estadual e municipal e existentes na data da promulgação da Constituição o princípio exarado no art. 206, inciso IV, de gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 242, *caput*).

15) *Intervenção do Estado nos seus Municípios* quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 35, III).

16) *Dever da família, da sociedade e do Estado* assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação (...) (art. 227, *caput*).

17) *Educação no salário mínimo* – Como um dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação (...) (art. 7º, IV).

### 3.3. Diretrizes e bases da educação nacional

Dentre as prescrições que tratam da educação fora do seu capítulo sistemático se destaca a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases, conforme o art. 22, inciso XXIV.

#### *Antecedentes na Constituição de 1934*

O ciclo das diretrizes da educação nacional se inicia com a Constituição de 1934, revigora-se em 1946, diversifica-se em 1967 e se renova na Carta de 1988.

A previsão do princípio constitucional das diretrizes da educação nacional aparece na Constituição Federal de 1934. Pelo seu curto período de vida, de 1934 a 1937, não houve tempo para ser regulamentado. Fernando de Azevedo (1964) ao tratar da renovação e unificação do sistema educativo, na sua obra clássica, *A cultura brasileira*, considera que a Carta de 1934 criou medidas que poderiam ter assegurado uma política nacional de educação. E desde aquele momento atribuiu à União a competência privativa para traçar as diretrizes e bases da educação nacional (cap. I, art. 5º, XIV), bem as-

sim, fixar o Plano Nacional de Educação.

Ao Estado-Membro caberia organizar e manter o seu sistema de educação, respeitando as diretrizes traçadas pelo governo da União. Para tanto, previu também a criação do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais de Educação, perfeitamente dentro do espírito e da letra corporativista. A propósito, a Constituição baiana de 1935 arrolou o Conselho de Educação e Cultura dentre os chamados Conselhos de Assistência Social, de Ordem Econômica e dos Negócios Municipais. Além disso, determinava a Constituição de 1934 que a aplicação dos recursos não fosse nunca menor de 10% da parte dos Municípios e nunca menor de 20% da parte dos Estados, da renda resultante dos impostos, para manter e desenvolver os sistemas educativos.

Na Constituição seguinte, outorgada por Vargas, em 1937, os mesmos preceitos educacionais foram mantidos e alcançaram ênfase as formulações com o ensino secundário de caráter profissional, entrando o Ministério do Trabalho juntamente com o Ministério da Educação na definição dos programas de aprendizagem. É na vigência da Constituição de 1937 que as empresas com mais de 500 empregados passaram a manter cursos de aperfeiçoamento profissional para adultos e menores.

#### *A regulamentação das diretrizes e bases*

O dispositivo voltou no texto da Constituição Federal de 1946 dentro do somatório das competências da União. Enunciado na Constituição Federal de 1934, como vimos, será, contudo, na Constituição liberal de 1946 que o princípio das diretrizes e bases será regulamentado.

Enfim, no regime da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, a Lei nº 4.024/61 foi a única regulamentação das diretrizes e bases. Todavia, trata-se não da única mas da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. As demais viriam, como de fato vieram, na vigência da Constituição de 1967/69: Lei nº 5.540/68, sobre o ensino superior; Lei nº 5.692/61, da reforma do ensino de 1º e 2º graus; e Lei nº 7.044/82 (Maia e Renan, 1983).

A primeira regulamentação surgiu através de uma lei geral, diga-se de passagem, da primeira lei geral que teve a educação brasileira, na observação de William Harrell (1968). Lei que abrangeu todo o universo educacional, todos os níveis, do então primário ao superior, da administração à política educacional, lei definidora de filosofia da educação, cujos artigos sobre

os sistemas de educação perduram até hoje, sustentando a descentralização e a autonomia da educação pelos Estados-Membros. Lei que resultou de compromissos com facções ideológicas no Congresso Nacional. Apesar de não ter inovado em matéria de educação superior, é certamente um dos momentos mais significativos da nossa história legislativa da educação (Brasil, 1983, 1º vol.).

#### *4. Conclusão – educação e garantias constitucionais*

Tanto o regime jurídico da educação (objeto do Capítulo III, do Título VIII) como a educação na ordenação constitucional e nas disposições transitórias são, antes de tudo, dispositivos expressos que tratam da educação ou dos direitos educacionais reconhecidos pela Lei Maior de 1988.

Além dessas prescrições, existem outras que não se referem expressamente à educação, nem ao ensino, nem tampouco à universidade, no entanto, têm importância fundamental para o reconhecimento e para a proteção dos direitos do aluno, do professor, do servidor, da família e da escola. São os Direitos e Garantias Fundamentais, do Título II, especialmente acionados, judiciariamente, influem decisivamente no processo ensino-aprendizagem.

