

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LETRAS E LINGUÍSTICA

LEONARDO RODRIGUES DE SOUZA

O REORDENAMENTO LEGAL DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Goiânia

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE LETRAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☐ Dissertação ☒ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Leonardo Rodrigues de Souza

3. Título do trabalho

O reordenamento legal da educação nacional

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Ferreira Da Costa, Professor do Magistério Superior**, em 20/10/2024, às 08:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Rodrigues De Souza, Discente**, em 14/11/2024, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4912789** e o código CRC **280F5E6E**.

Referência: Processo nº 23070.034264/2021-71

SEI nº 4912789

LEONARDO RODRIGUES DE SOUZA

O REORDENAMENTO LEGAL DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Letras e Linguística.

Área de concentração: Estudos Linguísticos

Linha de pesquisa: LP8 – Língua, Texto e Discurso

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Ferreira da Costa

Goiânia

2021

/

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Souza, Leonardo Rodrigues de
O reordenamento legal da educação nacional [manuscrito] /
Leonardo Rodrigues de Souza. - 2021.
CLX, 160 f.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Ferreira da Costa.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Letras (FL), Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística, Goiânia,
2021.

1. Reordenamento jurídico.. 2. Educação.. 3. Regularidades
discursivas.. 4. Gêneros discursivos.. I. Costa, Alexandre Ferreira da
, orient. II. Título.

CDU 81

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Ferreira da Costa (Presidente)

Profa. Dra. Cristina Batista de Araújo (Membro Titular)

Prof. Dr. João Wanderley Geraldi (Membro Titular)

Profa. Dra. Luana Alves Luternan (Membro Titular)

Profa. Dra. Mariane Morato Stival (Membro Titular)

Prof. Dr. Sandro Dutra e Silva (Suplente)

Profa. Dra. Eliane Marquez da Fonseca Fernandez (Suplente)

A minha filha Alice Campos Rodrigues, *in memoriam*, que foi amada intensamente e que me fez viver experiências dolorosas com a sua partida; que me impulsionou a escrever, apesar das lágrimas, e me fez entender outra face do amor paterno.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE LETRAS

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº **08** da sessão de defesa de tese de **Leonardo Rodrigues de Souza** que confere o título de Doutor em Letras e Linguística, na área de concentração em Estudos Linguísticos.

Aos **vinte e nove** dias do mês de **julho** do ano de **dois mil e vinte e um**, a partir das quatorze horas, por videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de tese intitulada "**O reordenamento legal da educação nacional: o pêndulo epistemológico da jurisprudência brasileira**". Os trabalhos foram instalados pelo orientador, **Prof. Dr. Alexandre Ferreira da Costa** (Presidente/PPGLL/FL/UFG), com a participação dos demais membros da banca examinadora: **Prof. Dr. João Wanderley Geraldi** (PPGL/UNICAMP) membro titular externo; **Profa. Dra. Cristina Batista de Araújo** (PPGELL/UFMT) membro titular externo; **Profa. Dra. Luana Alves Luterman** (POSLLI/UEG) membro titular externo e **Profa. Dra. Mariane Morato Stival** (PPGCA/UNIEVANGÉLICA) membro titular externo. Durante a arguição, os membros da banca fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A banca examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da tese tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Alexandre Ferreira da Costa**, presidente da banca examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos membros da banca examinadora, aos vinte e nove dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e um.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

"O reordenamento legal da educação nacional"



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Ferreira Da Costa, Professor do Magistério Superior**, em 30/07/2021, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luana Alves Luterman, Usuário Externo**, em 03/08/2021, às 08:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristina Batista de Araújo, Usuário Externo**, em 03/08/2021, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIANE MORATO STIVAL, Usuário Externo**, em 02/12/2021, às 08:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2216726** e o código CRC **7451A46B**.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu sustentáculo, que esteve comigo todas as noites que passei acordado e me abraçou quando pensei que não seria capaz.

Ao Professor Doutor Alexandre Ferreira da Costa, meu orientador, que acreditou no meu potencial para analisar esse tema de tão grande relevância para os atores educacionais; que me ofereceu seu abraço amigo quando vivenciei o luto e que não me deixou esmorecer, abandonando o sonho de ser doutor.

Aos professores da Banca, que em um ano atípico de nossas vidas se dispuseram a ler e a tecer considerações importantes para o trabalho, revelando-se parceiros na empreitada pela compreensão do reordenamento jurídico da educação nacional.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás, que despertaram em mim o amor pela pesquisa e pela leitura de temas tão caros ao ambiente da educação.

Aos funcionários da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás, em especial à Consuelo e ao Bruno, que foram compreensivos e ouvintes atentos nos dias de minhas angústias e agonias.

Aos meus colegas de trabalho e alunos nas mantidas da Associação Educativa Evangélica, que moldaram o professor que sou hoje: apaixonado pela sala de aula. Todos esses anos dedicados à educação básica e superior foram incríveis e espero tornar as minhas próximas aulas um espaço ainda mais propício às reflexões.

À minha esposa Elisa Campos Rodrigues e aos meus filhos Mateus Campos Rodrigues, Alice Campos Rodrigues (*in memoriam*) e Laura Campos Rodrigues, que suportaram minha ausência, mesmo em dias de pandemia, quando as incertezas se faziam latentes.

Aos meus pais Eliúde Bento Rodrigues e Roberto de Souza Costa e à minha irmã Camilla Rodrigues de Souza, que são incentivadores do estudo contínuo e que nunca me deixaram desistir.

RESUMO

O objeto desta pesquisa é o reordenamento jurídico da Educação, iniciado a partir da Constituição Federal de 1988 e efetivamente materializado a partir de 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Este trabalho explicita, sob o viés da crítica documental, certa episteme pendular do Direito brasileiro, aplicando os recursos de análise também de modo instável: das cadeias intertextuais de nossa malha legislativa e jurisprudencial e de suas regularidades discursivas, encontram-se descontinuidades; das regularidades, observa-se, em alguns momentos, a configuração mais provisória de elementos desse arquivo que se busca. E nisso se sustenta boa parte da contribuição do trabalho para os estudos interdisciplinares, a constituição do que se pode chamar de “arquivo”, apresentado de forma sistematizada e cronológica. Sustenta o estudo nas leituras de Norman Fairclough (2001), Mikhail Bakhtin (2011), Michel Foucault (1996; 2008), Marcelo Novelino (2011), Celso Antônio Bandeira de Mello (1996), entre outros. A partir da compreensão acerca da dispersão das normas de constituição do direito humano à educação foi possível descrever o ordenamento jurídico nas Constituições Federais brasileiras até alcançar o texto promulgado de 1988. Ele foi caracterizado como marco legislativo fundamental do reordenamento jurídico da educação, que legitimou o ensino privado no Brasil a partir da promoção de uma bipolarização epistemológica como estratégia jurídico-discursiva. Assim, configurou-se o macrop processo de regulamentação da Educação, marcado por uma cronologia das doutrinas e das regulações jurídicas, aparentemente sólidas, e por rachaduras, clivagens e descontinuidades. Nessa “relativa estabilidade/instabilidade”, foi possível observar na superfície discursiva o que se resolveu intitular *movimento normativo pendular do ordenamento legal brasileiro*. O trabalho, ao mesmo tempo em que procurou descrever o reordenamento legal na Educação, acabou por demonstrar o movimento pendular na epistemologia de nosso Direito positivo, oscilando entre dois sistemas, o *Civil Law* e o *Common Law*. Buscou também contribuir para a constituição de um *arquivo* dos discursos normativos sobre a educação, abrindo possibilidades de outras pesquisas.

Palavras-chave: Reordenamento jurídico. Educação. Regularidades discursivas. Gêneros discursivos.

ABSTRACT

The object of this research is the legal reorganization of education, which started from the Federal Constitution of 1988 and materialized from 1995, in the Government of Fernando Henrique Cardoso. This work explains, under the perspective of documentary criticism, a certain pendular episteme of Brazilian Law, applying the analysis resources in an unstable way: of the intertextual chains of our legislative and jurisprudential mesh and its discursive regularities, known as discontinuities; of the regularities, it is observed, at times, the most provisional configuration of elements of this file that is being sought. And on this is sustained a good part of the work's contribution to interdisciplinary studies, a constitution of what can be called an “archive” presented in a systematized and chronological way. It supports the study in the readings of Norman Fairclough (2001), Mikhail Bakhtin (2011), Michel Foucault (1996; 2008), Marcelo Novelino (2011), Celso Antônio Bandeira de Mello (1996), among others. From the understanding of the dispersion of the norms for the constitution of the human right to education, it was possible to describe the legal system in the Brazilian Federal Constitutions until reaching the text promulgated in 1988. It was changed as a fundamental legislative framework for the legal reordering of education, which legitimized private education in Brazil from the promotion of an epistemological bipolarization as a legal-discursive strategy. Thus, the macro process of education in education was configured, marked by a chronology of doctrines and legal regulations, apparently solid, and by cracks, cleavages, and discontinuities. In this “stability/instability”, it was possible to observe in the discursive surface what was resolved to entitle the pendular normative movement of the Brazilian legal system. The work, while waiting for the legal reordering of education, ended up demonstrating the pendular movement in the epistemology of our positive law, oscillating between two systems, *Civil Law* and *Common Law*. It also sought to contribute to the constitution of an archive normative discourses on education, opening up possibilities for further research.

Keywords: Legal reordering; Education; Discursive regularities; Discursive genres.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A CAMINHO DO REORDENAMENTO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL	13
1.1 Sobre a <i>dispersão</i> das normas de constituição do direito humano à educação	13
1.2 Direito fundamental à educação e sua previsão constitucional	26
CAPÍTULO II – ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS	43
2.1 A educação nacional a partir da emancipação política de 1822	49
2.2 A educação republicana na Constituição de 1891	58
2.3 Início do Plano Nacional de Educação e a Constituição de 1934	62
2.4 O manto do autoritarismo na Constituição de 1937 e as lutas ideológicas pela educação na Constituição de 1946	66
2.5 Constituição Federal de 1967 e a institucionalização do retrocesso	68
2.6 Constituição de 1988: prenúncio do reordenamento jurídico da educação	70
CAPÍTULO III - REORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	74
3.1 Percursos constitutivos do sistema jurídico reordenado: a legitimação do ensino privado no Brasil	76
3.2 Bipolarização epistemológica como estratégia jurídico-discursiva	93
3.2.1 <i>A educação cidadão no discurso da sociedade educacional organizada</i>	94
3.2.2 <i>Escola eficiente e a dinâmica do mercado internacional</i>	102
CAPÍTULO IV – MACROPROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO E SEUS EFEITOS SOBRE A EDUCAÇÃO	107
4.1 Macroprocesso de regulamentação legal da educação	108
4.2 Legislatura por medidas provisórias: ativismo presidencial em nome do sucesso econômico	112
4.3 Efeitos jurídicos do reordenamento da educação	117

CAPÍTULO V - MOVIMENTO PENDULAR DA EPISTEMOLOGIA JURÍDICA E SEUS REFLEXOS SOBRE O DIREITO EDUCACIONAL	131
5.1 Deslocamento de competências constitucionais e sua contribuição para o reordenamento da educação	133
5.2 Intertextualidade constitutiva no cruzamento da teia normativa que regulamenta a educação no Brasil	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste trabalho é o reordenamento jurídico da Educação brasileira a partir da (re) constituição do ordenamento jurídico brasileiro. Entre os anos de 1995 e 2002, o Estado brasileiro aderiu às diretrizes do Banco Mundial sobre o papel dos sistemas educacionais dos países em desenvolvimento, buscando se adequar à nova ordem econômica mundial, estabelecida nos anos iniciais da década de 1990, quando o mundo se apropriou da multipolaridade econômica, com a queda do Muro de Berlim. Em oposição às propostas que a sociedade civil organizada defendia e protagonizava em nosso país desde a Revolução de 1930, esse posicionamento inverteu a lógica do modelo até então desenvolvido, exigindo uma (re) constituição do ordenamento jurídico vigente para fazer acontecer o projeto reformatório do Governo de Fernando Henrique Cardoso. A proposição de um sistema nacional de educação e de uma formação superior de qualidade para os professores vinha sendo historicamente defendida por intelectuais e movimentos sociais ligados às instituições públicas de educação e ao movimento sindical representativo dos profissionais da educação. Essa vertente começou a ser reconfigurada gradativamente a partir da Constituição Federal de 1988 e foi violentamente transformada a partir de 1996, quando da edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, regulamentada antes mesmo de ter sido sancionada, tudo para atender aos paradigmas do projeto neoliberal de sociedade.

Neste trabalho, defenderemos a tese de que a reconfiguração da educação brasileira se apoiou na reconstituição do sistema jurídico vigente, promovendo um movimento pendular nas relações de forças políticas, subsumindo-se ora à vinculação legal ora à discricionariedade da política neoliberal, gerando efeitos em diferentes setores da educação. O exame discursivo desse processo, marcado inicialmente pela atuação do governo de Fernando Henrique Cardoso, parece indicar que as reformas conduziram ao raciocínio, entre outros, de que o professor começa perder seu lugar de fala, uma pessoa cujo discurso não pode circular como o dos outros.

A tese se fundamenta, em parte, na constatação de que os espaços escolares, as práticas pedagógicas, os processos avaliativos e de formação de professores, têm sido reconfigurados a partir de ritos legais alienígenas, estranhos à sistemática jurídica vigente no Brasil, afeitos às relações políticas de poder dominantes. Essa constatação se baseia no fato de que a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma implementação excessiva das medidas provisórias no lugar de leis, revelando uma atuação incisiva do Chefe do Poder

Executivo em detrimento da participação do Poder Legislativo. Este Poder, quando participava, era submisso às ideias da Presidência, uma vez que era formado por uma maioria do Governo.

A pesquisa apresenta o conjunto de implementações introduzidas, como aumento na oferta de vagas; reforma nos currículos e nas práticas da Educação Básica; alteração nas diretrizes curriculares, que se tornaram mais complexas e voltadas aos ideais de interdisciplinaridade, transversalidade e da pedagogia de projetos; responsabilização do professor pelo acompanhamento das questões político-pedagógicas e administrativas dos ambientes escolares.

Vê-se um incremento abrupto das responsabilidades dos diferentes ambientes de ensino e a ausência de um processo formativo dos atores educativos. Professores, gestores e alunos tiveram de se adaptar a uma série de diretrizes, práticas pedagógicas e metodologias até então desconhecidas. O ensino mediado por tecnologias da informação, os novos objetos de aprendizagem e as metodologias ativas foram introduzidos sem que houvesse a consideração do contexto social e econômico dos envolvidos. Enquanto o Governo trabalhava para a introdução do modelo neoliberal, respondendo a uma demanda internacional e alterando a sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, professores e alunos, gestores e técnico-administrativos experimentavam processos formativos em um modelo ineficaz superficial. Essa situação ensejou a fala no sentido de que os professores são desprovidos de razão, detentores de um discurso que não pode circular como o dos outros, cuja palavra pode ser considerada nula e não ser acolhida, não tendo verdade nem importância.

O trabalho busca, pois, descrever alguns de seus aspectos constitutivos e operativos, valendo-se da leitura dos dispositivos legais e do reconhecimento do sistema jurídico fundante do ordenamento. Por esse motivo, realiza-se uma pesquisa de viés *arqueológico*, no sentido foucaultiano, buscando descrever e explicar os discursos, as práticas, os sentidos, tudo como uma estratégia para compreender o percurso constitutivo da nova ordem da educação brasileira e por que não do próprio direito educacional. A referida compreensão não se dirige a um viés finalista, mas a um regime de verdade instituído e observável.

Ao se debruçar sobre o reordenamento jurídico da educação nacional, buscando explicitar uma certa episteme pendular do Direito brasileiro, esta tese aplica seus recursos de análise também de modo instável. Por vezes, vai-se da apresentação mais linear das cadeias intertextuais de nossa jurisprudência e, no exame de suas regularidades discursivas, acham-se oportunidades de exame de *descontinuidades* advindas desse movimento pendular. Noutras, no entanto, ainda sob a primazia das regularidades encontradas, chega-se apenas à configuração mais provisória de elementos desse *arquivo* que se busca. Por outro lado, como discurso

altamente reflexivo, que se refere a si mesmo continuamente, não raro sentimos a necessidade de “fazer falar” ou “deixar-se ouvir” esse mesmo discurso em sua expressão hermética quase para capturá-lo noutra espaço de recepção. São recursos achados tentativamente para encontrar o ‘discursivo’ no ‘linguístico’.

Nesse sentido, o trabalho está organizado desta forma. O Capítulo 1 apresenta a *cadeia textual* normativa que orienta a Educação brasileira. Isso justifica o uso do tom jurídico do texto que o compõe, sobrepondo-se ao que se vê, geralmente, quando a Educação está sob as lentes de outras disciplinas. Seria, no mínimo, uma temeridade afirmar-se um reordenamento, mote desta tese, sem que o ordenamento fosse previamente conhecido e constatado. Esta é a razão da mobilização do campo do Direito e das considerações político-discursivas que se apresentam. Metodologicamente, examinam-se as superfícies discursivas, sob o critério epistemológico de *estabilidade/instabilidade*, examinando o movimento pendular do ordenamento jurídico.

