

Evolução da Legislação Educacional Brasileira

José Juarez Tavares Lima¹
Monica Machado Alonso²
Wellington Luiz Santos³
Manoel Fernando Passaes⁴
Fabiana Rodrigues Pereira Vidal⁵
Marcel André Valluis⁶

RESUMO: O presente artigo analisa a evolução da legislação educacional brasileira enfocando a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988.

Palavras Chave: Educação superior no Brasil, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, Indústria Cultural.

ABSTRACT: This article analyzes the evaluation of higher education in Brazil sponsored by the Ministry of Education based on the National System of Higher Education Assessment - SINAES. Also, located higher education in the context of the cultural industry and points out that there is a strong tendency to turn higher education into a commodity mainly from the enactment of the Federal Constitution in 1988.

Keywords: Education Higher in Brazil, National Assessment System of Higher Education, Cultural Industry.

Introdução

No Brasil, a expressão *legislação educacional* é utilizada tanto para indicar os processos de formação oferecidos por instituições formais e não formais quanto para expressar uma ideia relativa ao ato de legislar em matéria da educação ou ainda para designar o conjunto de leis que objetivam disciplinar a matéria educacional.

Quando falamos em *educação* entendemos como um processo pelo qual uma pessoa ou grupo de pessoas adquire conhecimentos gerais, científicos, artísticos, técnicos ou

¹ Professor e coordenador do curso de Geografia da FECLÉ Don Domênico. Coordenador da Pós Graduação e Procurador Institucional da FECLÉ Don Domênico. Mestre e doutor em Geografia Humana.

² Coordenadora Institucional da FECLÉ Don Domênico. Mestre em Educação, Administração e Comunicação.

³ Professor e coordenador dos Cursos de Gestão de RH e Logística da FECLÉ Don Domênico. Mestre em Educação.

⁴ Administrador Escolar da FECLÉ Don Domênico. Bacharel em Direito, doutor em Letras.

⁵ Professora da FECLÉ Don Domênico.

⁶ Coordenador dos Cursos de Administração e Ciências Contábeis da FECLÉ Don Domênico. Graduado em Administração, Especialista em Educação, Especialista em Psicopedagogia e Mestre em Educação.

especializados, tendo em vista o desenvolvimento de habilidades, capacidade ou aptidões. Além disso, pela educação, o cidadão adquire certos hábitos e atitudes.

A educação pode ser recebida em estabelecimentos de ensino especialmente organizados para esse fim tais como escolas, faculdades, centros universitários e universidade ou através da experiência cotidiana, por intermédio do contato social, leitura de jornais, revistas, livros, televisão, rádio, teatro, viagens e conferências. É nessa concepção que a Constituição Federal trata a educação, ou seja, direito de todos e dever do Estado e da Família.

O objetivo primordial da educação é o de dotar o homem de instrumentos culturais capazes de impulsionar as transformações materiais e espirituais exigidas pela dinâmica da sociedade. A educação aumenta o poder do homem sobre a natureza e, ao mesmo tempo, busca conformá-lo aos objetivos de progresso e equilíbrio social da coletividade a qual pertence. A educação é, portanto um fato social.

No presente trabalho a expressão *legislação educacional* é utilizada referindo-se à instrução ou aos processos de formação que se dão tanto em estabelecimentos de ensino quanto em outras organizações sociais como igrejas, os sindicatos, meios de comunicação e mesmo em grupos primários a exemplo da família e grupos de brinquedo.

A legislação da educação pode ser considerada como o corpo ou conjunto de leis referentes à educação, seja ela estritamente voltada ao ensino ou às questões relativas à matéria educacional como, por exemplo, a profissão de professor, a democratização do ensino ou as mensalidades escolares.

A definição acima está de acordo com Silva (1990, p. 58) quando ele diz:

(...) mas a legislação (*leges datae*) distingue-se propriamente da *lex*, porque se mostrava regulamentos orgânicos, expedidos pelos magistrados, em face da outorga popular, em que se viam investidos. E não se confundiam com a lei, em seu exato sentido.

A educação brasileira na atualidade é fortemente influenciada por contrastes culturais, heterogeneidade e desigualdades sociais. Os contrastes culturais ocorrem em razão das características e traços culturais marcantes de cada região brasileira que são refletidos diretamente na educação nacional e na maneira pela qual ela se desenvolve. A educação

é, portanto um fato social e como tal, é possível ser compreendida na concepção da tridimensionalidade do Direito: Fato valor e norma (REALE, 1999).

Dessa forma, a legislação educacional como *legis data*, ser entendida como um corpo ou conjunto de leis referentes à educação sendo, pois, um complexo emaranhado de leis.

Além de Silva, PESSOA (2003, 192) define legislação em três significados distintos: a ciência das leis; ato de legislar, de fazer, de elaborar leis; conjunto de leis sobre determinada matéria.

A existência de níveis de ensino, nos termos da Constituição Federal e na LDB, torna possível, conceitualmente falar em legislação do ensino fundamental, legislação do ensino médio, legislação do ensino superior e legislação da pós-graduação.