Dentro dessa ordem de garantias das partes presentes no processo educacional, sobressai o uso do mandado de segurança. É um remédio jurídico de largo emprego na área escolar, educativa e acadêmica, especialmente no magistério, protegendo o estudante, o professor, o servidor, a escola e a universidade. A propósito, é preciso que se investigue mais a fundo a utilização desta garantia na composição dos conflitos educacionais.

O mandado de segurança, contudo, já tem emprego tradicional na educação. A Constituição inovou quando contemplou o mandado de injunção, que poderá ter um papel relevante na efetivação da educação como direito público subjetivo. É o caso em que não havendo oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou a sua oferta irregular, pode importar responsabilidade da autoridade competente, conforme vimos anteriormente (art. 208, § 2º).

O mandado de injunção, historicamente, foi empregado para o reconhecimento da igual oportunidade de educação por razões raciais, ainda nos Estados Unidos, no famoso caso *Brown versus Board of Education of Topeka*, em 1954 (Silva, 1992, p. 392). Usa-se para:

“fazer com que a norma constitucio-

nal seja aplicada em favor do impetrante, independentemente de regulamentação e exatamente por que não foi regulamentada" (Silva, 1992, pp. 393-394).

Mandado de segurança, mandado de injunção e *habeas data* para serem obtidas, por exemplo, informações relativas a registros secretos ou reservados na "caixa negra dos vestibulares".

Há situações outras não de garantias que promovam ações, mas de reconhecimento de direitos e deveres individuais e coletivos que a Constituição prescreve e que se relacionam estreitamente com a educação. É bem uma ilustração a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença, prevista no inciso IX do art. 5º. Lembre-se que o direito adjetivo (e substantivo) do *Due process of law* está recepcionado pela Lei Fundamental (art. 5º, LIV).

Pelo emprego das garantias fundamentais, cada vez mais aumenta a presença do Poder Judiciário na área educacional, no reconhecimento, na defesa, na proteção e na efetivação de muitos direitos educacionais.

Resumindo, há pelo visto, inúmeras situações que tratam direta e indiretamente do processo educacional na Constituição de 1988. A educação consta de vários dispositivos. Na perspectiva da proteção dos direitos educacionais, as garantias fundamentais são acionadas em razão da educação. São, portanto, diversas posições da educação na Carta de 1988.

### Bibliografia

- AZEVEDO, Fernando. *A cultura brasileira*. 4ª ed., São Paulo, Melhoramentos, 1963.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. "A constitucionalização da autonomia universitária." *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 27, v. 108, pp. 297-308, out./dez. 1990.
- "A educação na Constituição de 1988". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 29, v. 116, pp. 275-286, out./dez. 1992.
- BRASIL. Leis, decretos etc. *Ordenação em texto único das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e legislação conexa*. Brasília, Conselho Federal de Educação, INEP, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, 1983, 1 v.
- BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Centro Gráfico, 1988.
- DI DIO, Renato A. T. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. Taubaté, Imprensa Universitária, 1982.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. *Alternativas da educação*. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1969.
- HARRELL, William A. *Educational Reform in Brazil: the Law of 1961*. Washington, Government Printing Office, 1968.
- MAIA, Ricamar P. de B. Fernandes & RENAN, Iale. *Sistema educacional brasileiro: legislação e estrutura*. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 1983.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Borsoi, tomo VI, 1963.
- PERES, José Augusto. *A educação na Constituição de 88*. Comentários. João Pessoa, 1988.
- PRADO, Fábio. "A autonomia das universidades estaduais e a competência para baixar seu estatuto e regimento." *Vox Legis*, v. 147/65, 1981. Apud RAMOS, Saulo. Parecer nº SR-78, de 15.12.88. Consultoria Geral da República, *DOU* 16.12.88.
- RAMA, Leslie M. J. da Silva. *Legislação do Ensino: uma introdução ao seu estudo*. São Paulo: EPU, 1987.
- RAMOS, Saulo. Parecer nº SR-78. *Boletim de Direito Educacional*, Belo Horizonte, 2 (12): 41-46, dez., 1988.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 8ª ed. rev., São Paulo, Malheiros Editores, 1992.
- SUCUPIRA, Newton. *Amplitude e limites da autonomia universitária*. Documenta, Rio de Janeiro, 4:46-54, jun., 1962.
- TÁCITO, Caio. Parecer. Apud RAMOS, Saulo. Parecer nº SR-78. *Boletim de Direito Educacional*, Belo Horizonte, 2 (12):45, dez., 1988.
- VILANOVA, Lourival. "O direito educacional como possível ramo da Ciência Jurídica." *Mensagem; Revista do Conselho de Educação do Ceará*, Fortaleza, 8:75-62, 1982/83.