O Capítulo 2 apresenta um pouco do cenário histórico, político e social que permitiu a promulgação ou outorga das Constituições Federais no Brasil. Apresenta ainda um pouco sobre a eficácia das normas constitucionais no que diz respeito ao direito educacional. A estrutura do capítulo é exposta de modo a evidenciar que a Constituição Federal, a Carta Cidadã, foi o prenúncio do reordenamento jurídico da educação, vez que permitiu a interferência do Poder Executivo nas tratativas sobre matéria educacional, um direito social. Aliás, diversos direitos sociais passaram a ser legislados por meio de decretos ou de medidas provisórias, atos excepcionais, mas que se transformaram em álibi para a realização do projeto de Fernando Henrique Cardoso.

O Capítulo 3 apresenta o *discurso de privatização do ensino superior*, bem como as medidas legais para sua implementação. O reordenamento jurídico permitiu que a iniciativa privada estabelecesse embates ideológicos acerca de quem oferecia o melhor ensino ou quem preparava com mais eficácia para o ingresso/permanência no mercado de trabalho. Esses embates foram fundamentais para justificar o projeto de expansão do ensino privado, que apostou na profissionalização da gestão e na elevação do padrão de governança. Como não poderia ser diferente, discursivamente se defendeu a necessidade de alteração da malha legislativa, da natureza jurídica das instituições, das competências constitucionais de regulação da educação.

O Capítulo 4 discorre sobre o macroprocesso de regulamentação legal da Educação para, então, identificar os seus efeitos sobre os setores educacionais. No reordenamento jurídico da Educação, observou-se uma atuação incisiva por parte do Executivo, editando decretos e

medidas provisórias, e do Poder Judiciário, prolatando sentenças e acórdãos, interpretando as normas educacionais, de conteúdo programático, de acordo com as demandas do neoliberalismo. A abertura do sistema (*Civil Law*), fê-lo se aproximar do sistema anglo-saxão intitulado *Common Law*, instaurando movimento pendular perseguido.

Finalmente, o Capítulo 5 discorre sobre o deslocamento de competências constitucionais e sua contribuição para o reordenamento jurídico da Educação. Na verdade, o nominalismo jurídico foi substituído por atos normativos mais aptos à realização de um projeto de governo liberal, que buscava, sob o pretexto de “desburocratização”, o sucesso da implementação de seu projeto econômico. A alternância dos governos permitiu que se observasse o movimento normativo que se realizou especialmente entre 1995 e 2002 para expor a educação aos interesses da economia.

CAPÍTULO I – ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A CAMINHO DO REORDENAMENTO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Este Capítulo visa pontuar as leis, suas espécies, e os atos normativos que orientam a Educação brasileira. Isso justifica o uso do tom jurídico do texto que o compõe, sobrepondo-

se ao que se vê, geralmente, quando a Educação está sob as lentes de outras disciplinas. Da mesma forma vale destacar que seria, no mínimo, uma temeridade afirmar-se um reordenamento, mote desta tese, sem que o ordenamento fosse previamente conhecido e constatado. Esta é a razão da mobilização do campo do Direito e das considerações político-discursivas que se apresentam aqui.

O percurso escolhido é o de trazer os recursos teórico-metodológicos na concomitância de apresentação dos dados, de dois modos complementares: o primeiro é o de pavimentar a reflexão com o “cimento disciplinar” que se mostra na cronologia das doutrinas e regulações jurídicas, em sua aparente solidez; o segundo, o de mostrar suas “rachaduras”, suas clivagens e descontinuidades. Em suma, fazê-lo sempre na atenção ao critério epistemológico bakhtiniano da “relativa estabilidade/instabilidade” (BAKHTIN, 2011) que observamos nas superfícies discursivas e que examinamos no processo de reordenamento específico que perseguimos: *o constante movimento normativo pendular do ordenamento legal brasileiro na educação*.

Nesse sentido, apresenta-se, ao longo do trabalho, certa *cadeia textual* material no sentido faircloughiano (FAIRCLOUGH, 2001), com suas práticas e gêneros discursivos, mas também um sistema de dispersão no sentido foucaultiano, com seus princípios de rarefação, de modo a superar a simples reposição dos conceitos examinados “em um edifício dedutivo virtual” por meio da recuperação da “organização do campo de enunciados em que aparecem e circulam” (FOUCAULT, 2008, p. 62). É nessa “paridade especulativa” que instauramos, inicialmente, o exame desse movimento pendular no interior do discurso jurídico brasileiro em geral, e sobre a Educação brasileira em especial.

1.1 Sobre a *dispersão* das normas de constituição do direito humano à educação

Na cadeia textual que vai se consolidar no objeto que examinamos, encontram-se enunciados *fundadores* tão conhecidos como este em que se define a Educação como um elemento fundamental previsto expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Art. 26 Toda pessoa tem direito à instrução. Essa instrução deve ser orientada a permitir o ‘pleno desenvolvimento da personalidade da pessoa humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais’, e buscará promover ‘a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz’. (DECLARAÇÃO, 1948)

Vale lembrar que *Declaração*, como gênero discursivo, é equivalente a *Tratado Internacional*, assim como o são também *Pacto*, *Acordo*, *Convenção* e *Protocolo*, constituídos por um acerto formal concluído entre sujeitos de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos¹. E por *gênero discursivo* entendemos qualquer texto que como enunciado se enquadre na definição clássica de Bakhtin (2011):

Todos os diversos campos da atividade humana estão ligados ao uso da linguagem. Compreende-se perfeitamente que o caráter e as formas desse uso sejam tão multiformes quanto os campos da atividade humana [...]. O emprego da língua efetua-se em forma de enunciados (orais e escritos) concretos e únicos, proferidos pelos integrantes desse ou daquele campo da atividade humana. Esses enunciados refletem as condições específicas e as finalidades de cada referido campo não só por seu conteúdo (temático) e pelo estilo da linguagem, ou seja, pela seleção dos recursos lexicais, fraseológicos e gramaticais da língua, mas, acima de tudo, por sua construção composicional. Todos esses três elementos – o conteúdo temático, o estilo, a construção composicional – estão indissolúvelmente ligados no conjunto do enunciado e são igualmente determinados pela especificidade de um campo da comunicação. Evidentemente, cada enunciado particular é individual, mas cada campo de utilização da língua elabora seus tipos *relativamente estáveis* de enunciados, os quais denominamos *gêneros do discurso*. (BAKHTIN, 2011, p. 261-262)

Na aplicação da noção de *gênero* aos textos sob exame importará seu relacionamento aos procedimentos de ordenação epistemológica do discurso, sobretudo aqueles que digam respeito ao princípio de rarefação discursiva do *direito privilegiado ou exclusivo de fala* (FOUCAULT, 1996). Nessa amostragem inicialmente cronológica, destacamos o reconhecimento do direito à Educação pela *Declaração* como *norma jurídica internacional*, uma condição que será fortalecida em processos de intertextualidade recorrentes em gêneros discursivos típicos do Direito Internacional e do Direito Interno. À guisa de exemplo, citam-se os artigos 13 e 14 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966), internalizados ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992, que retomam a noção conceitual do direito à Educação expresso na Declaração:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem **o direito de toda pessoa à educação**. Concordam em que a educação deverá visar ao **pleno desenvolvimento da personalidade humana** e do sentido de sua dignidade e **fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais**. Concordam ainda em que a educação **deverá** capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, **favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as**

¹Art. 2º. Item 1, alínea a, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, internalizada no Direito brasileiro pelo Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009: “Tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (BRASIL, 1992, Grifos nossos)

Segundo Fairclough (2001, p. 29), a intertextualidade manifesta se caracteriza pela presença explícita de algum texto em outro, enquanto a intertextualidade constitutiva se dá por meio da presença constitutiva de um texto em outro, com base em configurações tipológicas e convenções discursivas. No excerto acima, observa-se o processo de intertextualidade manifesta no momento em que o Pacto (1966) retoma a Declaração (1948), reconhecendo o direito da pessoa à educação e estabelecendo suas finalidades: permitir o pleno desenvolvimento da pessoa; fortalecer o direito humano e as liberdades fundamentais; favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações. O Pacto (1966) foi internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto (1992), vez que em harmonia com as disposições da Constituição Federal (1988).

Enquanto gênero discursivo, Declaração é a “expressão utilizada para aqueles atos que estabelecem certas regras ou princípios jurídicos, ou ainda para as normas de Direito Internacional indicativas de uma posição política comum de interesse coletivo” (MAZZUOLI, 2020, p. 140) e Pacto é “a expressão utilizada para restringir o objeto político de um tratado” (MAZZUOLI, 2020, p. 136). Em assim sendo, é possível dizer que o Pacto e a Declaração mantêm entre si um processo de intertextualidade constitutiva, no qual o Pacto é constituído a partir de uma convenção discursiva prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e mais remotamente, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, especialmente no momento em que esta prevê, no artigo 4º, o princípio da fraternidade².

Cronologicamente, depois da Declaração (1948), no Brasil tivemos a Constituição Federal de 1967, outorgada durante o regime militar, que retomou, no que tange à Educação, a Declaração de 1789, estabelecendo que a educação deveria se inspirar “no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.” (BRASIL, 1967) Esse princípio e esses ideais são novamente retomados na Declaração de 1948, demonstrando que “os discursos [...] são ditos, permanecem ditos e estão ainda por dizer”. (FOUCAULT, 1996, p. 22)

Assim também, a Constituição Federal, de 1988, em seu artigo 205, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/1996, no corpo do seu artigo 2º, vão ecoar tais

² O artigo 4º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, assim enuncia: “A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o outro: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem tem como única baliza a que assegura aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Essas balizas só podem ser determinadas pela Lei.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1789)

enunciados, reconhecendo o direito à Educação por meio de uma remissão explícita aos enunciados anteriores, respectivamente:

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**. (BRASIL, 1988, **Grifos nossos**)

Art. 2º A **educação**, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, **tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**. (BRASIL, 1996, **Grifos nossos**)

Importante destacar que a retomada interdiscursiva da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação ao texto do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (e conseqüentemente ao texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos) se realiza, também, por meio do acréscimo da finalidade *qualificação para o trabalho*. O tripé - pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho - passa a não ser harmônico na medida em que o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, a tolerância e a promoção da paz, componentes da formação plena do indivíduo e do cidadão, passam a ser temas transversais nos currículos, baseados em competências e habilidades para o profissional do mercado de trabalho.

Como já indicamos acima, trataremos da superfície dessas remissões recorrentes nos termos de Fairclough (2001) como *intertextualidade manifesta* e de seu funcionamento mais interno e profundo como *intertextualidade constitutiva*. Diferenciamos, assim, a incorporação explícita de enunciados anteriores em textos subsequentes da codificação das condições de produção e aparecimento entre eles, inclusive nas relações de equivalência ou hierarquia entre gêneros discursivos e seus campos ou subcampos. Nessas duas modalidades, nos interessa observar e descrever, ainda, aspectos da estabilidade relativa dos conceitos especialmente, para o que recorreremos, no exame de suas *formas de sucessão* como disposições de séries enunciativas, com seus tipos de correlação, e como *formas de coexistência*, em sua pertença a campos de presença, de concomitância e de memória. Tal abordagem será a *chave de superposição da dispersão à linearidade material* compilada (FOUCAULT, 2008):

A descrição de semelhante sistema não poderia valer por uma descrição direta e imediata dos próprios conceitos. Não se trata de fazer seu levantamento exaustivo, de estabelecer os traços que podem ter em comum, de tentar classificá-los, de medir-lhes a coerência interna ou testar sua compatibilidade mútua; não se toma como objeto de análise a arquitetura conceitual de um texto isolado, de uma obra individual ou de uma ciência em um dado momento. Colocamo-nos na retaguarda em relação a esse

jogo conceitual manifesto; e tentamos determinar segundo que esquemas (de seriação, de grupamentos simultâneos, de modificação linear ou recíproca) os enunciados podem estar ligados uns aos outros em um tipo de discurso; tentamos estabelecer, assim, como os elementos recorrentes dos enunciados podem reaparecer, se dissociar, se recompor, ganhar em extensão ou em determinação, ser retomados no interior de novas estruturas lógicas, adquirir, em compensação, novos conteúdos semânticos, constituir entre si organizações parciais. Esses esquemas permitem descrever não as leis de construção interna dos conceitos, não sua gênese progressiva e individual no espírito de um homem, mas sua dispersão anônima através de textos, livros e obras; dispersão que caracteriza um tipo de discurso e que define, entre os conceitos, formas de dedução, de derivação, de coerência, e também de incompatibilidade, de entrecruzamento, de substituição, de exclusão, de alteração recíproca, de deslocamento etc. (FOUCAULT, 2008, p. 66)

A recorrência explícita ao texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto, na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996 e em tantos outros gêneros discursivos, demonstra que o direito declarado universalmente foi reconhecido pelos Estados signatários, que conceberam a Educação como essencial aos direitos econômicos, sociais e culturais. Desse modo, um efeito a ser observado de imediato é que tais *gêneros discursivos* impactarão as práticas jurídicas regulatórias pela via de outro princípio de rarefação discursiva, a do *comentário*, atualizando constantemente a mobilização de desnivelamentos enunciativos com propósitos que precisam ser descritos e explicados:

[...] há, muito regularmente nas sociedades, uma espécie de desnivelamento entre os discursos: os discursos que ‘se dizem’ no correr dos dias e das trocas, e que passam com o ato mesmo que os pronunciou; e os discursos que estão na origem de certo número de atos novos de fala que os retomam, os transformam ou falam deles, ou seja, os discursos que, indefinidamente, para além de sua formulação, são ditos, permanecem ditos e estão ainda por dizer. [...] É certo que esse deslocamento não é estável, nem constante, nem absoluto. Não há, de um lado, a categoria dada de uma vez por todas, dos discursos fundamentais ou criadores; e, de outro, a massa daqueles que repetem, glosam e comentam. [...] Por ora, gostaria de me limitar a indicar que, no que se chama globalmente um comentário, o desnível entre texto primeiro e texto segundo desempenha dois papéis que são solidários. Por um lado, permite construir (e indefinidamente) novos discursos: o fato de o texto primeiro pairar acima, sua permanência, seu estatuto de discurso sempre reatualizável, o sentido múltiplo ou oculto de que passa por ser detentor, a reticência e a riqueza essenciais que lhe atribuímos, tudo isso funda uma possibilidade aberta de falar. Mas, por outro lado, o comentário não tem outro papel, sejam quais forem as técnicas empregadas, senão o de dizer enfim o que estava articulado silenciosamente no texto primeiro. Deve, conforme um paradoxo que ele desloca sempre, mas ao qual não escapa nunca, dizer pela primeira vez aquilo que, entretanto, já havia sido dito e repetir incansavelmente aquilo que, no entanto, não havia jamais sido dito. [...] O novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta. (FOUCAULT, 2008, p. 20-26)

De vários modos este princípio impactará diferentes instrumentos como, por exemplo, a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960 (Decreto n.º 63.223, de 6 de setembro de 1968); a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 (Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990); a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, de 2007 (Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009), entre outros.

Impactos que corroborariam uma concepção jurídica internacional aparentemente estável, de certo modo uniforme, quanto ao direito humano à Educação. Na disposição das várias séries enunciativas, e nos seus meios de correlação, é possível compreender o sistema de formação conceitual do direito à Educação, bem como dos princípios que dele emergem, dos objetivos que são estabelecidos pelas Nações e até mesmo das políticas públicas que são planejadas pelos governos.

Os tratados internacionais retromencionados permitem inferir que a natureza e o conteúdo do direito humano à Educação possuem dois marcos históricos: a criação da Organização das Nações Unidas/ONU, em 1945, e a celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948³. Diz-se isso porque o direito humano à Educação está intimamente associado aos objetivos declarados das Nações Unidas, que são promover os direitos humanos e a paz e afirmar as sociedades como livres e democráticas. A finalidade seria, pois, a construção de uma comunidade internacional pacifista, democrática, emancipatória do indivíduo, este capaz de compreender o outro, tolerar as diferenças, respeitar o próximo. Observa-se que o aparecimento e a recorrência dos conceitos são regidos pela:

[...] disposição geral dos enunciados e sua seriação em conjuntos determinados; é a maneira de transcrever o que se observa e de reconstituir, no fio dos enunciados, um percurso perceptivo; é a relação e o jogo de subordinações entre descrever, articular em traços distintivos, caracterizar e classificar; é a posição recíproca das observações particulares e dos princípios gerais; é o sistema de dependência entre o que se aprendeu, o que se viu, o que se deduz, o que se admite como provável, o que se postula. (FOUCAULT, 2008, p. 63)

A promoção do progresso social e de melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla, bem como a prática da tolerância e da vida em paz se apresentam como objetivos de uma comunidade internacional que defende a dignidade da pessoa humana como fundamento das nações. A Educação, por sua vez, atrelada à dignidade da pessoa humana, deveria buscar o desenvolvimento pleno da personalidade humana e o fortalecimento dos direitos e das liberdades fundamentais.

