

A educação e a nova ordem constitucional

Vicente Martins

Este artigo refere-se a uma análise evolutiva da Educação, como norma jurídica, na organização constitucional do Brasil-Império de 1824 à Nova República de 1988. Nosso olhar privilegia o nível macroestrutural da Educação, através da localização da norma educacional nas Constituições brasileiras.

O Estado brasileiro, enquanto sociedade política, tem se revelado, no âmbito de suas Constituições, como o grande interlocutor das políticas educacionais desenvolvidas no País. uma sociedade de classes, como bem caracteriza o Brasil, só o Estado é capaz de garantir, de formal positiva, no seu ordenamento jurídico, a educação como direito social (de todos).

[1] Assim, a educação nas constituições e nas leis dela derivadas, sejam elas imperiais ou republicanas, outorgadas ou promulgadas, é a resposta da sociedade política à sociedade civil que colabora numa ação mais objetiva da parte do Estado em relação ao direito fundamental à educação. Daí, termos privilegiado, neste artigo, a relação Estado e Educação, em que esta, a nível constitucional, isto é, no âmbito das Constituições brasileiras, tem se convertido em intenção programática de Governo e em valor jurídico para o Estado.

Dois centros de interesse logo mereceram atenção em nossa reflexão: (a) a dicotomia centralização/descentralização da educação no âmbito do Estado, questão central da Federação brasileira e (b) educação como norma jurídica das Constituições brasileiras.

O primeiro interesse resulta dos indícios históricos, políticos, educacionais e constitucionais, de que, desde o Império, ou, mais precisamente, desde o Ato Adicional de 1834, o movimento centralização e descentralização do Estado brasileiro veio favorecer, no plano constitucional, um federalismo de equilíbrio entre as entidades intergovernamentais (Império/União, Províncias/ Estados, Municípios e o Distrito Federal), redefinindo, a cada nova organização constitucional, as competências constitucionais das quatro entidades federativas que hoje configuram o Estado Democrático de Direito no Brasil.

O segundo interesse se justifica pelo fato de a Educação, nos anos 80 e início da década de 90, em especial no período de 1987-1990, receber atenção das sociedades civil e política, tendo como ponto alto do processo de redemocratização do País a Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1987 e a promulgação da Constituição Federal, em

1988, em que a Educação, como matéria constitucional, recebeu um registro significativo na estrutura normativa do texto constitucional, sendo, entre as demais matérias, norma positiva presente em todas as categorias estruturantes da atual Constituição, seja como matéria privativa, comum, concorrente das entidades federativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) seja como matéria presente nos dispositivos jurídicos que configuram, organicamente, o Estado Federal brasileiro, fundado na descentralização política e na autonomia de seus entes federativos.

Na investigação, sentimos, desde logo, a necessidade de referenciais teóricos no Direito Constitucional Positivo no Brasil, pouco aplicados nos clássicos da historiografia educacional brasileira como os de Otaíza de Oliveira Romanelli (1983) e de Maria Luisa Ribeiro (1987) posto que, na análise do conteúdo, teríamos como alvo a sistematização das normas referentes à Educação na evolução constitucional (1824-1967), na Constituição Federal de 1988 e nas Constituições Estaduais de 1989.

Os fatos educacionais passaram a ser encarados por nós como fatos jurídico-constitucional [2] e, assim, nosso trabalho passou a caminhar mais em direção ao Direito Educacional, vale dizer, disciplina ainda sem objeto e metodologia autônomos no âmbito das Ciências da Educação ou das Ciências Jurídicas.

Doutra sorte, acabamos por fazer, também, uma revisão na história tradicional da educação brasileira, em que os fatos educacionais são, em geral, diretamente relacionados à história política ou justificados pela história oficial do Estado.

Elementos Constitucionais

Aplicando um método de procedimento comparativo, valemo-nos de documentação direta, empregando uma observação direta extensiva, através de uma técnica de análise de conteúdo dos dispositivos constitucionais relativos à matéria educacional, em que nos permitiu a descrição sistemática, objetiva e quantitativa da Educação como matéria das Constituições.

Para tanto, nos recorreremos a uma Teoria da Categoria de Elementos Constitucionais proposta por José Afonso da Silva (1992) [3], de modo a situar a Educação, no conjunto das Constituições, como norma contida nos Elementos Orgânicos, Limitativos, Sócio-Ideológicos, de Estabilização Constitucionais e Formais de Aplicabilidade, levando, assim, talvez, pela primeira vez, para a História da Educação nas Constituições brasileiras, uma Teoria do Direito Constitucional aplicada à Educação Brasileira. Definiremos, a seguir, cada um dos cinco elementos constitucionais em que as normas educacionais estão localizadas:

1) Elementos Orgânicos: normas que regulam a estrutura e organização do Estado e do Poder e constituem aspectos do funcionamento do Estado.

2) Elementos Limitativos: normas que consubstanciam o elenco dos direitos e garantias fundamentais. Dão a tônica do Estado de Direito.

3) Elementos Sócio-Ideológicos: normas que revelam o caráter de compromisso das constituições modernas entre o Estado individualista e o Estado Social.