A legislação educacional é atualmente a única forma de Direito Educacional que conhecemos e vivenciamos na estrutura e funcionamento da educação brasileira, tendo como referência o processo legislativo definido no artigo 59 da Constituição Federal que compreende: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções. Além disso, temos as portarias.

Natureza da Legislação Educacional

Entendemos que a legislação educacional brasileira possui duas espécies de natureza: uma reguladora e outra regulamentadora.

O traço principal da regulação é a sua força de regular ou seja, a força de designar uma série de atos e formalidades pelos quais se dispõe ou se ordena o modo ser de uma coisa ou a própria forma para a sua execução. Para Silva a regulação significa a:

“Instituição de regras e princípios sobre o modo por que as coisas se devam conduzir, sem se restringir somente à forma. Desse modo, os princípios e preceitos dispostos pela regulação tanto podem atingir à forma como à substância da matéria que vem regular ou disciplinar.” (SILVA, 1990; 77).

Portanto, a legislação é reguladora quando se manifesta através de leis, sejam federais, estaduais ou municipais. As normas constitucionais que tratam da educação são as fontes primárias da regulação e organização da educação nacional, pois, por elas, definem-se as competências constitucionais e atribuições administrativas da União, do

Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Abaixo das normas constitucionais temos as leis federais ordinárias ou complementares que regulam o sistema nacional de educação.

A legislação reguladora estabelece a regra geral a norma jurídica fundamental. Daí, o processo regulatório voltar-se sempre aos princípios gerais e à disposição da educação como direito, seja social (art. 6º da Constituição Federal) ou público subjetivo (§ 1º do art. 208 da Constituição Federal). Assim, ao dizer que a educação é direito social ou que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, estamos admitindo que a imperatividade normativa reside no origem da fonte de direito, a Constituição, seja ela Federal, Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Por isso, uma vez aprovadas, segundo o processo legislativo, as leis devem ser respeitadas e cumpridas.

O traço principal da regulamentação é a prescrição, ou seja, volta-se à própria práxis da educação. A regulamentação não cria direito porque limita-se a instruir normas sobre a execução da lei, tomando as providências indispensáveis para o funcionamento dos serviços educacionais.

Em razão da natureza regulamentadora da legislação educacional temos os decretos presidenciais, as portarias ministeriais e interministeriais, as resoluções e processos dos Órgãos do Ministério da Educação, como o Conselho Nacional da Educação ou o Fundo de Desenvolvimento da Educação que dispõe sobre a forma como serão executadas as regras ou das disposições legais contidas no processo de regulação da educação nacional sem, no entanto, estabelecer princípios.

Entende-se que a estrutura político-jurídica da educação contida na Constituição Federal e nas Leis Federais regulam a estrutura político-jurídica da educação nacional enquanto que os decretos, as portarias, as resoluções, os pareceres, as instruções normativas prescrevem a forma da prestação e do funcionamento dos serviços referentes a educação.

A legislação educacional encontra-se dispersa em vários níveis do ordenamento jurídico nacional: encontra-se em nível constitucional, em nível de lei ordinária, em nível de lei complementar e em outros níveis normativos não legislativos mas que, nos termos do artigo 59 da Constituição Federal integram o processo legislativo.

Observa-se que as normas disciplinadoras e regulamentadoras da educação brasileira estão organicamente desestruturadas sendo necessário o surgimento de um ramo

especializado do direito com a função de sistematizar e ordenar a legislação educacional com o objetivo de dar-lhe consistência e eficácia na sua aplicação. Esse novo ramo do direito é denominado direito educacional que segundo Di Dio é:

“o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem.”
(DI DIO, 1982; 31).

Direito Educacional para FERRAZ (1983; 31) é um “conjunto de normas princípios jurídicos regulamentadores da atividade educacional desenvolvida pelo Estado e pelas pessoas e entidades particulares, por eles autorizadas e fiscalizadas”. Portanto, o Direito Educacional diz respeito a um conjunto de normas e princípios que disciplinam o comportamento humano padronizado relativo ao fato social educacional. Disciplina a matéria educacional quando o ensino resvala na educação formal, oferecida em instituições formais de ensino, nas suas diversas categorias administrativas: públicas ou privadas.

Repartição de Competências

Um dado importante e central na relação Estado e Educação é a definição de competências e incumbências dos entes federativos, inclusive, para fazer valer o reordenamento do Estado Federal brasileiro que reconhece a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal como entes federativos. Quanto mais qualificamos juridicamente as normas legais relativas à educação, mais determinamos o grau de responsabilidade social das entidades intergovernamentais e sua capacidade de produção ou criação legislativa.

A sistematização, sob a ótica do Direito Constitucional, contribui para a definição das competências constitucionais da educação na medida em que vai definindo os atores-agentes ou coadjuvantes nos processos educativos previstos na legislação do ensino.

Tendo em vista cada um dos membros da Federação, a Constituição Federal previu duas espécies de competências para legislar: a União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual.

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente o sistema de competências educacionais. A parte global da matéria educacional pode ser legislada nas três esferas federativas: federal, estadual, distrital e municipal. Isto é, a concepção “educação” não ficou apenas na competência da União.