Por isso o direito à Educação, no exame da constituição desse campo, pode ser entendido como direito do homem, dotado de força imperativa, isto é, com valor de *jus cogens*⁴. Isso significa que o direito à Educação independe da vontade dos Estados e o seu

³ Isso não invalida a contribuição da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que também dispunha sobre a necessidade de promoção da paz e dos “direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem”.

⁴ Literalmente, “regras imperativas”.

reconhecimento por parte deles implica a transposição das divisões ideológicas e políticas⁵. São, pois, três os direitos inalienáveis e perenes do homem: o direito à vida, o direito à Educação e o direito ao desenvolvimento livre das potencialidades naturais. Essa força imperativa do direito à Educação tende a formular uma aparente estabilidade da noção conceitual que será adotada pelos Estados no corpo de suas Constituições.

A percepção do direito humano à Educação como um direito múltiplo, que alcança diversos ramos, foi expressamente apresentada no Comentário Geral 11 da Comissão de Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas sobre questões substantivas de aplicação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O documento menciona que “o direito à educação [...] é de vital importância. Classificado como direito econômico, direito social e direito cultural, é tudo isso. É também, de várias maneiras, direito civil e direito político” (COMENTÁRIOS, 2018).

O artigo 1º, item 3, da Carta da Organização das Nações Unidas/ONU (incorporada ao sistema jurídico brasileiro pelo Decreto 19.841, de 22 de outubro de 1945) estabelece como um dos propósitos da Organização a promoção dos direitos humanos. Lafer (2008, p. 34) ressalta a importância da Educação na promoção dos direitos humanos, pois ela “endossa o pacifismo ativo de fins voltado para construtivamente atuar sobre o ser humano por meio da pedagogia”. Fala-se em direito universal à Educação, em ensino elementar obrigatório. O objetivo é a expansão da personalidade humana e o reforço dos direitos do homem. Essa expansão se dá, como se vê, por meio da educação⁶. Ao compreender e questionar a estrutura sistêmica da sociedade em que vive, o indivíduo se torna habilitado a prever, desenvolver raciocínios e atuar na perspectiva da dignidade da pessoa humana. É o alcance da autonomia,

⁵ De acordo com Mazzuoli (2020), para além das normas de Direito Internacional geral, formadas por regras de conteúdo consuetudinário, aceitas e reconhecidas pela sociedade internacional como um todo, e das de direito internacional convencional, assim entendidas as estabelecidas por meio de tratados ou convenções internacionais, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados menciona ainda um terceiro conjunto de regras não convencionais imperativas, chamadas de *jus cogens*, que se sobrepõem à autonomia da vontade dos Estados e não podem ser derogadas que por tratados, quer por costumes ou por princípios gerais de Direito Internacional. Assim sendo, se um dado Tratado Internacional conflitar com uma norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*), será nulo, sem efeitos, nos termos do artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Em outros termos, sendo o direito à Educação dotado de força imperativa, isto é, com força de *jus cogens*, nenhum tratado internacional poderá com ele conflitar, sob pena de ser considerado nulo. A força imperativa da norma de *jus cogens* se sobrepõe à vontade dos Estados e, por conseguinte, a eventual processo de internalização.

⁶ Em que pese a concepção de Educação como instrumento para o desenvolvimento da dignidade humana, consoante previsto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, é preciso destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/1996, ao regulamentar a questão, dispôs, no artigo 1º, apenas sobre a educação escolar, desenvolvida predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias, vinculada ao mundo do trabalho e à prática social. Esse reducionismo exclui, de certa forma, os não escolarizados do exercício da cidadania e da luta pelo desenvolvimento da dignidade. Essa questão será retomada no decorrer do trabalho.

da independência racional, da convivência emocional harmoniosa e da possibilidade de fruição estética.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apresenta o direito à Educação como um direito econômico, social e cultural na medida em que atua decisivamente no processo de formação de uma sociedade livre, dotada de pessoas compreensivas, tolerantes e fraternas, dispostas a trabalhar para a manutenção e promoção da paz. Essa forma enunciativa implica uma ação concreta dotada de intencionalidade praticada por alguém, no caso um Estado-Parte, que é legítimo para integrar um acordo internacional. Por esse motivo, é possível entender que o direito à Educação está intimamente ligado ao direito à democracia e ao desenvolvimento. Ele reafirma o papel dos Estados na promoção dos direitos e liberdades e estabelece um compromisso da comunidade internacional com a sua realização.

Por decorrência, as decisões financeiras, no nível mundial, não podem ser tomadas sem se considerar os problemas de financiamento da educação nos diversos países. No Brasil, essas obrigações já se extraem dos princípios que regem as suas relações internacionais, bem como do disposto no artigo 4º, inciso IX, da Constituição Federal/1988, donde se constata, por exemplo, o princípio de “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. (BRASIL, 1988)

O Direito Internacional conferiu à Educação uma natureza pública, de âmbito global e a cercou de diversas garantias, que exigem por parte dos Estados responsabilidades, como, por exemplo, o que concerne ao ensino: ofertar o ensino noturno regular, adequado às condições do educando; assegurar o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; garantir a liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; as quais encontram previsão no artigo 206 da Constituição Federal.

A regulamentação legal da Educação é, pois, uma obrigação de cada Estado. Dessa maneira, as normas internacionais acabam sendo incorporadas ao ordenamento jurídico nacional. Quando isso acontece, o *direito humano* passa a ser chamado de *direito fundamental*. Foi o que aconteceu com a Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 1959 (Decreto n.º 99.710/1990), e a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960 (Decreto n.º 63.223, de 6 de setembro de 1968), transformados em texto constitucional, conforme se verifica no teor do artigo 227, § 3º, da Constituição Federal/1988. Esse é o movimento jurídico-discursivo de constituição do regramento do direito à Educação.

Antes de prosseguir, é preciso esclarecer o seguinte: a Constituição Federal de 1967 tratou da Educação nos artigos 168 a 172. Neles, fala-se em educação como um direito de todos, a ser realizada no lar e na escola, assegurados a igualdade de oportunidade, o princípio da

unidade nacional e os ideais de liberdade e solidariedade. Em 1968, o Congresso Nacional aprovou a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, transformando-a no Decreto n.º 63.223/1968. Essa aprovação foi possível, pois não havia conflito entre a norma internacional e o ordenamento jurídico interno. Em 1988, a nova Constituição recepcionou o disposto no Decreto 63.223/1968, como se observa de maneira mais incisiva no § 3º do artigo 227, como dito acima.

Esses gêneros discursivos, assim estruturados, compreendem, inicialmente, a *formas de coexistência*, que delineiam, como se viu, um “campo de presença, isto é, todos os enunciados em alguma outra parte e que são retomados em um discurso a título de [...] pressuposto necessário [...]” (FOUCAULT, 2008, p. 63) As relações instauradas são da ordem da “repetição pura e simples, da aceitação justificada pela tradição e pela autoridade, do comentário [...]” (FOUCAULT, 2008, p. 64)

Nesses regulamentos, pensa-se na formação de um “membro útil da sociedade” partindo do pressuposto de que a criança deve ser sujeito de direitos, protegido de forma especial, com a salvaguarda de oportunidades e facilidades, apto a ensejar o desenvolvimento integral, em condições de liberdade e dignidade. Para isso, é garantida ao indivíduo uma educação gratuita, obrigatória entre nós ao menos no nível fundamental, capaz de promover a cultura geral, a igualdade de oportunidades, o desenvolvimento de aptidões e a emissão de juízo.

Há vários outros compromissos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro: Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 1965 (Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969); a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 (Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002); a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009), esta recepcionada com *status* de emenda constitucional, entre outros.

É preciso esclarecer que as normas internacionais são incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de lei ordinária, que exige um quórum de maioria simples para aprovação (primeiro número inteiro superior à metade dos presentes) - artigo 47 da Constituição Federal. O tratado internacional de direitos humanos, quando incorporado com *status* de emenda constitucional, deve ser aprovado, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por $\frac{3}{5}$ (três quintos) de seus respectivos membros - artigo 5º, §3º, da Constituição Federal.

Esses ritos precisam ser considerados para que se possa compreender o tratamento legal dado aos gêneros jurídico-discursivos que regulamentam o direito à Educação.

Observaremos que a imperatividade das normas internacionais com força de *jus cogens* é ressignificada no direito interno e na sua hierarquia de normas. O § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, nos induz ao pensamento de que os tratados internacionais, para serem internalizados com o *status* de emenda constitucional, precisam versar sobre direitos humanos e serem aprovados pela maioria qualificada dos membros de cada Casa do Congresso Nacional: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (BRASIL, 1988)

O §3º do artigo 5º da Constituição Federal, como se vê, condiciona a transformação do tratado de direito humano (aspecto material) ao quórum de aprovação ($\frac{3}{5}$) (aspecto formal), de certa forma limitando o que está disposto no §2º do mesmo artigo: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL, 1988) Nos termos do disposto neste parágrafo, se a norma de direito humano é adotada pelo Brasil, a internalização é imediata, não dependendo do quórum de aprovação.

A discussão doutrinária ao redor desse tema é de grande relevância, pois a aparente estabilidade da noção conceitual do direito à Educação depende da forma como é tratada pelo ordenamento jurídico interno, que tem, até certo ponto, sido submetido a um processo de reordenamento para atender à imperatividade da força (*jus cogens*) das normas internacionais. Isso é evidente quando se observa que a norma internalizada, se não for admitida como lei ordinária (art. 47, CF), como emenda constitucional (art. 5º, §3ª, CF), terá *status* supralegal, o que seria uma nova figura. O que se questiona, também, é se o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal atribui novo *status* aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados antes de sua vigência. A discussão ainda não está pacificada (MAZZUOLI, 2020) e abre margem para a compreensão do movimento por que passa o ordenamento jurídico brasileiro.

O comprometimento dos Estados-membros das Nações Unidas com a Educação foi reafirmado, em 1998, por meio do Programa Educação para Todos/EPA, adotado pela Resolução A/RES/52/84 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. O programa foi resultado da Conferência Mundial Educação para Todos, realizada pela UNESCO, em 1990. A ideia era expandir as oportunidades educacionais para crianças, jovens e adultos até 2015, abrindo um espaço para o incremento da alfabetização, para universalização da educação elementar gratuita e obrigatória, para igualdade de gênero nas oportunidades educacionais etc. Por isso a preocupação com a aquisição e o desenvolvimento da leitura, da escrita, da expressão

oral, do cálculo básico, da solução de situações-problema, das habilidades, dos valores e atitudes ético-morais.

Em 2004, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos reafirmou a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem como compromisso primordial no âmbito do direito à educação. A questão central é a efetivação desse direito: são as políticas públicas, para o enfrentamento das dificuldades e das desigualdades e são os parâmetros mínimos a serem seguidos nos diferentes níveis de ensino. É preciso que se entenda que, se o Brasil é um Estado-Parte que ratifica os tratados internacionais, é preciso trabalhar para tornar efetiva a educação.

Diante dessa realidade, que é inerente a vários Estados, a ex-relatora especial para o direito à educação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Katerina Tomasevsky (2012), propôs algumas obrigações básicas, sob quatro critérios: *availability*, *accessibility*, *acceptability*, *adaptability*⁷. Assim, segundo ela, seria possível dar mais publicidade ao conteúdo do direito para os agentes educativos, facilitar a identificação de prioridades e permitir a identificação de omissões, violações ou tratamento negligente por parte dos responsáveis.

O primeiro critério – *availability* – indica duas ordens de obrigações. A primeira é de natureza civil e política, que exige a garantia das liberdades públicas: liberdade de expressão, como está assegurado no artigo 5º, inciso IX, da Constituição Federal de 1988; liberdade de aprender, ensinar e divulgar o pensamento, presentes no artigo 206, inciso II, também da Constituição Federal; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, firmados no artigo 206, inciso III, da Carta Magna, e a liberdade de criação de instituições privadas de ensino, prescrita no artigo 209 da Constituição Federal. A segunda é de natureza econômica e social, que requer que o Estado crie e financie as instituições de ensino ou que dê condições para que a iniciativa privada possa realizar a tarefa. Faz-se presente no artigo 207, inciso VIII, da Constituição Federal/1988 a responsabilidade estatal com a regulamentação legal da educação, com a formação de professores, com o recrutamento, com o treinamento e financiamento de profissionais da educação, bem como com a garantia das condições de trabalho da categoria.

O critério da *accessibility* é o termo empregado para ordenar as obrigações relativas aos diferentes níveis de ensino e no Brasil conta-se com dois níveis: educação básica, que se constitui por educação infantil, ensino fundamental e médio; e ensino superior, nos termos do disposto no artigo 4º, inciso I, da Lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

⁷ Literalmente, ‘disponibilidade’, ‘acessibilidade’, ‘aceitabilidade’ e ‘adaptabilidade’.

O critério da *acceptability* se refere à qualidade da Educação, ou seja, aos padrões mínimos de qualidade de ensino, à orientação e aos conteúdos pedagógicos, ao respeito pela diversidade, pelas línguas nativas e pela forma de instrução.

No bojo do artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal/1988, por exemplo, encontra-se a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, de transporte, de alimentação e de assistência à saúde”. No artigo 210 da Constituição Federal há a previsão de que 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”. (BRASIL, 1988)

O critério *adaptability*, por sua vez, trata das obrigações relacionadas às necessidades especiais dos indivíduos: a) Portadores de deficiência, como o que se estampa no artigo 208, inciso III, da Constituição Federal, prevendo atendimento educacional especializado; b) Jovens e adultos, bem como estudantes que trabalham, para os quais o artigo 4º da Lei 9.394/96 prevê como garantia a oferta de educação regular para jovens e adultos (EJA), com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; c) Condenados em regime fechado, donde os artigos 10 e 11 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, se extrai que a assistência educacional é um dever do Estado, cujo objetivo é prevenir o crime e orientar o preso ou o internado, quanto ao seu retorno em sociedade); e finalmente, d) refugiados, talvez a área que seja mais melindrosa, menos assistida. Dados da Agência da Organização das Nações Unidas/ONU para refugiados, de 2016, revelam, por exemplo, que 61% (sessenta e um por cento) das crianças refugiadas frequentam a escola primária; apenas 23% (vinte e três por cento) frequenta o ensino médio e somente 1% (um por cento) dos jovens frequenta a universidade. Esses números são muito inferiores aos encontrados em outros países. (ACNUR, 2019).

Todas as ações realizadas no âmbito das Nações Unidas demonstram, ainda que de modo bastante genérico, a preocupação do Direito Internacional com a educação. É forçoso reconhecer que essas iniciativas permitem apenas e tão somente a elaboração de relatórios, dos quais emergem (ou não) ações, recomendações políticas ou até mesmo subsídios para programas de fomento à educação. O direito à Educação, no âmbito internacional, tem força de *jus cogens*, mas a sua efetiva execução nos Estados depende de um conjunto de normas constitucionais ou infraconstitucionais, de atos normativos, enfim, de instrumentos regulamentares. No Brasil, a Constituição Federal, lei maior do ordenamento jurídico, dispõe

sobre a educação em uma norma de conteúdo programático, de eficácia contida, indicando a aplicabilidade direta e imediata, mas não integral, devendo o Estado integralizá-la por meio de normas infraconstitucionais.

Assim, como veremos no decorrer deste e dos capítulos seguintes, desde a Constituição de 1988, surge um *sistema de dispersão* que conforma uma espécie de *humanismo educacional* e adentra de forma manifesta e constitutiva na regulamentação das práticas educacionais brasileiras. Nos termos foucaultianos já referidos, sempre como campos de presença e de concomitância no processo de formação de conceitos. Seja como enunciados “formulados em outra parte e retomados em um discurso como verdade admitida, descrição exata, raciocínio fundado, pressuposto necessário”, seja como modelos “que podem ser transferidos a outros conteúdos, como instância superior com a qual é preciso confrontar e submeter pelo menos parte das proposições afirmadas” (FOUCAULT, 2008, p. 62-64).

Em algum momento, no entanto, relativamente recente, enunciados que se poderiam considerar como já delegados a um campo de memória emergem de uma outra *vontade de verdade* que não é a mesma desse “humanismo”, democrático e inclusivo, mas de outra ordem. São enunciados que não seriam “mais admitidos ou discutidos”, que não definiriam “nem um corpo de verdades nem um domínio de validade”, mas que, por um viés diferente da episteme da *civil law* brasileira, se impõem ou tentam impor-se em rupturas e ataques à estabilidade dessa cadeia textual que vimos apontando e descrevendo. (FOUCAULT, 1996; 2008, p. 64)

1.2 Direito fundamental à Educação e sua previsão constitucional

Quando se fala em direito fundamental faz-se referência a um direito interno, inscrito no ordenamento jurídico brasileiro. O direito “fundamental” externo, inscrito nas normas internacionais, é denominado neste âmbito de direito humano. Logo, o direito à educação é um direito humano fundamental, pois é abordado nesses dois nichos do Direito: interno e externo.