4) Elementos de Estabilização Constitucional: normas destinadas à defesa da Constituição, do Estado e das instituições democráticas, premunindo os meios e as técnicas contra sua alteração e infringência, exceto nos termos nela próprios estabelecidos.

5) Elementos Formais de Aplicabilidade: normas que estatuem regras de aplicação das constituições de forma imediata.

A descrição das normas foi feita em tabelas a que denominamos na pesquisa de Mapas das Normas Educacionais, através de dois níveis: 1) a nível de Constituições Nacionais (18124, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) e 2) a nível de Constituições Estaduais, as promulgadas em 1989, distribuídas nas cinco regiões geográficas e unidades da Federação.

Este artigo toma como fundamento a Teoria do Estado Federal formulada por Raul Machado Horta (1995), que parte da definição de que o Estado é criação jurídico-política e que pressupõe, na sua origem, a existência da Constituição Federal. O autor ressalta que a técnica de repartição de competência entre a União e os Estados-Membros é um princípio para a construção normativa do Estado federal.

A Construção normativa do Estado Federal pressupõe, segundo o autor, a adoção de determinados princípios e técnicas, tais como: a) a decisão constituinte de se estabelecer um Estado Federal e suas partes indissolúveis, a União e os Estados-Membros; b) a repartição de competências entre a Federação e só Estados-Membros e c) o poder de auto-organização constitucional dos Estados-Membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional.

Educação e o Regime Federativo

No que se refere à Educação como diretiva do Estado Federal, Oswaldo Trigueiro (1952) é um das referências na historiografia da educação brasileira. O autor procura mostrar que a Educação, como matéria das constituições contemporâneas escritas, é compatível somente ao regime federativo. Fora do regime federativo, nem a tradição nem a técnica jurídica justificam, segundo o autor, a Educação enquanto dispositivo constitucional.

Para Trigueiro, quando se registra a Educação como norma jurídica, estabelece-se, para a política educacional, padrões rígidos para a solução dos problemas da educação escolar.

O momento em que uma Constituição insere na sua estrutura normativa um capítulo específico da Educação, como ocorreu com a Constituição de 1934 e as subsequentes, tal medida resultaria de um momento histórico, da imposição de forças sociais emergentes, de

uma resposta do Estado-Liberal intervencionista às demandas das coletividades integrantes do Estado Federal.

Educação e o Regime de Colaboração

Com a Constituição de 1988, André Haguette diz ter havido, por parte da sociedade, uma compreensão mais real do atendimento à Educação, ao se estabelecer, a partir do novo ordenamento constitucional, um regime de colaboração entre as entidades federativas, como preceitua o Artigo 211.

A Constituição de 1988, segundo o autor, promoveu a co-responsabilidade coordenada e não uma municipalização pura e simples nem a divisão estanque de tarefa educacional entre as esferas intergovernamentais.

Especificamente sobre Educação, como dispositivo constitucional, no âmbito das Constituições Estaduais de 1989 temos inicialmente o estudo de Luiz Antônio Cunha (1991). Faz o autor um estudo sobre a educação no processo constituinte.

Após estudo comparativo da Educação nas Constituições estaduais de 1989, Luiz Antônio Cunha (1991) chega às seguintes conclusões: a) o detalhismo das constituições, em matéria educacional, reflete sua antecipação da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional em várias questões, de diferentes níveis de relevância; b) As constituições estaduais apressaram-se em determinar a obrigatoriedade de certas disciplinas curriculares como solução para os problemas locais; c) Os funcionários públicos atuantes na área de ensino receberam benefícios e vantagens pessoais decorrentes dos dispositivos estaduais.

O autor é de opinião que muitos pontos tratados pelos constituintes estaduais inseridos nas Constituições Estaduais não são compatíveis com a constituição Federal de 1988, com repercussão negativa para o processo de adaptação estadual às orientações federais após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Catani (1003) fazem uma análise comparativa dos aspectos fundamentais relacionados com a matéria educacional presentes na Constituição Federal de 1988 e transpostos para as constituições estaduais de 1989.

A principal contribuição da obra, decerto, é como conseguem os autores observar o nível de adequação dos dispositivos estaduais ao texto federal atentos para o detalhamento, introdução de inovações e possíveis ações decorrentes para a política educacional estadual.

Entre as considerações finais, citamos as seguintes:

As constituições estaduais procuram, em boa parte dos Estados, aperfeiçoar e precisar as formulações gerais sobre democratização dos sistemas de ensino proposta na Constituição Federal;

Equacionamento adequado de temas envolvendo a gestão democrática do ensino;

Preocupação em expansão da rede pública do ensino superior;

Excessivo detalhamento de indicações curriculares

Preocupação de contemplar modalidades de ensino como democratização da educação.

[1] O direito à educação pertence à categoria dos chamados "direitos naturais". Ao ser prescrito no ordenamento jurídico, passa a direito social reconhecido e sancionado pela sociedade civil

[2] No nosso entendimento, todas as ocorrências normativas no âmbito das Constituições escritas capazes de gerar direitos, transformá-los ou os modificar, e extingui-los.

[3] Curso de Direito Constitucional Positivo, p.46.

Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/431/A-educacao-e-a-nova-ordem-constitucional>
Acesso em: 06/04/09.