As competências educacionais são repartidas entre a União, os Estados e os Municípios. Os Estados têm competência sem que se precise provar que o assunto é de interesse estadual ou regional. Os Municípios precisam articular sua competência complementar (art. 30, II, da CF), onde essa complementariedade é “no que couber”, com o inciso I do mesmo artigo 30, que estabelece a competência natural dos Municípios de “legislar sobre assuntos de interesse local”. Os Estados só encontrarão barreiras para legislar em matéria educacional, quando existir ou vier a existir norma geral federal. Neste caso, deverão articular suas legislações com a legislação privativa da União.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 criou-se campos legislativos diversos: o da generalidade, o da peculiaridade e o da localidade. Isto é, interesse geral, interesse peculiar e interesse local que são os campos respectivos da atuação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.

Competência Suplementar dos Estados em Matéria Educacional

Segundo o artigo 24, § 2º da Constituição Federal “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

Suplemento é o que supre isto é, exprime a ação e efeito de suprir ou de complementar o que falta em alguma coisa para que mostre perfeita. No conceito jurídico, segundo Silva (1990; 71), as leis supletivas “são as normas jurídicas instruídas para que supram a vontade das pessoas, quando não a manifestam ou a manifestam incompletamente”.

Portanto, não se suplementa a legislação que não existe Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementária está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de que existem lacunas ou imperfeições na norma geral federal.

O § 4º do artigo 211 da constituição estabelece que na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Competência Comum na Constituição Federal de 1988

As atribuições dos Estados e dos Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. Leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição Federal tenha previsto como o fez explicitamente no parágrafo único do artigo 22 ao estabelecer que “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

O artigo 23 do texto constitucional estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em relação à educação temos os incisos: V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Este artigo deve ser compreendido em consonância com o artigo 18 da Constituição Federal no qual fica estabelecido que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A autonomia não significa desunião dos entes federativos. Também não deve produzir conflitos e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o Município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa diferentes aos vigentes nos Estados.

Os Estados por sua vez, poderão ter sua organização administrativa educacional diferente do governo federal. Portanto, as normas gerais federais educacionais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios.

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O mesmo ocorre com a Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes da educação nacional, ao dizer em seu artigo 8º que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. O artigo 211 em seu parágrafo 1º da Constituição Federal prevê que “a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

O § 2º do mesmo artigo 211 institui que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil enquanto que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º do artigo 211).

§ 5º estabelece um princípio comum a todos os entes da federação no qual a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Considerações Finais

O estudo sobre a Educação ultrapassa a pedagogia e alcança a órbita do Direito. A complexidade das relações educacionais exige conhecimento do complexo sistema jurídico e da legislação que regula e regulamenta esse setor para responder à demanda de um mercado cada vez mais especializado e exigente.

A legislação educacional se por um lado, estruturou e fez funcionar o sistema educacional brasileiro, por outro, do ponto de vista teórico, passou a ter um caráter reducionista uma vez que apropriou-se do discurso ou teoria educacional e não avançou na construção jurídica e doutrinária da Educação. A educação como prática legislativa é compreendida no âmbito de políticas governamentais e não de políticas públicas. Essa prática impõe caminhos e descaminhos para a educação brasileira, principalmente por ser a legislação educacional um *carrefour* de leis, portarias, resoluções, atos normativos, decretos que muitas vezes confundem ao invés de esclarecer ou mesmo de fazer funcionar o sistema educacional.

O emaranhado normativo que institui o sistema de ensino e regulamenta a educação possui uma lógica que, embora, muitas vezes perversa, é organizado pelo Estado a parir da Constituição Federal. Essa lógica compreende algumas categorias dentre as quais merecem destaque a repartição de competências em matéria legislativa educacional, alteração das competências educacionais, competência suplementar dos Estados em matéria educacional e competência comum.

É preciso destacar que o Direito Educacional, no Brasil, ainda está na sua fase de legislação ou seja, ainda não alcançou a fase propriamente do Direito com corpo doutrinário, com metodologia e objeto bem definidos. Entretanto, a legislação educacional é atualmente a única forma de Direito Educacional que conhecemos e vivenciamos na estrutura e funcionamento da educação brasileira.

Referências

- ARANHA, M.L.A. **História da educação**. São Paulo: Editora Moderna, 2001.
- BICUDO, V.M.A. **Fundamentos éticos da educação**. São Paulo: Cortez, 1982.
- BOAVENTURA, E. **A educação brasileira e o direito, conforme lei nº 9394/96 Lei de diretrizes e bases da Educação Nacional**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.
- BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Presidência da Republica. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos: 1996.
- CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.
- DI DIO, R. A. T. **Contribuição à sistematização do Direito Educacional**. Taubaté: Editora Universitária, 1982.
- HORTA, R. M. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte, Del Rey, 1995.
- LIMA, J. J. T. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora do Pró-Concurso, 2004.
- PESSÔA, E. **Dicionário jurídico**. Rio de janeiro: Ideia Jurídica, 2003.
- REALE, M. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico III e IV**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- SILVA, J. A, da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- TEIXEIRA, A. **Ensino superior no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.