O direito à Educação apresenta peculiaridades jurídicas que o diferenciam em relação aos demais direitos fundamentais, embora todos tenham a natureza jurídica de direitos

subjetivos⁸. Ele é um direito fundamental social, individual, mas também difuso⁹ e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade da pessoa humana, inscrita no inciso III do artigo 1º da Carta Magna. É um dever fundamental que comporta obrigações de fazer e de não fazer por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exaurem e que exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob a reserva do possível.

Aliás, diz-se que o regime jurídico da educação é complexo, pois envolve diferentes poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais, mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros. Além de perseguir diversos objetivos, por exemplo, universalizar a educação fundamental, sua concretização exige recursos financeiros e materiais ou situações que precisam ser criadas, como vagas; condições de acesso e permanência na escola; material escolar; transporte coletivo; alimentação; tempo disponível etc. Essa concretização exige também considerações acerca das diferenças entre os indivíduos, nas suas mais diversas características.

É de se reconhecer que a educação precisa pensar no adulto que necessita regressar ao sistema, no deficiente que necessita de socialização, no aluno com alguma dificuldade de aprendizagem ou com extrema facilidade. Enfim, a concepção desse direito, tal qual se definiu na seção anterior, requer refletir sobre o dever de se alcançar também adultos e crianças marginalizados, sobre a promoção da emancipação feminina, sobre a proteção de crianças e adolescentes em situação de exploração sexual ou de trabalho escravo, além da compreensão das realidades locais e regionais como marcas identitárias.

A Educação deveria oferecer benefícios ao indivíduo e à coletividade, ao local, ao regional, ao nacional, ao mundial, especialmente ao promover a difusão da democracia, dos direitos humanos e da proteção ao meio ambiente. Em tal dispersão que se vai mostrando e que se busca reconhecer e recortar, a educação abrange a democracia, a promoção dos direitos humanos e a proteção ao meio ambiente, justificando o ideal de formação plena do indivíduo. E é nesse campo de racionalidade que o direito à educação se torna compulsório (ao menos nos níveis básicos, conforme se verifica no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal), diferentemente dos demais direitos sociais; ou, ainda, que desloca sua compulsoriedade do Estado ao indivíduo, que o utiliza para realizar a democracia, efetivar os direitos humanos e

⁸Segundo Ranieri (2013, p. 77), direito subjetivo é direito de exigir; é conceito técnico-jurídico que exprime a faculdade de ação reconhecida aos titulares do direito para realização de interesses que lhe são próprios, e que deriva diretamente da norma constitucional.

⁹ De acordo com Mancuso (2013, p. 116), direitos difusos são aqueles que têm por característica a indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto, intensa conflituosidade, duração efêmera e contingencial.

proteger o meio ambiente. Assim sendo, o Estado deve promover a educação, protegê-la e garanti-la; a família deve promover o seu acesso; a sociedade deve financiá-la. São obrigações fundamentais. Nisso subsiste a noção de ensino gratuito, que deve ser universalizado e compreendido como direito público subjetivo, assegurado, inclusive, a quem não teve acesso na idade apropriada.

Diz-se, então, que o direito à Educação é compulsório em relação ao Estado, que tem o dever de garanti-la; à família, que não pode deixar de prestar a *assistência intelectual*, sob pena de incorrer nas sanções do artigo 244 do Código Penal; à sociedade, que deve promovê-la e incentivá-la; e ao próprio indivíduo, já que dela acaba dependendo para o desenvolvimento de suas atividades e para o exercício de sua cidadania. Destaca-se aqui, mais uma vez, a redução da educação ao ensino e, por sua vez, à preparação para o mercado de trabalho, consoante disposto no artigo 1º da Lei n.º 9.394/1996.

Pode-se afirmar que o Estado tem expectativas em relação aos titulares do direito à Educação, pois são eles que participarão do processo de construção dos objetivos da República, esculpidos no artigo 3º da Constituição Federal, que são: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Nessas condições, o direito à Educação consiste em instrumentos de ratificação dos valores que asseguram a existência da Nação. Ranieri (2013) sintetiza esse corolário ao asseverar que:

O direito à Educação exprime, simultaneamente, uma posição jurídica subjetiva, individual, difusa e coletiva, fundamental e universal. E, como é característico dos direitos fundamentais, se desdobra em diversos direitos e faculdades, de conteúdo específico e autônomo. (RANIERI, 2013, p. 56)

É como se afirmasse que o direito à Educação é um direito-dever do indivíduo, do Estado e da sociedade. No entanto, é preciso entender que há diferenças entre o direito à Educação e o direito na educação. Este tem a função primária de defesa das liberdades no campo da educação, tais como: a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gestão democrática do ensino público; o ensino religioso facultativo; a autonomia universitária. Já aquele é o direito a prestações positivas materiais de custo social, ou seja: a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; o Ensino Fundamental na língua

materna, mesmo nas comunidades indígenas; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências; a oferta de ensino noturno.

Na prática, o direito à Educação e o direito na Educação não são ideologicamente neutros, mas são essencialmente políticos. Assim sendo, estão vinculados à tomada de decisões coletivas, à legitimação e ao exercício do poder nas sociedades contemporâneas.

Pelas razões discriminadas, pode-se dizer que a Educação é um dever tanto para o indivíduo quanto para o Estado e para a família. Para o indivíduo, a Educação Básica é compulsória; para o Estado, fonte geradora de encargos e competências materiais e legislativas; para a família, uma obrigação, sem a qual pode ser configurada a prática do crime de abandono intelectual. O dever do Estado não se exaure no oferecimento e no financiamento final da Educação, mas se estende à promoção dos meios para que o direito esteja acessível a todos e adequado às necessidades sociais e individuais.

Tendo em vista esse viés, dinâmico e abrangente, a Educação engloba outros direitos conexos como, por exemplo, o exercício político expresso pelo voto, pela participação em plebiscito, referendos e nas ações de iniciativa popular (artigo 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal), pois o exercício desses direitos pressupõe um cidadão alfabetizado¹⁰ (vez que a alfabetização é requisito para o alistamento eleitoral e o voto, nos termos do artigo 14, § 1º, da Constituição Federal), bem como o direito ao ensino público e gratuito (artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal), entre outros¹¹.

No desnivelamento entre o individual e coletivo, por exemplo, discute-se, há algum tempo, a possibilidade ou não de adoção do *homescholling* no Brasil. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto a esse assunto, no momento em que negou provimento ao Recurso Extraordinário 888.815, com repercussão geral reconhecida, no qual se discutia a possibilidade de o ensino domiciliar ser considerado meio lícito de cumprimento, pela família,

¹⁰ Ressalta-se que o analfabeto pode votar (voto facultativo), mas não pode ser eleito (Art. 14. § 4º. São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos). O pleno exercício dos direitos políticos pressupõe que a pessoa seja alfabetizada para que possa votar e ser eleita. Na dicção de José Afonso da Silva (2006, p. 176), a cidadania surge no artigo 1º da CF/1988 como base e meta essencial do regime democrático, qualificando os participantes da vida do Estado e reconhecendo o indivíduo como pessoa integrada à sociedade estatal. Exprime a sujeição do funcionamento estatal à vontade popular, correlacionando-se aos direitos políticos, às finalidades da educação e ao conceito de dignidade da pessoa humana. Nessa acepção, o analfabeto não é cidadão. Existem posicionamentos contrários, como é o caso de Flávia Piovesan. (2007)

¹¹ O direito à educação abrange ainda a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV); a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de proporcionar meios de acesso à Educação (artigo 23, inciso V); existência do Plano Nacional de Educação; a gratuidade do ensino público (artigo 206, IV); o dever do Estado e da família com a educação (artigos 205 e 208); o dever da escolaridade básica (artigo 208, § 1º); autorização e avaliação de qualidade das instituições de ensino privadas, por parte do Estado (artigo 209, inciso II); o dever de assistência dos pais (artigo 229); o dever de amparo aos pais na velhice (artigo 229), o dever de preservação do meio ambiente, do patrimônio cultural etc.

do dever de prover educação. A justificativa encontrada pela maioria dos Ministros foi a de que inexistia no ordenamento jurídico pátrio previsão para o ensino domiciliar. O Ministro Alexandre de Moraes retomou a Constituição Federal ao destacar a importância da relação entre a família e o Estado para o alcance dos objetivos da educação, argumentando que o afastamento da família da educação de seus filhos só se observa em Estados totalitários. (STF, 2018) Apesar do reconhecimento da importância da família, o Ministro ponderou que a ausência de uma regulamentação legal para o ensino domiciliar era um óbice para o provimento do Recurso Extraordinário e foi contrário à sua aceitação.

O Ministro Edson Fachin argumentou que o ensino domiciliar é um método de ensino, que poderia ser escolhido livremente pelos pais, e nesse ponto foi favorável ao pleito do Recurso Extraordinário, mas entendeu que seria necessário impor ao legislador que disciplinasse a sua forma de execução e de fiscalização no prazo máximo de um ano a partir da publicação do acórdão. (STF, 2018)

De fato, o Poder Judiciário não pode ser o responsável pela atuação legislativa. Seria momento oportuno para que um pequeno grupo de juristas permitisse a instauração de uma prática educacional até então inconstitucional, seguindo a linha argumentativa do Ministro Fachin, segundo o qual é preciso garantir o pluralismo de concepções pedagógicas, sendo o ensino doméstico uma delas.

Ao votar com a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes, a Ministra Rosa Weber lembrou que enquanto a Constituição de 1946 previa que a educação dos filhos se dava no lar e na escola, a Carta de 1988 impôs um novo modelo, consagrado entre outros no artigo 208 (parágrafo 3º), segundo o qual ‘compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola’. Esse modelo, segundo a Ministra, foi regulamentado no plano infraconstitucional por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que falam na obrigatoriedade dos pais em matricular seus filhos na rede regular de ensino. A Ministra salientou que o mandado de segurança impetrado na instância de origem discute basicamente a legislação infraconstitucional, que obriga os pais a procederem à matrícula dos filhos na rede regular de ensino. E nesse aspecto, a Ministra disse que não existe espaço para se conceder o pedido. (STF, 2018)

A Ministra Rosa Weber contribui para a análise deste trabalho no momento em que pontua: *A Carta de 1988 impôs um novo modelo*. Ela se refere ao estabelecimento de um ordenamento jurídico da Educação brasileira, que foi regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei de Diretrizes e Bases, que disciplinam a obrigatoriedade da matrícula dos filhos na rede regular de ensino. Essas legislações infraconstitucionais retomam, até certo ponto, um dispositivo da lei penal brasileira, que prevê como crime, desde 1940, o abandono intelectual:

Art. 244. Deixar, sem justa causa, de prover a subsistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (dezoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascendente inválido ou maior de 60 (sessenta) anos, não lhes proporcionando os recursos necessários ou faltando ao pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada; deixar, sem justa causa, de socorrer descendente ou ascendente, gravemente enfermo: (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003)

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa, de uma a dez vezes o maior salário mínimo vigente no País. (Redação dada pela Lei nº 5.478, de 1968) (BRASIL, 1940)

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente é a norma infraconstitucional que protege as crianças (0 aos 12 anos de idade incompletos) e os adolescentes (12 aos 18 anos incompletos). Criado em 1990, o Estatuto prevê, além de direitos e deveres das crianças e dos adolescentes, responsabilidades civis e penais para os que detêm a guarda dos menores de 18 anos.

O Ministro Luiz Fux argumentou que o ensino domiciliar é inconstitucional e contrário ao que dispõe a LDB/1996 e o ECA/1990. Além disso, não contribui para a função socializadora da educação formal e para o alcance dos objetivos da educação: preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. O Ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, foi enfático ao afirmar que “a legislação brasileira é clara quanto ao assunto, afastando a possibilidade de individualização do ensino no formato domiciliar”. (STF, 2018) Nessas condições, entende-se que o ensino doméstico não pode ser uma alternativa legal para aqueles pais que desejam criar seus filhos num sistema de individualidades. O Ministro Gilmar Mendes também destacou que “apenas por meio de lei essa modalidade de ensino poderia ser experimentada”. (STF, 2018)

Observa-se uma recorrência argumentativa pautada no modelo do sistema jurídico adotado no Brasil, ancorado na lei, conhecido como *civil law*. O Recurso Extraordinário debate a constitucionalidade do ensino domiciliar pautado no princípio do artigo 206, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual há de se considerar a liberdade para ensinar e para aprender. Como guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal deveria realizar a hermenêutica para admitir (ou não) o ensino domiciliar. No cotejo entre princípio e lei, o Supremo priorizou, por 6 a 5 votos, a lei.

É preciso ressaltar que as decisões judiciais são fonte do direito e podem, perfeitamente, fundamentar uma tomada de decisão por parte do Judiciário. É o que dispõe o artigo 332 do Código de Processo Civil, instituído pela Lei n.º 13.105/2015:

Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:

- I – enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;
- II – acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- III – entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;
- IV – enunciado de súmula de tribunal de justiça sobre direito local. (BRASIL, 2015)

Enunciado de súmula ou acórdão do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça; entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou enunciado de súmula de tribunal de justiça são gêneros discursivos da sistemática processual brasileira que, com o novel Código de Processo Civil passou a atualizar constantemente a mobilização de desnivelamentos enunciativos com propósitos de aplicar a lei e, mais recentemente, de fazer a lei, especialmente quando se verifica a atuação do Poder Judiciário na proliferação de entendimentos que precisam ser observados em todas as instâncias com resultados sobre a vida de todas as pessoas. É o que vem sendo chamado de ativismo judicial.

Já há algum tempo que representantes do poder público apresentaram o Projeto de Lei 2.401/2019, o qual tenta regulamentar essa modalidade de ensino, excluindo o dever imediato do Estado e da escola. Atualmente o Projeto está na Câmara dos Deputados, aguardando manifestação das Comissões de Direitos Humanos e Minorias; Seguridade Social e Família; Educação; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. Aliás, existem outros projetos de lei nesse sentido, como o PL 3.179/2012, de autoria do Deputado Lincoln Portela/PR-MG; o PL 3.261/2015, de autoria do Deputado Eduardo Bolsonaro/PSC-SP; o PL 10.185/2018, de autoria do Deputado Alan Rick/DEM-AC e o PL 3.159/2019, de autoria da Deputada Natália Bonavides/PT-RN. No Senado, tramita o Projeto de Lei n.º 490/2017, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho/MDB-PE.

Na perspectiva do reordenamento jurídico da Educação, as práticas discursivas e não-discursivas utilizadas na defesa do *homescholling* não ganharam estabilidade a ponto de fazer com que o Supremo Tribunal Federal aceitasse a modalidade como constitucional. Então o Congresso Nacional passa a mobilizar estratégias para regulamentar aquilo que é rechaçado pelo ordenamento pátrio. Enquanto isso não acontece, criam-se outras estratégias, modalidades enunciativas, em forma de leis, para demonstrar que a educação pode acontecer, mesmo longe do ambiente escolar.

Em 28 de dezembro de 2018, o Ministro da Educação editou a Portaria n.º 1.428, que ampliou de 20% (vinte por cento) para 40% (quarenta por cento) a margem de utilização da Educação a Distância em Cursos de Graduação em nível superior presenciais. Assim, nos cursos presenciais, até 40% (quarenta por cento) das horas curriculares poderão ser cursadas a distância, desde que atendidos os requisitos previstos no artigo 3º:

Art. 3º O limite de 20% (vinte por cento) definido art. 2º poderá ser ampliado para até 40% (quarenta por cento) para cursos de graduação presencial, desde que também atendidos os seguintes requisitos:

I - a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com Conceito Institucional - CI igual ou superior a 4 (quatro);

II - a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso - CC igual ou superior a 4 (quatro), que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados pela IES;

III - os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos no caput devem ser reconhecidos, com Conceito de Curso - CC igual ou superior a 4 (quatro); e

IV - A IES não pode estar submetida a processo de supervisão, nos termos do Decreto nº 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 315, de 4 de abril de 2018. (BRASIL, 2018)

Embora a Portaria se refira aos cursos de graduação, é preciso considerar que, aos poucos, essa vertente alcança a educação básica. É nesse momento que se cria um precedente, um *leading case*, expressão idiomática muito utilizada no âmbito do Direito norte-americano, que adota o sistema *Common Law*, a fim de se referir a uma decisão que tenha constituído uma regra importante, em torno da qual outras gravitam.

Observa-se, aqui, o trabalho do Ministério da Educação para regulamentar a oferta de disciplinas à distância nos cursos presenciais. O Congresso Nacional, que fixa as diretrizes da educação nacional (art. 22, inciso XXIV, CF/1988), não participa dessa discussão. Há quem diga que a pandemia provocada pelo coronavírus contribuirá para que o Ministério da Educação promova ainda mais alterações nos sistemas de ensino, ampliando o ensino remoto, incentivando as metodologias ativas que priorizem estratégias de ensino mediadas pelas novas Tecnologias da Informação. Em tal contexto, o precedente fático torna-se determinante para justificar as mudanças que se deseja impor.

A Portaria-MEC n.º 343, de 17 de março de 2020, autorizou a substituição das disciplinas presenciais por aulas que utilizassem tecnologias da informação. Em seguida, o MEC editou outras portarias - a 345, de 19/03/2020; a 395, de 15/04/2020; a 473, de 12/05/2020; a 544, de 16 de junho de 2020. O exercício contínuo das aulas remotas acaba por demonstrar que o ensino remoto é uma possibilidade, e isso ensejará a atuação do Congresso Nacional para legislar sobre o assunto. Enquanto isso não acontece, a Educação fica à mercê de uma regulamentação por pareceres do Conselho Nacional de Educação, homologados pelo Ministério da Educação, ou pelas Resoluções Normativas deste Órgão.

Outro exemplo desse movimento de reordenação do sistema jurídico nacional se verifica na mudança das competências, priorizando-se as de natureza material. As Constituições brasileiras distribuíram o poder entre os entes federativos por meio da discriminação de

competências, garantindo com isso a autonomia e o equilíbrio do pacto federativo. Horta (2003, p. 311) esclarece que “a importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal”. Essa repartição desencadeia as regras de configuração da União e dos Estados, indicando a área de atuação constitucional de cada um.

A Constituição Federal abriga uma estrutura composta de competências privativas, concorrentes, suplementares e comuns. Todas as Constituições brasileiras, como aponta Almeida (1991), distinguiram as competências enumeradas da União, deixando para os Estados as remanescentes. E, a partir de 1934, passaram a trabalhar também as competências concorrentes. Em razão dessa estrutura, é importante esclarecer a diferença entre competência legislativa e competência material para, então, adentrar na seara educacional. Isso porque nessa área específica há o exercício simultâneo de competências, que gera efeitos na constituição normativa da educação.

A competência atribuída pela Constituição Federal aos entes federados distingue-se, de modo geral, em legislativa, correspondente ao poder de conformar o direito, pela edição das leis, e material, relativa à execução desse direito, por meio das atribuições administrativas. O que vem acontecendo a partir de 1995, com as medidas de concretização da Constituição Federal, é um processo de valorização crescente das competências materiais. Isso consiste numa atenção especial às condições capazes de transformar as leis em comandos efetivos, de orientar e modificar comportamentos no sentido buscado pela norma no lugar de prezar pelo processo de edição de leis. (BUCCI; VILARINO, 2013)

A Educação é tratada entre as competências legislativas da União, no artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, em que se lhe outorga o poder para legislar, privativamente, sobre as “diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988). O parágrafo único do artigo 22 define que “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”, entre as quais a Educação (BRASIL, 1988). Entretanto, a referida lei complementar não foi editada, revelando a inércia do Poder Legislativo, especialmente se levarmos em consideração o ativismo presidencial na redistribuição de competências entre os entes federativos.

No conjunto das prescrições educacionais, à Lei de Diretrizes e Bases acrescentam-se as normas gerais editadas pela União, e a suplementação que venha a ser promovida pelos Estados e Distrito Federal. De todas derivam atos regulatórios e interpretativos, emanados pelos diversos órgãos normativos dos sistemas de ensino (Ministério da Educação, Secretarias de Educação, Conselhos Estaduais e Nacional de Educação, entre outros); bem como estatutos e

regimentos institucionais, que encontram fundamento na autonomia universitária. Diversas leis ordinárias interferem indiretamente na atividade educacional, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Código de Defesa do Consumidor, e, desse modo, o “sempre provisório” torna-se *instabilidade*:

Como se pode notar, é extensa e complexa a teia normativa que regulamenta a Educação no Brasil. Caracteriza-se pela multiplicidade e a provisoriedade de suas regras, bem como pela variabilidade das fontes normativas (o Congresso Nacional, o Presidente da República, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação), o que dificulta o seu entendimento e aplicação. (RANIERI, 2013, p. 100)

Considerando-se o duplo âmbito das funções legislativas e normativas do Poder Executivo federal em matéria educacional, realizadas em dois planos distintos – o nacional e o federal – muitas são as dúvidas dos sistemas estaduais e municipais de ensino a respeito do que se aplica a quem. As funções legislativas são aquelas exercidas exclusivamente pelo Congresso Nacional; as normativas são exercidas pelo Presidente da República, por meio de decretos; pelo Ministro da Educação, por meio de portarias, pareceres, resoluções, de acordo com as respectivas competências legais.

No artigo 24, inciso IX, são previstas, também, entre as competências legislativas concorrentes de União, Estados e Distrito Federal, os temas da “educação, cultura, ensino e desporto.” (BRASIL, 1988) Tratando-se de competência concorrente, a “União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, conforme prevê o artigo 24, § 1º, observando-se que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado (art. 24, § 2º). Aos Municípios não se atribuiu a competência legislativa concorrente, mas por força do artigo 30, inciso II, poderes para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que também se aplica à educação.

Há certa dificuldade de se definir normas gerais, especialmente quando se leva em consideração a dupla função do Congresso Nacional: de Legislativo Nacional, quando edita normas gerais, de alcance nacional; de Legislativo Federal, quando emite leis federais ordinárias. Na concretização da norma, então, não se pode perder de vista o poder conferido a cada ente da federação para legislar. Se a competência para editar normas específicas foi atribuída pela Constituição aos Estados e Distrito Federal, ao sair da generalidade, editando normas de conteúdos mais específicos, nesta matéria educacional, estará a União agindo como ente federado, logo será lei federal e não nacional. (BUCCI; VILARINO, 2013)

Não obstante a necessidade de coesão do sistema, que se daria com a emissão, pela União, de normas gerais, e de normas específicas pelos demais entes da Federação, no que se refere aos seus respectivos sistemas de ensino, em regime de cooperação, o que se apresenta é uma omissão por parte dos entes federados, sem o devido cumprimento dos deveres constitucionais.

À guisa de exemplo desse regime de cooperação, cita-se a questão do ensino religioso. A Constituição Federal prevê, no artigo 210, § 1º, que “o ensino religioso é disciplina de matrícula facultativa e que constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.” (BRASIL, 1988) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, retoma discursivamente esse artigo e atribui aos sistemas de ensino cooperados o dever de regulamentar os procedimentos para a definição dos conteúdos dessa disciplina. A Lei n.º 9.475/1997 reforça o disposto na Lei n.º 9.394/1996, enunciando o seguinte:

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)

§ 1º **Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.** (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Tem-se, então, que a competência para legislar sobre ensino religioso é concorrente, devendo os sistemas de ensino regulamentar os procedimentos para definição dos conteúdos, para a habilitação e admissão dos professores. O Estado de Goiás, no exercício dessa competência, ampliou, em 1989, a oferta da disciplina também para o Ensino Médio, no bojo do artigo 162 da Constituição Estadual, e atribuiu à Comissão Interconfessional, instituída pelo Decreto Estadual n.º 3.204/1989, a competência para “coordenar, controlar e avaliar a ministração do ensino religioso no Estado.” (GOIÁS, 1989) Essa Comissão elaborou o *Programa Curricular Mínimo para o Ensino Fundamental e Médio: Ensino Religioso*, reconhecido e publicado pelo governo de Goiás por meio da Secretaria de Educação e Cultura. Em 2002 foram elaboradas as *Diretrizes Curriculares para o Ensino Religioso em Goiás*, as quais serviram de fundamento para a edição da Resolução n.º 285/2005, do Conselho Estadual de Educação.

Essas informações demonstram um exemplo do reordenamento da Educação brasileira, *notadamente a partir do deslocamento da competência legislativa para a competência material*. É que a orientação normativa do ensino religioso ficou sob a responsabilidade dos sistemas de ensino, que não editaram leis, mas outros instrumentos

regulamentares, como o Programa Curricular, as Diretrizes Curriculares até chegar à Resolução do Conselho Estadual de Educação.

Esse reordenamento produz efeitos sobre a Educação, especialmente se levarmos em consideração que o ordenamento jurídico brasileiro se conduz pelo viés do *Civil Law*, de natureza romano-germânica, essencialmente legalista. Entre esses efeitos encontra-se a discussão judicial no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4439 sobre a possibilidade ou não do ensino religioso confessional. O Supremo Tribunal Federal decidiu, em 2017, num placar de 5 a 6, pela constitucionalidade do ensino religioso confessional nas escolas públicas, por entender que essa modalidade de ensino religioso não fere a laicidade do Estado.

A organização dos sistemas de ensino está ligada ao modelo federativo adotado pelo Brasil. Deveria, assim, ser estabelecida em colaboração entre os entes federados, conforme enunciado no *caput* do artigo 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (BRASIL, 1988)

Nessas condições, o direito público subjetivo à Educação é cercado de condições normativas necessárias para assegurar a sua oferta por algum dos entes federativos, de modo que a execução das atribuições constitucionais se faça com base na realização das atividades administrativas, da gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais e tudo o que exigir a oferta do serviço público obrigatório.

As insuficiências na execução do direito educacional e a parcela de responsabilidade da desarticulação federativa nesse resultado levaram a um movimento de reordenação federativa nesse campo, a partir de 1996, cujo traço mais visível é a redivisão das atribuições, com base na fase escolar; aos Municípios, cabem os anos iniciais da escolarização, ao Estado, a fase intermediária e à União, a Educação Superior. (BUCCI; VILARINO, 2013)

Em 1996, o Governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou o movimento de reordenação das competências. A Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, que instituiu o Fundo do Desenvolvimento da Educação Fundamental/FUNDEF, redesenhou a distribuição das competências federativas administrativas em matéria educacional, e a Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, aprofunda esse reordenamento, ao instituir o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica/FUNDEB.

A criação do Fundo do Desenvolvimento da Educação Fundamental/FUNDEF está associada às negociações entre trabalhadores em Educação, representados pela Confederação Nacional de Trabalhadores de Educação e o Ministério da Educação no Governo de Itamar Franco. A proposta final, entretanto, só foi implementada no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Fundef também teria sido influenciado pelas ideias do Banco Mundial, no sentido de que os problemas da educação estariam mais localizados na gestão e não na falta de recursos. O Banco Mundial orientava, ainda, que os recursos fossem concentrados na Educação Fundamental e realocados do Ensino Superior para a Educação Básica. (GOMES, 2013, p. 268)

Contemporaneamente à EC 53/2006, diversas iniciativas foram adotadas para proporcionar alguma articulação entre as esferas da federação. Algumas delas chamam a atenção pela espécie normativa adotada, o decreto do Poder Executivo federal. É o que ocorre com o Plano de Metas, que institui os Planos de Ações Articuladas/PAR, criado pelo Decreto n.º 6.094/2007; o Programa de Formação de Professores, instituído pelo Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009 (Revogado pelo Decreto 8.752/2016), e o Programa Caminho da Escola, entre outros.

A espécie normativa adotada – decreto do Poder Executivo – demonstra que no macroprocesso de regulamentação a lei não era uma opção. Editar um decreto era menos burocrático que esperar a tramitação de uma lei ordinária. A possibilidade de edição de decretos e de medidas provisórias, com sucessivas reedições, criou um ambiente propício para o reordenamento jurídico, que só foi parcialmente limitado em 2001, com a edição da Emenda Constitucional n.º 32/2001, que limitou a reedição de medidas provisórias sobre algumas matérias.

Entre 2001 e 2009 houve um novo lapso temporal para o regramento das medidas provisórias. Em 2009, o ex-Presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer retoma o assunto e resolve restringir o trancamento da pauta dos trabalhos legislativos em razão das medidas provisórias, tentando exercer maior controle sobre o Poder Executivo, na época capitaneado por Luiz Inácio Lula da Silva. Tempos depois, o referido ex-Presidente da Câmara dos Deputados flexibilizou a restrição, permitindo à Casa atividades autônomas não vinculadas ao Executivo. Os decretos presidenciais geraram efeitos, entre os quais a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB, indicador da qualidade educacional, calculado e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação.

Discursivamente, o Ministério da Educação, seguia a política educacional do Governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme se verifica no Parecer CNE/CEB 08/2010:

Foi com esse espírito que o Ministério da Educação estabeleceu para cada ente federativo um Plano de Ações Articuladas, o chamado PAR. Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Os Estados e Municípios foram convidados a fazer a sua adesão ao PAR, e a resposta

de 100% a este convite do MEC mostrou claramente o reconhecimento dos entes federativos a este novo modelo de gestão. Nesse cenário, cada município e estado possui o seu próprio PAR, respeitando sua autonomia, em busca de melhores resultados educacionais. Outros aspectos importantes que o PAR introduz são a transparência e o acompanhamento da sociedade nas ações desenvolvidas, permitindo assim um maior controle social. (MEC, 2010)

O Plano de Ações Articuladas permitiu “um maior controle social” da forma como planejada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e anunciada em sua Mensagem ao Congresso Nacional, inclusive para a realização de avaliações do rendimento escolar e do desempenho dos alunos. O Plano “é a base para o termo de convênio ou de cooperação a ser firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado, após a formalização do termo de adesão e o compromisso de realização da Prova Brasil”. (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 129) Observa-se que as medidas provisórias contribuíram para a promoção de um novo ordenamento da educação, com efeitos sobre as competências dos entes federativos, ensejando uma releitura sobre a lei como único instrumento regulamentador. Esses gêneros discursivos, quando reeditados ou convertidos em lei, estabilizam os enunciados, demonstrando que a dispersão leva a mudanças, mas também a permanências, especialmente porque o direito à Educação sempre se manteve.

Em outros termos, há na dispersão continuidades e alterações, as alterações podem ser de superfície (por exemplo a questão das competências) ou podem ser de especificação de um sentido do enunciado base. E aqui existem mudanças significativas, como a compulsoriedade para o indivíduo. Ou seja, é um direito que o indivíduo não está livre para exercer ou não – é um direito de exercício obrigatório. Isso muda o sentido de “direito”. Quando se fala em direitos humanos – na Declaração – o imperativo era para os membros signatários enquanto Estados – para eles era compulsório cumprir. No decorrer deste *movimento da dispersão*, esta obrigatoriedade transitou do Estado para o indivíduo.

Isto também acontece com o direito à vida: o suicídio é interdito, se não legalmente, moralmente. Há também variações na hierarquia dos direitos. Por exemplo, o direito à vida durante o regime militar brasileiro passou a segundo plano em relação à segurança do Estado e da propriedade privada. Entre os neoliberais, o direito de livre concorrência e de liberdade de mercado se sobrepôs a qualquer outro direito, porque impede a construção de condições de possibilidade de sua oferta – exemplo típico é a PEC 95/2016 (PEC do Fim do Mundo), com o teto de gastos, que proíbe que o Estado cumpra com suas obrigações relativamente ao direito à educação.

O Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, é outro exemplo desse reordenamento jurídico. Editado pelo Chefe do Poder Executivo, o Decreto instituiu a Política

Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. O Decreto prevê a instituição de fóruns permanentes de apoio à formação docente, com constituição ou estrutura colegiada de representantes dos diferentes setores ligados à Educação.

Observa-se que o Decreto é o ato normativo que busca apoio em fóruns, a partir dos quais se edita a Portaria-MEC n.º 09, de 30 de junho de 2009, que instituiu o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. São atos normativos que não se originam do Poder Legislativo, mas do Poder Executivo, revelando o seu ativismo em matéria educacional e, ao mesmo tempo, a inércia do Poder Legislativo, que não se manifestou nem mesmo em sede de controle.

Além desse deslocamento de competências, iniciado em 1996, observa-se o uso de outro instrumento para o cruzamento das forças e das vontades de verdade, a medida provisória. Prevista no artigo 62 da Constituição Federal, constitui-se em ato normativo excepcional do Presidente da República, admissível em casos de relevância de urgência:

Trata-se, em dar ao Poder Executivo especificamente ao Presidente da República, atribuições de legislar e decidir de forma exclusiva e unilateral sobre matérias definidas na Constituição, devendo levar em consideração, os aspectos de urgência e relevância, contando por fim com o aval do Congresso Nacional.

Os chamados pressupostos constitucionais da urgência e relevância são teorias contraditórias no Brasil. A medida provisória tem se revelado por vezes necessária e eficiente, e em outras situações antidemocrática e até mesmo ditatorial. Da mesma forma que fortalece a importância da regulamentação urgente, evita discussões amplas sobre temas importantes, o que poderia aferir resultados mais eficientes para a legislação brasileira. (JALES, 2009)

A excepcionalidade, entretanto, não foi a regra para o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que usou as medidas provisórias para intervir de maneira muito incisiva sobre diversos setores do Estado, contrariando o pensamento que tinha quando era Senador da República, em 1990:

O Executivo abusa da paciência e da inteligência do País, quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata, o Plano Econômico Collor vai por água abaixo, e, com ele, o combate à inflação. Com esse ou com pretextos semelhantes, o governo afoga o Congresso numa enxurrada de medidas provisórias. O resultado lamentável: a Câmara e o Senado nada mais fazem que apreciá-las aos borbotões. É certo porém que, seja qual for o mecanismo, ou o Congresso põe ponto final no reiterado desrespeito a si próprio e à Constituição, ou então é melhor reconhecer que no País só existe um Poder de verdade, o do Presidente. E daí por diante esqueçamos também de falar em democracia. (TAVARES, 1996)

Observa-se a inquietação do então Senador da República, que reclama do desrespeito em relação ao instituto da Separação dos Poderes. Segundo ele, o uso indiscriminado das medidas provisórias é um ato atentatório contra a democracia e o estabelecimento de um só poder. Fato é que, na Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso exerceu sua atividade legislativa de modo unilateral e de forma exclusiva, sobrestando as atividades do Congresso Nacional, reeditando medidas provisórias por sucessivas vezes, algumas delas, inclusive, em vigor até os dias atuais, apesar do limite temporal estabelecido no texto constitucional.

Em 2001, foi editada a Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro, estabelecendo limitações ao Presidente da República no uso indiscriminado das medidas provisórias, proibindo as reedições:

Até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, foram reeditadas 5.491 MPs. A medida provisória também possuía um prazo de 30 dias, mas, na realidade, nem precisava ser aprovada, já que poderia ser reeditada indefinidamente. A MP de número 2096 que foi editada em 1992, por exemplo, tramitou por 9 anos e foi reeditada 89 vezes, ela reflete na prática, o sistema de reedição. (JALES, 2009)

Quando questionado sobre o uso excessivo de medidas provisórias em seu governo, Fernando Henrique Cardoso respondeu que “poderia aparecer na liderança dos que mais usaram MPs porque estava há mais tempo no governo do que seus antecessores e, como o Congresso não as votava, ele precisava reeditá-las continuamente.” (CARDOSO, 1996 *apud* ROCHA, 1997)

Em 2016, o ex-Presidente Michel Temer retomou a estratégia excessivamente usada por Fernando Henrique Cardoso e editou a Medida Provisória n.º 746, sob o argumento de que era necessária uma reforma no Ensino Médio, vez que havia mais de 20 (vinte) anos que tramitavam projetos no Congresso Nacional versando sobre a temática, e que já havia um debate acumulado sobre a matéria. Nesta ocasião, o partido político PSol, considerando o retrocesso da Medida Provisória, bem como o uso desregrado pelo ex-Presidente da República, propôs, no Supremo Tribunal Federal, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.599/DF), tentando fazer com que o ato perdesse eficácia em razão da afronta à Constituição Federal. Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se contrária à Medida, especialmente porque a manobra *comprometeria o arcabouço legislativo à educação*:

Sem pesquisas, sem debate nem amadurecimento, bons propósitos podem comprometer seriamente todo o arcabouço legislativo relativo à educação. Tudo isso é, obviamente, incompatível com a urgência das medidas provisórias. Esse requisito também influencia a tramitação do processo legislativo, que, pela própria concepção dessa espécie legislativa, deve ser expedita e encerrar-se em no máximo 120 dias (CR, art. 62, § 3º). Esse prazo é inibidor de debates sérios, consistentes e aprofundados como os que o tema exige, impede que se convoquem os atores relevantes para apresentar suas perspectivas, experiências e objetivos. Compromete-se inevitavelmente a própria tomada de decisão em assunto absolutamente fundamental para o futuro do país. (BARROS, 2016)

Fato é que a Medida Provisória foi convertida na Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, alterada por 568 emendas, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi extinta por *perda superveniente do objeto*. O PSol, então, recorreu da decisão, por meio de um Agravo de Instrumento, mas o relator justificou que a relevância e a urgência que justificam a Medida Provisória adotada pelo ex-Presidente se encontra basicamente na temática: *educação*.

O que se depreende dos motivos lançados é idôneo a sustentar uma percepção válida da urgência no tratamento normativo imediato da questão: há consenso a respeito da deficiência do sistema educacional e da premência em proporcionar melhor qualificação a toda uma geração de jovens na iminência de ingresso no mercado de trabalho.

A circunstância de já existirem projetos de lei em trâmite no Parlamento com o mesmo objeto, conforme destacado pelo requerente, demonstra o grande interesse social na edição de providência normativa que adeque o sistema de ensino brasileiro a urgentes demandas da sociedade moderna.

É inegável a importância do debate parlamentar, com participação da sociedade civil, para a construção de um novo modelo de educação. Por outro lado, qualquer modelo pedagógico que venha a ser definido pelo Congresso Nacional, mediante processo legislativo ordinário, deverá ser implementado de forma progressiva, de modo a permitir a adaptação de todos os estabelecimentos de ensino vinculados ao Sistema Nacional de Educação, tal como efetivado na norma impugnada.

Nesse sentido, há influência negativa do fator temporal sobre a matéria tratada pela MP 746/2016: o decurso do processo legislativo ordinário frustraria o implemento das medidas adotadas na MP para os jovens que atualmente estão no ensino médio. Por medida provisória foi possível implementar a pretendida alteração para o ano letivo de 2017; pelo procedimento legislativo ordinário, isso não seria possível.

Em vista do exposto, julgo IMPROCEDENTE a presente ação direta, para declarar a constitucionalidade formal da MP 746/2016, convertida na Lei 13.415/2017. (MORAES, 2020)

É preciso consignar aqui a forma como a Educação foi tratada. A unanimidade do Supremo Tribunal Federal deu razão ao Presidente da República que, quando ouvido, asseverou que *“mero descontentamento ou discórdia” quanto ao novo modelo para o ensino médio não é suficiente para declaração de inconstitucionalidade e que juízo político do Poder Executivo não pode ser substituído por juízo judicial, se aquele não for desarrazoado ou desproporcional.*” (BARROS, 2016)

CAPÍTULO II - O ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS

Apresenta-se, a seguir, um pouco do cenário histórico, político e social que permitiu a promulgação ou outorga das Constituições Federais no Brasil. São instituições, discursos, proposições filosóficas, enfim, diversos elementos que corroboram para a transformação de fatos, de valores e de normas, evidenciando várias relações de poder e de saber, que modificam, constantemente, o que se entende por educação e por políticas públicas do setor.

É preciso, antes, discorrer sobre a noção de normas constitucionais, que são “significações extraídas de enunciados jurídicos, caracterizadas pela **superioridade hierárquica, natureza da linguagem, conteúdo específico e caráter político**, com diferentes tipologias”. (MORAES, 2017, p. 106, grifo nosso). No entendimento do autor,

A superioridade hierárquica designa que as normas constitucionais configuram o fundamento de validade, imediato ou mediato, de todas as normas legais que integram o mesmo ordenamento jurídico, por causa da potência da qual são emanadas (poder constituinte originário), com efeito no controle de constitucionalidade (jurisdição constitucional orgânica). A natureza da linguagem denota a maior abertura e menor densidade das normas constitucionais, com a necessidade de uma operação de concretização, na qual é conferida ao intérprete a liberdade de conformação. O conteúdo específico denomina que as normas constitucionais prescrevem a divisão territorial e funcional do exercício do poder político, assim como a afirmação e asseguramento dos direitos fundamentais, inclusive os fins a serem alcançados na ordem econômica e social, as técnicas de aplicação e os meios de proteção das próprias normas constitucionais. O caráter político demonstra a legitimação e limitação do poder político, porquanto a Constituição legitima o poder transferido pela sociedade ao Estado, bem como limita o poder do Estado perante a sociedade. (MORAES, 2017, p. 106)

Afirmar que a norma constitucional “configura o fundamento de validade de todas as normas legais que integram o ordenamento jurídico” é dizer que as normas infraconstitucionais não podem contrariar o disposto na Lei Maior, sob pena de serem submetidas ao controle de constitucionalidade, realizado pelo Supremo Tribunal Federal. A

linguagem da norma constitucional é aberta, permitindo a edição de novos dispositivos que tratem especificamente de determinadas matérias. A norma constitucional discorre sobre os fins a serem alcançados, demonstrando a legitimação e a limitação do poder político que a instituiu. As normas constitucionais são classificadas, doutrinariamente, a partir de diversos critérios. Neste trabalho, será apresentada a classificação das normas constitucionais que dispõem especificamente sobre a educação.

Quanto à finalidade, as normas constitucionais podem ser programáticas, isto é, são normas “cujo objeto imediato é o estabelecimento de fins públicos a serem alcançados pelo Estado e a sociedade, sem a especificação dos meios para a obtenção das finalidades colimadas.” (MORAES, 2017, p. 107) A educação é um fim público a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade e, como a Constituição não especifica os meios para a obtenção dessa finalidade, todas as normas constitucionais que trataram sobre a educação podem ser consideradas programáticas.

Quanto à eficácia, José Afonso da Silva (2006) classifica as normas constitucionais em plena, contida e limitada, e Moraes (2017, p. 107) pontua que aquelas de eficácia limitada “não são providas de aplicabilidade direta e imediata, vez que carecem de regulamentação para tornarem-se aplicáveis; de modo que a norma infraconstitucional torna aplicável a constitucional, no momento em que for produzida.”

Tais normas podem, ainda, ser de duas modalidades: a) declaratórias de princípio intuitivo ou organizatório ou b) declaratórias de princípio programático, as quais estabelecem um programa governamental, de matéria eminentemente ético-social, como é o caso da educação. Por sua natureza, essas normas têm aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, pois só incidem depois que outra norma lhe desenvolva a eficácia. À guisa de exemplo, veja-se o teor do artigo 149, *caput*, da Constituição Federal de 1934:

Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934)

Como se verifica, essa norma tem um conteúdo ético-moral, vez que a educação deve possibilitar “eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação”, bem como desenvolver “a consciência da solidariedade humana”. Ressalta-se que a Educação deve ser ministrada de forma colaborativa pela família e pelo Estado, mas a obrigatoriedade da matrícula nos anos iniciais e a criminalização do que a lei penal resolveu intitular *abandono intelectual* desequilibraram a relação entre a família e o Estado. Com isso, a família não pode realizar, por

si só, o ensino (*homeschooling*), mas deve garantir a matrícula da criança e oferecer condições de acesso e permanência na sala de aula.

É preciso cotejar esse artigo (149, CF/1934) com o disposto no artigo 5º, inciso XIV, do mesmo Diploma Legal, que atribui como competência da União legislar sobre as diretrizes da educação nacional. Nesses termos, a Educação, como direito de todos, enquanto norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, um programa, um fim a ser alcançado dependia da edição de uma lei, a Lei de Diretrizes e Bases.

A Constituição de 1934 conferiu competência à União para que traçasse das diretrizes da educação nacional, mas como era apenas um programa, a legislação ordinária tratou dessa questão apenas em 1961, com a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro. Isso, de alguma forma, acabou por prejudicar a educação, que ficou à mercê da vontade do legislador ordinário e do interesse político de uma determinada geração pelas questões atinentes à educação.

É importante destacar que o fato de algumas normas constitucionais acerca da educação serem de cunho programático, não significa que sejam ineficazes. Elas têm imperatividade e força jurídica vinculante para o Poder Público, sob pena de inconstitucionalidade por omissão. Nesse sentido, as normas programáticas constituem padrões jurídicos de controle judicial e fator de interpretação normativa e têm aplicabilidade imediata. Para serem eficazes, dependem de ação estatal.

Para ilustrar, pode-se citar a norma do artigo 214 da CF/1988, que exige o estabelecimento do Plano Nacional de Educação por meio de lei. Trata-se de norma programática que depende de uma ação direta, independentemente de complementação legislativa, e, por isso, força o legislador a não impedir a realização do direito, bem como a não ser arbitrário, já que a liberdade do legislador não é irrestrita. (RANIERI, 2013)

No entanto, está justamente aqui uma importante questão. Diante da inércia do Estado, a jurisprudência brasileira vem reconhecendo que qualquer tipo de ação (coletiva, individual com efeitos coletivos ou meramente individual) pode ser empregada para provocar o Judiciário a exercer o controle e a eventual intervenção em políticas públicas determinadas pela Constituição. Isso exemplifica a influência do sistema, segundo o qual as decisões judiciais acabam influenciando a esfera daquilo que deveria estar legislado, dentro do sistema jurídico historicamente adotado.

Vale ressaltar que a relevância de se saber a aplicabilidade da norma constitucional referente à Educação se justifica, nesta tese, em razão do interesse pelo estudo da história da sua regulamentação legal no Brasil.

Como já se observou, o direito à Educação, na linguagem jurídica, é direito público subjetivo, de conteúdo mínimo existencial (vez que assegura à pessoa condição para uma vida digna), e de justiciabilidade imediata. Assim sendo, os bens protegidos pelo direito à educação os processos formativos, os formais e informais, públicos e privados voltados a propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e seu preparo para a cidadania podem ser discutidos por meio dos mais diferentes instrumentos jurídicos: ação coletiva, individual com efeitos coletivos ou meramente individual. (RANIERI, 2013)

Ranieri (2013) também esclarece que efetividade, eficácia e aplicabilidade das normas jurídicas constituem efeitos conexos, mas nem sempre dependentes. A eficácia é a aptidão para produzir efeitos jurídicos; a aplicabilidade é a possibilidade de aplicação da norma ao caso, supõe, portanto, uma avaliação acerca da conexão entre fato e norma, especialmente em matéria de direitos fundamentais; e a efetividade é a produção concreta dos efeitos desejados da norma.

As dificuldades de efetivação do direito à Educação, como problema do direito positivo, não são resultantes da força jurídica de suas normas definidoras, mas de sua eficácia e aplicabilidade, como normas que dependem de complementos (não legislativos), como o caso da norma que trata do Plano Nacional de Educação, quer porque dependem de reserva econômica possível, quer porque impõem uma proibição de omissão cujos resultados nem sempre são os esperados, como é o caso da garantia de vagas em creches, artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. Ranieri (2013, p. 90) esclarece que “Em tais situações é que a previsão de aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais, prevista no § 1º do artigo 5º da Constituição Federal, pode não operar os efeitos desejados pelo legislador constituinte”.

É nessa assertiva que se encontra uma das inquietações postas neste trabalho. Os anos de constituição da educação brasileira resultaram na ampliação dos dispositivos constitucionais, mas a sistemática de aplicabilidade não tem como consequência os efeitos desejados pelo legislador constituinte. Então o direito existe, mas a sua efetividade não é alcançada do ponto de vista legal, abrindo espaço para que o Judiciário realize a sua intervenção, desconsiderando a natureza programática da norma em nome do atendimento da necessidade individual ou eventualmente coletiva. Percebe-se que o tratamento dado à educação foi ampliado nas mais recentes Constituições, mas a desejada efetividade não foi alcançada como o necessário¹². Nesse aspecto, ainda seguindo Ranieri (2013):

¹²Observa-se o considerável aumento no número de ações protocolizadas no Supremo Tribunal Federal para discutir o direito à educação. No início da década de 1990, prevaleceram as ações relativas ao controle de

Paradigmático é o exemplo das vagas em creches. Sua afirmação como prerrogativa indisponível da criança foi objeto de diversos recursos extraordinários¹³ levados à apreciação do STF, nos quais figurava o Município de Santo André como recorrente em virtude de decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP, que conheceram e deram provimento à tutela requerida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo¹⁴, em benefício da garantia de atendimento de crianças de zero a 6 anos em creches e escolas de Educação Infantil (ações interpostas antes da Emenda Constitucional n.º 53/2006, que ampliou o Ensino Fundamental ao nele incluir as crianças de 6 anos). Entre todos, destaca-se o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário de n.º 410.715, no qual foi proferido o vigoroso voto do Ministro Celso de Mello, em acórdão da 2ª Turma do STF que, por unanimidade, negou provimento ao recurso de agravo. Este voto, anteriormente proferido em decisão monocrática do referido recurso extraordinário, assegurou a consolidação de nova construção jurisprudencial na promoção e garantia do direito à Educação, confirmando a tendência já adotada no STF de determinar a execução, pelas autoridades competentes, de políticas públicas constitucionais na área da Educação. (RANIERI, 2013, p. 90-91).

Como já dito, para efeito de reforço, os órgãos do Judiciário, especialmente as instâncias superiores, vêm se ocupando das medidas de controle das políticas públicas educacionais, ultrapassando o dado da infringência de dispositivos constitucionais ou legais quando da análise de atos administrativos em face dos objetivos do Estado brasileiro.

A fundamentação jurídica, nessas situações, desconsidera, inclusive, a eventual natureza programática da norma constitucional, considerando que o seu não atendimento compromete a eficácia e a integridade de direitos individuais ou coletivos (RANIERI, 2013, p. 91)

É preciso destacar que o Poder Judiciário não pode exercer a jurisdição de forma absoluta. É preciso observar o limite do mínimo existencial a ser garantido ao indivíduo, o limite da razoabilidade da pretensão deduzida (limite do alcance das ações judiciais a serem propostas) e o limite da reserva do possível (afastamento do direito constitucional de interesse privado em detrimento da maioria), isto é, o limite da disponibilidade financeira da Administração Pública no atendimento das prestações reclamadas.

De qualquer forma, as ações judiciais objetivando a efetivação do direito à Educação são uma resposta à tentativa de concretizar os programas educacionais previstos nas

mensalidades escolares, em face da disciplina legal de seu reajuste. Na maioria das decisões, o STF se posicionou favorável à atuação do Estado, firmando jurisprudência no sentido de proteger o direito à educação de abusos econômicos por parte da iniciativa privada, vedando sanções escolares ao inadimplemento do estudante. Esse entendimento alterou-se no início dos anos 2000.

¹³De acordo com o artigo 102, inciso III, da Constituição Federal, recurso extraordinário é o nome da ação por meio da qual o requerente discute alguma decisão que, em tese, contraria dispositivo da Constituição Federal.

¹⁴ O artigo 178, inciso II, do Código de Processo Civil, estabelece que o Ministério Público deverá atuar nos processos em que houver interesse de menor. No caso em questão, a atuação do Ministério Público se deu em virtude do fato de se discutir, no processo, o direito de um incapaz, usuário dos serviços de creches.

normas constitucionais. Nesse sentido, é relevante a atuação do Ministério Público na ação em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Isso sem ignorar o rol de agentes legitimados a buscar a tutela das prerrogativas inerentes ao direito à educação, como o indivíduo; os pais ou responsáveis; os grupos ou categorias; as associações; as entidades de classe; as organizações sindicais e os entes estatais personalizados, como é o caso do Ministério Público.

Para o fim de esclarecimento, urge reiterar que a norma programática constitucional têm imperatividade e força jurídica vinculante para o Poder Público, mas a eficácia dela depende de uma ação estatal, que normalmente se esbarra em critérios de conveniência e oportunidade ou, em outros termos, de possibilidade financeira. Não foi em vão que o ex-Presidente Michel Temer, ao defender a Medida Provisória 746/2016, a que defendia a reforma do ensino médio, asseverou que o investimento nos programas sociais e na educação estavam condicionados à saída da recessão econômica.

Nos termos referidos aqui, a norma programática é imperativa num sentido - a obrigatoriedade de administrativamente ter um programa na área, cuja eficácia depende dos recursos. A falta de recursos dispensa a eficácia, mas mantém a obrigatoriedade do programa, que se transforma num ideal, numa meta. Em tais condições de instabilidade, os fatos se impõem à norma e abrem espaço para que o Judiciário se manifeste ora recorrendo à norma programática ora cedendo aos argumentos do Executivo diante do argumento de insuficiência de recursos. Como no caso da Medida Provisória 746/2016, mencionada anteriormente, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, entendeu que as necessidades e urgências em matéria educacional são afetas à União, representada pela Presidência da República:

tratando-se de matéria educacional de âmbito nacional, na qual a urgência e a relevância estão descritas no citado documento, não há quem melhor compreenda suas necessidades e urgências do que a própria União, nessas circunstâncias representada pela Presidência da República. (MENDES, 2020)

O ordenamento jurídico tradicionalmente concede ao Poder Legislativo as tratativas relacionadas aos direitos sociais, entre os quais está a Educação. No processo de reordenamento, o Poder Executivo atraiu para si a competência de legislar sobre a Educação, e isso foi ratificado pelo Judiciário. O Legislativo, por sua vez, manteve-se inerte ou foi silenciado pelo procedimento de rarefação do discurso, notadamente o comentário, aqui materializado pelo gênero discursivo da jurisprudência, do enunciado, da súmula, da decisão judicial, da sentença.

Assim, a prioridade no sistema jurídico brasileiro, é a economia, e não a vida, a saúde, a educação, a pesquisa, o debate acadêmico amadurecido. No nosso ordenamento

jurídico, tudo o que é programático na *área social* deixou de ser imperativo dentro da própria Constituição, especialmente a partir da PEC 55/2016 (PEC do Teto dos Gastos Públicos). Do cotejo entre o direito social e o regime fiscal, prevalece o regime fiscal. Tudo isso legitimado pelo Judiciário, que se fundamenta no suposto princípio da primazia do interesse público em face do interesse particular.

2.1 A educação nacional a partir da emancipação política de 1822

Segundo Maria Cristina Teixeira (2008), o Brasil de 1824 era, em síntese, o da ascensão do liberalismo e do constitucionalismo¹⁵ no ideário econômico, político e jurídico, e do positivismo nos campos filosófico e científico. A introdução dessas correntes foi feita pelo Partido Liberal Brasileiro, que “incluía, em sua base, desde comerciantes até nativos dos centros urbanos que estavam em situação precária, bem como artesãos, oficiais de serviços autorizados e intelectuais influenciados pelo ideário francês.” (TEIXEIRA, 2008, p. 147). Do lado oposto, adeptos às ideologias do Partido Português ou Idealista defendiam o regime colonial, absolutista, com a manutenção dos usos, das tradições e leis anteriores à Independência de 1822.

Nesse contexto político-social, não havia espaço para uma reflexão acerca da educação nacional. Era um período de emancipação política sem a necessária e indispensável organização da educação escolar. É por essa razão que Saviani (2015) afirma que o Imperador Dom Pedro I tentou, em seu discurso perante a Assembleia Nacional Constituinte, aos 03 de maio de 1823, promover a educação nacional. Ele reconhecia que o país havia chegado à emancipação política sem uma forma organizada de educação escolar, com algumas poucas escolas e Aulas Régias, insuficientes e sem um currículo regular, com algumas escolas de nível

¹⁵ Constitucionalismo, de acordo com Marcelo Novelino (2011, p. 51), é um “termo que está ligado à existência de uma Constituição nos Estados, independente do momento histórico ou do regime político adotado. Ainda que a Constituição em sentido moderno tenha surgido apenas a partir das Guerras Religiosas dos séculos XVI e XVII, pode-se dizer que todos os Estados, mesmo os absolutistas ou totalitários – sempre possuíram uma norma básica, expressa ou tácita, responsável por conferir o poder soberano. Nesse sentido, o constitucionalismo se confunde com a própria história da Constituição”. Fato é que o constitucionalismo está intimamente ligado com a separação de poderes, como forma de impedir o seu uso arbitrário. O autor assevera que o constitucionalismo é uma técnica de liberdade que assegura os direitos fundamentais aos cidadãos de modo a impedir sua violação por parte do Estado. Por essa razão o constitucionalismo se opõe à noção de absolutismo.

superior, criadas na fase joanina¹⁶. Desejava-se a criação de um sistema de ensino¹⁷. De acordo com Xavier, Ribeiro e Noronha (1994, p. 61), “havia que se construir o ‘edifício instrucional’, de que a ‘jovem nação’ carecia para tomar finalmente os rumos da civilização”.

O viés político apontava para outras direções. O Projeto do Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira e o Projeto de Criação de Universidades expunham o descaso pela realização efetiva de uma educação popular. A preocupação era garantir e desenvolver um sistema de educação de elite. (XAVIER, RIBEIRO, NORONHA, 1994). De acordo com Saviani (2015), o Projeto do Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira foi apresentado pela Comissão de Instrução Pública, em 16 de junho de 1823, e propunha a concessão de prêmio a quem apresentasse o melhor tratado de educação física, moral e intelectual da mocidade brasileira. Esse projeto foi objeto de debates durante seis sessões. Com o número de emendas recebidas, a votação final foi postergada e caiu no esquecimento, não retornando ao plenário.

O Projeto de Criação de Universidades propunha a criação de duas universidades, uma em São Paulo e outra em Olinda, no estado de Pernambuco. Apresentado à Assembleia pela Comissão de Instrução Pública em 19 de agosto de 1823, foi requerida urgência e vencida unanimemente, sem discussão. O Projeto foi aprovado em 4 de novembro, mas, com a dissolução da Assembleia Constituinte por Dom Pedro I, não foi promulgado o único projeto sobre instrução pública elaborado e aprovado. (SAVIANI, 2015).

O tratamento diferenciado oferecido aos dois projetos explicita o dispositivo educacional vigente à época. Os parlamentares eram bacharéis e representantes dos senhores de terra. Por isso o interesse nos cursos superiores. A preocupação com a educação elementar foi suplantada para dar espaço à formação dos bacharéis, que nos dizeres do Deputado pelo Rio Grande do Sul José Feliciano Fernandes Pinheiro, durante a sessão do dia 14 de junho de 1823, era constituída por uma *mocidade oprimida*:

Uma porção escolhida da grande família brasileira, a mocidade, a quem um nobre estímulo levou à Universidade de Coimbra, geme ali debaixo dos mais duros

¹⁶A estrutura social do Brasil-Colônia foi caracterizada como sendo organizada à base de relações predominantemente de submissão. Submissão externa em relação à metrópole, submissão interna da maioria negra ou mestiça (escrava ou semiescrava) pela minoria branca de colonizadores. No campo educacional, na fase joanina foram criados alguns cursos para o preparo de alguns profissionais específicos: Academia Real de Marinha, Academia Real Militar, Curso de Cirurgia, Escola de Serralheiros, Cursos de Economia, Agricultura e Botânica. Esses *cursos* (que na verdade representavam meras aulas) representam a inauguração do nível superior no Brasil, com uma organização curricular isolada, não universitária, e uma preocupação essencialmente profissionalizante. De certa forma, essa estrutura representa uma ruptura com o modelo jesuítico colonial, estabelecendo esta sequência: 1) primário, nível de instrumentalização técnica (escola de ler e escrever); 2) secundário, com aulas régias e de conteúdo essencialmente jesuítico; 3) superior, de cunho profissionalizante. (RIBEIRO, 2001)

¹⁷A questão do *sistema educacional brasileiro* foi discutida por Saviani (2005), na obra *Educação Brasileira: Estrutura e Sistema*.

tratamentos e opressão, não se decidindo, apesar de tudo, a interromper e a abandonar a sua carreira, já incertos de como será semelhante conduta avaliada por seus pais, já desanimados por não haver ainda no Brasil institutos onde prossigam e rematem seus encartados estudos. (NOGUEIRA, 1912, p. 30)

Percebe-se que a defesa política era em relação aos jovens cujas famílias exerciam algum poder administrativo ou econômico. Tecnicamente, eram os filhos dos deputados e senadores. O dispositivo educacional estava instaurado. Seriam necessárias outras práticas discursivas, outros acontecimentos, para tutelar os interesses das pessoas que não pertenciam a esses grupos familiares.

Não houve outra alternativa senão deixar a instrução no segundo plano dos debates. O resultado foi a tratativa em relação à educação em dois incisos do artigo 179, da Constituição de 1824. Neles, previu-se a inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, garantindo-se a estes a instrução primária, gratuita, originária preferencialmente da família e das Igrejas, bem como a criação de colégios e universidades para o ensino de Ciências, Artes e Letras. É importante destacar que a inviolabilidade dos direitos mencionada nesse artigo 179 era uma garantia constitucional dos cidadãos, dentre os quais eram excluídos os escravos, pois o artigo 6º da Constituição considerava cidadão o indivíduo “ingênuo” ou “liberto”.

Fato é que, nos dizeres de Saviani (2015, p. 14), “nenhuma das atribuições [acometidas à Assembleia Geral que reunia a Câmara dos Deputados e o Senado] refere-se explicitamente à legislação educacional”. Assim sendo, os Poderes constituídos não poderiam realizar efetivamente a educação, pois havia falta de previsão constitucional para o Poder Legislativo produzir a legislação e falta de direcionamento para o Executivo.

Uma das inquietações expressadas neste trabalho é compreender as razões pelas quais se chegou à previsão constitucional de uma instrução primária, gratuita, originária da família e das igrejas. Em outras palavras, o intuito é entender quais discursos, enunciados e/ou emergências sociais permitiram a constituição de um texto normativo regulamentador da educação brasileira. Fato é que a Constituição de 1824 estava mais voltada a consolidar uma nação independente, do ponto de vista político, do que a estabelecer uma educação primária, gratuita, com objetivos claros, precisos e assertivos.

Por essa razão, Xavier, Ribeiro e Noronha (1994) afirmam que a Independência do Brasil se constituiu num arranjo político para favorecer os interesses da camada senhorial brasileira, a grande empresária da emancipação política, assim como os interesses do novo capitalismo europeu. No contexto da primeira Constituição, as classes média e popular estavam saturadas da exploração a que vinham sendo submetidas e a classe abastada estava criando as condições para a manutenção das estruturas econômica e social.

A criação de escolas foi condicionada à existência de uma legislação ordinária, que é de natureza infraconstitucional. A Constituição previu uma norma de eficácia contida, programática, abrindo espaço para que uma legislação infraconstitucional realizasse objetivos, metas, programas genericamente previstos da Carta Magna. Entre a vigência da norma constitucional e a edição da norma infraconstitucional foram desenvolvidos diversos discursos que enunciavam um contexto de falta de recursos e de escassez de escolas. O deputado liberal-radical Januário Cunha Barbosa propôs em 1826 um sistema nacional de educação escolar composto de escolas elementares; secundárias, liceus e ginásios e superiores. A proposta do deputado não chegou a ser discutida em plenário¹⁸.

Em 1827, foi reapresentado um projeto de lei “[...] mas sofreu tantas emendas que, quando obteve aprovação [...], estava reduzido à manutenção das aulas avulsas públicas de primeiras letras de origem pombalina, para meninos e, estas sim, uma inovação, também para meninas” (HILSDORF, 2003, p. 44). Xavier, Ribeiro e Noronha (1994, p.61) asseveram que no processo de elaboração do Decreto-Lei de 15 de outubro de 1827, “percebe-se uma preocupação maior com a sofisticação desse nível de ensino do que com sua extensão a todos os cidadãos” e um “inexplicável descuido no que se refere às garantias do cumprimento efetivo da lei.”¹⁹

A legislação definiu o ensino mútuo como a forma de organização das aulas de primeiras letras das localidades mais populosas, em sintonia com o que se fazia nos países de natureza governamental liberal e mentalidade filantrópica, ou seja, de modelo europeu. Essa metodologia era a opção mais viável à tradicional forma de ensino individual, pois:

‘[...] baseando-se no princípio do ensino entre as crianças, as quais, agrupadas em decúrias, realizavam uma série progressiva e controlada de atividades de leitura, escrita e cálculo sob a supervisão de alunos monitores, parecia dar conta das intenções de disseminar mais rapidamente a cultura letrada, sem ampliar os custos com professores e materiais de ensino. Os procedimentos metodológicos do ensino mútuo utilizavam a oralização, a escrita em caixas de areia e os silabários impressos em quadros murais (cartazes) para as atividades de ensino-aprendizagem em grupo,

¹⁸ O Deputado Januário da Cunha Barbosa defendia a educação como dever do Estado, a distribuição racional por todo o território nacional das escolas dos diferentes graus e a necessária graduação do processo educativo. Segundo Ribeiro (2001, p. 46), o projeto vigorou no tocante “à ideia de distribuição racional por todo o território nacional, mas apenas das escolas de primeiras letras, o que equivale a limitação quanto ao grau [apenas um] e quanto aos objetivos de tal grau [primeiras letras].”

¹⁹Relatórios do Ministro dos Negócios e Império José Lino Coutinho e de inspetores da instrução, durante todo o período Imperial, dão um testemunho oficial do abandono total da instrução pública elementar pelo Estado. Esses documentos oficiais denunciam a ausência de medidas administrativas para o cumprimento dos dispositivos legais, inclusive constitucionais, mesmo antes da legalização dessa omissão pelo Ato Adicional Diogo de Feijó, de 1834. Importante salientar que *ato adicional* equivale ao que se denomina atualmente de *emenda constitucional*. Tecnicamente, essa emenda constitucional transferiu a competência relativa às Escolas de Primeiras Letras para os governos provinciais.

diminuindo as despesas com livros, papel e tinta, materiais reservados aos alunos mais adiantados. (HILSDRF, 2003, p. 44).

É perceptível que a adoção desse “currículo” estava alinhada com a natureza de um governo liberal, tanto é que, nesse mesmo ano, foram instaladas as Academias de Direito de Olinda e de São Paulo, orientadas a formar precipuamente a classe senhorial, bem como a manter a monarquia centralizada. Nesse período, ensinava-se que a lei era o instrumento essencial para a garantia da convivência em sociedade e para a manutenção da ordem jurídica instituída na Constituição de 1824.

Os egressos dos cursos jurídicos divulgavam a ordem institucional do Império, unificada, hierárquica, conservadora e centralizada. Afinal de contas, eram magistrados, escritores, professores e políticos que faziam girar em torno de si mesmos a teleologia do legislador e a aplicação das normas jurídicas. Isso implica afirmar que o liberalismo moderado funcionava para os socialmente iguais. A classe senhorial e proprietária das grandes glebas se tornava responsável pela defesa dos próprios direitos, constituindo-se povo, na acepção jurídica do termo, fato que lhe assegurava poder para exercer, por meio de representantes, os seus direitos relativos às estratégias da educação e da cultura.

Em outras palavras, a intenção era retomar os benefícios da educação e da cultura, sem deixar de, em tese, respeitar os direitos da plebe, da classe operária, dos pobres e miseráveis. Assim sendo, a educação e a cultura não foram feitas para os menos favorecidos financeiramente, como é perfeitamente possível subsumir. Muito menos para negros e deficientes, parcela ignorada nas políticas educacionais pensadas e implementadas. Não se pode ignorar, inclusive, que a Lei de 1827 foi a única relativa ao ensino elementar por mais de um século, até o ano de 1946, revelando o tratamento limitado que se dava, do ponto de vista legal, à educação. A intenção de buscar uma autonomia política, isto é, uma independência enquanto nação constituída fez com que não houvesse um eficiente atendimento às necessidades escolares.

Xavier, Ribeiro e Noronha (1994, p. 64) comentam que: “As discussões efetuadas no início do Período Imperial e as medidas básicas tomadas para a montagem do sistema de instrução pública no país marcaram os limites dentro dos quais a organização escolar era e seria encarada pelo Estado e pela sociedade brasileira.

No entanto, houve pequeno esforço por parte do governo e a pressão social não foi expressiva o suficiente para garantir uma implantação extensiva e em âmbito nacional.

A criação dessas escolas era incumbência dos presidentes das províncias, mas não havia expressa dotação orçamentária, para garantir a efetividade da determinação. O artigo 3º

desta Lei previu o ordenado dos professores, que seria de 200 (duzentos) a 500 (quinhentos) mil réis. Em razão das condições da época, a formação de professores foi instituída como devendo ser rápida e às custas dos próprios docentes, como se vê no teor do artigo 5º: “[...] os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.” (BRASIL, 1827).

O artigo 6º, por sua vez, fez previsão expressa a um currículo mínimo obrigatório para o ensino primário, que envolvia a leitura, a escrita, o conhecimento das quatro operações de aritmética e os princípios da moral cristã e da fé católica, além, é claro, da leitura da Constituição Federal e dos livros de História do Brasil. Desse currículo, destaca-se o ensino básico de matemática, de História do Brasil, de Língua Portuguesa, sendo que no encadeamento textual se falava em leitura, escrita e gramática como se fossem disciplinares, bem como a leitura da Constituição Federal. As escolas deveriam ensinar princípios de moral cristã e a doutrina da religião católica apostólica romana, especificamente aos meninos. Para as meninas, foram criadas escolas onde lhes ensinavam as prendas domésticas, conforme se verifica no artigo 12.

Aos alunos indisciplinados eram aplicados os métodos lancasterianos de castigo, isto é, sem castigo físico, prática de conhecimento público e notório por meio de folhetos. Tobias (1986) esclarece que na Província do Piauí, em 1837, um decreto instituía que os professores não poderiam castigar seus alunos vigorosamente com palmatória, outros próprios unicamente da escravidão, nem poderiam injuriá-los. O mesmo acontecia na Província da Paraíba, onde o Regulamento das Escolas Primárias esclarecia o método de castigo, segundo o qual o professor poderia rotular seus alunos, pendurando no pescoço deles um nome jocoso: preguiçoso, falador, indisciplinado etc.

O método de ensino era o da monitoria, segundo o qual um estudante transmitia aos colegas a instrução recebida de um professor. A estratégia era suprir a carência de professores, revelando o descaso estatal com as garantias mínimas para funcionamento das escolas públicas. Dez anos após a criação das Escolas de Primeiras Letras, os Cursos Normais foram criados, em caráter precário e em quantidade limitada. Tobias (1986) assevera que a ideia do ensino mútuo era instruir o máximo de alunos com um mínimo de professores. Esse método foi adotado por meio de decreto no dia 1º de março de 1833 e abandonado vinte anos depois, com um vasto histórico de ineficácia e ineficiência.

Tendo em vista a reconfiguração das Províncias e o desinteresse do Império pela instrução primária, foi editada a Lei de 1º de outubro de 1828, segundo a qual as escolas de

primeiras letras seriam inspecionadas pelas Câmaras Municipais. É o que se verifica expressamente no seguinte trecho:

Art. 70 Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelecimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelecimentos (*sic*). (BRASIL, 1828)

Por inferência lógica, a educação secundária e o ensino superior continuavam a cargo do Império do Brasil. A Constituição Federal é de 1824, mas a lei que atribuiu competência específica às Câmaras Municipais é de 1828. Ou seja, por quatro anos havia a previsão de um direito à educação primária e gratuita, mas faltava legislação específica que estabelecesse atribuições, diretrizes e regras de financiamento. A consequência disso foi o descaso e o sucateamento. Feita uma simples leitura do artigo 70 da Lei de 1º de outubro de 1828 é possível verificar que se fala, apenas e tão somente, em competência para inspecção, fiscalização. Inexistia uma tratativa específica acerca do que, de fato, era necessário: em outras palavras, estava descartada a ideia de uma educação de qualidade, pública, com diretrizes claras e objetivas. Era necessário um planejamento educacional que reorganizasse objetivos, métodos e conteúdos, possibilitando o atendimento dos interesses e das necessidades dos futuros cidadãos da Nação.

Fundamental era receber todos em idade escolar, distribuídos nos mais diferentes graus ou níveis do ensino. A Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, instituiu, em todas as províncias, as Assembleias Legislativas, dando-lhes, consoante previsto no artigo 10, poderes para legislar sobre a instrução pública e os estabelecimentos de sua promoção, excluídas as faculdades de Medicina e de Direito, bem como as academias já existentes. Esse artigo deslocou as competências, permitindo às Assembleias o direito de legislar sobre toda a instrução pública, primária e/ou secundária, exceto o ensino superior. Essa questão desencadeou reflexos na hermenêutica jurídica. Afinal de contas, não poderia a Corte descentralizar,²⁰ radicalmente, uma competência que lhe é intrínseca. Logo, a competência das Assembleias era, ao menos em tese, concorrente.

²⁰ De acordo com Novelino (2011, p. 592), o Estado pode satisfazer diretamente os interesses públicos que lhe são atribuídos prestando serviços sem nenhum deslocamento do desempenho de funções ou pode reparti-los com outros centros. No primeiro caso, tem-se uma centralização administrativa, na qual há um único titular das prerrogativas, competências e deveres públicos. Com a repartição, ocorre uma descentralização administrativa, caracterizada pela existência de vários núcleos titulares de certas atribuições. Sob o aspecto político, a centralização consiste na atribuição de capacidade legislativa a um único centro, ao passo que a descentralização ocorre quando há mais de um núcleo com capacidade para legislar.

Em termos fáticos, a separação das competências impediu a unicidade do sistema educacional, pois criou um abismo entre a educação básica e o ensino superior. Aliás, o abismo estava dentro da própria educação básica, pois o currículo obrigatório mínimo, previsto no artigo 6º da Lei de 15 de outubro de 1827, se referia ao ensino primário e não ao secundário. É nítida a preocupação com o ensino superior, que nasceu com um viés elitista e monárquico. A Corte cuidaria das Ciências Jurídicas e Sociais, em 1827, e do Curso de Medicina, em 1832. E nisso havia grande interesse. De acordo com Xavier, Ribeiro e Noronha (1994), os cursos superiores representavam um interesse real do novo governo e uma necessidade para a confirmação do rompimento com a metrópole. Eram eles os instrumentos por meio dos quais o Estado Nacional formaria o seu quadro de políticos e de técnico-administrativos.

Para o nível secundário “não havia um currículo próprio, e a escolha das matérias ministradas era feita aleatoriamente em cada estabelecimento, bem como não existia a exigência do término de um curso para o início de outro”. (TEIXEIRA, 2008, p. 150). Como se vê, as Escolas de Primeiras Letras eram em número reduzido, com objetivos, metodologias e conteúdos questionáveis do ponto de vista da eficiência. Além disso, era difícil encontrar professores capacitados para o exercício da docência, o que desencadeava pouco interesse pela formação escolar, acadêmica. Por essa razão, Xavier, Ribeiro e Noronha (1994, p. 72) pontuaram: “No âmbito institucional, podemos afirmar, sem sombra de dúvida, que um sistema de ensino de elite se constituiu desde o início do Primeiro Reinado (1822-1831).”

Até meados da década de 1930, a formação secundária era ministrada por meio de aulas avulsas, salvo a que ocorria nos seminários e nos colégios religiosos. A partir de então apareceram os primeiros currículos seriados, uniformizados pelo modelo que viria a se constituir com a criação do Colégio D. Pedro II, já no final da década de 1930. Vale destacar que o contexto era o da descentralização, de redefinição de competências. O governo central concentrava esforços nos cursos superiores, enquanto as províncias se “responsabilizavam” pela instalação e manutenção dos cursos secundários. A precariedade estrutural deu vazão à abertura das escolas particulares e confessionais.

Xavier, Ribeiro e Noronha (1994) analisam que, de modo geral, durante o Período Imperial, a instrução elementar foi direcionada às classes mais ricas, proporcionada pelas famílias por meio de preceptores. Não se pleiteava a expansão das unidades escolares, a não ser nos discursos civilizados. O ensino secundário gozava de prestígio, sendo frequentado pela elite da época. Essa polarização conduziu alguns políticos à defesa de que as províncias deveriam cuidar da instrução elementar e deixar de vez a secundária com a iniciativa particular. Assim,

seria mantida a coerência com o caminhar dos níveis de ensino, já que o ensino superior era ocupado pela nata da sociedade.

A alternativa encontrada na época foi a criação de Escolas Normais, de duração máxima de dois anos e em nível secundário. São elas: Escola Normal de Niterói (Ato n.º 10, de 1º de abril de 1835), Escola Normal da Província da Bahia (Lei n.º 37, de 14 de abril de 1836²¹), Liceu do Ceará (Lei n.º 361, de 12 de setembro de 1845²²) e Escola Normal de São Paulo (Lei n.º 34, de 16 de março de 1846). Nas escolas secundárias, o resultado dessa pretensa formação de professores era um conjunto de aulas avulsas e particulares para meninos sobre latim, retórica, filosofia, geometria, francês e noções de comércio. Esta última disciplina revela o foco liberal que cercava os arredores dessas escolas da época. É razoável perceber que tais escolas, nesses moldes, não puderam prosperar. Faltava uma política educacional eficiente, preocupada com a garantia de acesso ao ensino.

Como não poderia ser diferente, a situação da educação nacional continuou precária, após a municipalização. Tanto é que, em 1848, o então Ministro do Império, José Carlos Pereira de Almeida Torres, o Visconde de Macaé, afirmou que a educação continuava a oferecer um aspecto melancólico e triste em razão da falta de conhecimento dos professores, da baixa remuneração, dos métodos de ensino aplicados e das condições estruturais das escolas. (CASTANHA, 2011).

É preciso analisar o então vigente modelo econômico brasileiro: agrário e latifundiário. Num dos polos ficavam os filhos de famílias abastadas, sendo educados em casa, por meio de preceptores; noutro polo, ficavam os pobres, com professores minimamente preparados, estruturas precárias, sem um currículo eficiente. Nas escolas, os jovens eram submetidos, como dito, ao método lancasteriano (Ensino Mútuo ou Monitorial), segundo o qual eram necessários trabalhos de repetição oral e memorização, com mínima expectativa de desenvolvimento da inteligência e do raciocínio. Era um método voltado às massas, ao grande número de alunos. O professor que trabalhava nessas condições recebia, inclusive, uma gratificação anual, nos termos do disposto no artigo 10 da Lei de 15 de outubro de 1827.

No Segundo Reinado permaneceu a descentralização educacional e o poder central se entendeu obrigado a prestar auxílio complementar a ação das províncias, nesse setor.

²¹ Essa Lei previa, entre outras questões, consoante disposto no artigo 9º, a inspeção à escola e a fiscalização da conduta moral do professor. A concepção adotada era a de que o professor era um exemplo a ser seguido, cuja conduta jamais poderia ser eivada de erro.

²² Apesar da instituição por meio de lei, esta escola normal não foi implementada. Essa escola foi novamente criada em 1878.

Seguindo o sistema jurídico *Civil Law*, de cunho extremamente legalista, adotado no Brasil, o governo ainda argumentava a inconstitucionalidade da intromissão em questões de alçada provincial, por ser essa uma matéria de ordem constitucional. Era necessário manter a segregação. Tanto é que o ingresso nos cursos superiores se dava por meio de exames preparatórios, dispensados destes apenas os egressos do Colégio D. Pedro II. O reconhecimento de certificação em nível superior era dado aos cursos jurídicos ministrados pelas escolas estatais e as escolas privadas eram submetidas a rigorosos controles, conhecidos como exames de equivalência. (XAVIER, RIBEIRO, NORONHA, 1994)

Aos poucos os exames preparatórios foram se difundindo pelo país, e com isso propagou-se um cenário de irregularidades e corrupção. A expansão dos exames não significava efetiva preparação do indivíduo para a participação ativa no mercado de trabalho e na política brasileira.

2.2 A educação republicana na Constituição de 1891

A Proclamação da República, em 1889, ensejou uma nova fase para o Direito Constitucional Pátrio, pois foi adotada uma nova forma de governo e de Estado. A instalação do novo regime representava uma rearticulação do poder, por meio da qual se adequava a ordem política a uma situação econômica já definida desde a instalação do Segundo Reinado (1840), com o início do ciclo do café. (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994)

Finalmente, após décadas de partilha do poder com a oligarquia açucareira praticamente falida, eram os cafeicultores que conquistavam o domínio absoluto do aparelho do Estado, marcado pelo que se resolveu intitular Política dos Governadores e Política de Defesa e Valorização do Café.

A Constituição de 1891 trouxe mudanças significativas na Educação, segundo Carneiro (2018). Ao Congresso Nacional foi atribuída a prerrogativa legal exclusiva de legislar sobre o Ensino Superior. Ainda, poderia criar escolas secundárias e superiores nos Estados, além de responder pela instrução secundária no Distrito Federal. Quanto aos Estados, cabia-lhes legislar sobre os ensinos Primário e Secundário, implantar e manter escolas primárias, secundárias e superiores. Nesses dois últimos casos, o Governo Federal poderia, igualmente, atuar.

No que diz respeito ao ensino elementar, as primeiras décadas do regime republicano não alteraram o tratamento dado à educação desde os tempos do Império. Era muito apelo em favor da instrução, mas pouca ação, uma escassa política pública.

Antes da Constituição Republicana de 1891, alguns atos normativos dispuseram, direta ou indiretamente, sobre a educação no Brasil. Entre eles citam-se: o Decreto n.º 6, de 19 de novembro de 1889, que extinguiu o voto censitário²³, previsto expressamente na Carta Constitucional de 1824, nos artigos 94 e 95, por exemplo, e instituiu, como condição para o exercício da cidadania, a capacidade para ler e escrever; o Decreto n.º 7, de 20 de novembro de 1889, que dissolveu e extinguiu as Assembleias Provinciais e atribuiu funções aos governadores dos Estados, entre as quais a de providenciar sobre a instrução pública e os estabelecimentos para a sua promoção; o Aviso n.º 17, de 24 de abril de 1890, que laicizou o currículo do Instituto Nacional.

Foi nessa época que houve a cisão entre a Igreja e o Estado. É forçoso lembrar que se a educação primária era responsabilidade das famílias e da Igreja, agora seria uma atribuição do Estado. Esses atos normativos indicam a tentativa de descentralização proposta no âmbito político, indicando a existência de desinteresse político pela educação popular e de massas. De modo paradoxal, observa-se a edição de atos normativos (conduta positiva), indicando interesse na educação escolar das classes médias e dos filhos dos imigrantes, e desinteresse na educação popular e das massas. Aliás, é forçoso reconhecer que a posição do analfabeto no cenário político brasileiro reforçava o preconceito das elites em relação às camadas mais populares, colaborando para a perpetuação de sua exclusão da vida política nacional. (XAVIER, RIBEIRO, NORONHA, 1994)

A cisão operada favoreceu a expansão dos colégios privados, permitindo a entrada de novas técnicas de ensino, especialmente as de cunho norte-americano e inglês. No entanto, continuava faltando professores para essas escolas, com currículos novos ou não, com metodologias inovadoras ou não.

O ensino primário, por sua vez, foi dividido em dois graus por Benjamin Constant: 7 aos 13 anos e 13 aos 15 anos. Essa medida criava uma complexidade ao currículo elementar, e se fazia acompanhar pelo dispositivo que exigia o diploma do Curso Normal para o seu magistério. Esse nível de ensino só voltou a ser contemplado na Reforma Rocha Vaz, de 1925, com uma medida que poderia ter sido fundamental para a sua difusão: os acordos financeiros entre a União e os Estados, para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino. Apesar dessas alterações, o ensino primário brasileiro permaneceu até o ano de 1920 como o ensino de primeiras letras, restrito ao aprendizado da leitura, da escrita e do cálculo, como mera

²³O voto censitário é aquele realizado por pessoas que ostentem alto padrão social e econômico. Importante destacar que embora tenha sido extinto o voto censitário, permaneceu a restrição do voto do analfabeto, o qual não era o alvo das políticas de expansão do sistema escolar.

alfabetização. Segundo Xavier, Ribeiro e Nogueira (1994), nem mesmo a obrigatoriedade do diploma da Escola Normal para o ingresso no Magistério foi decisivo para a projeção da educação nacional, vez que a carreira docente não despertava interesse na sociedade.

A descentralização escolar, definida em 1834, foi reafirmada na Constituição de 1891, apesar das fartas e antigas denúncias, dos extensos diagnósticos e das estatísticas que revelavam o descaso e suas implicações com a educação elementar. Permaneceu como responsabilidade específica dos Estados o dever de manter e legislar sobre a instrução pública elementar.

Nessas condições, a União não tinha competência legal para auxiliar os governos locais na tarefa de promover a instrução pública; só se reservava o direito de criar escolas superiores e secundárias nos Estados, cuidando para não praticar desvios de competência, respeitando o Pacto Federativo e a autonomia dos Estados.

A escola elementar permaneceu na precariedade, sem qualidade e quantidade. Inexistia, pois, a garantia de acesso e permanência na escola. Verificou-se disparidade no processo de implementação de escolas nas diferentes regiões do País, como pontuam Xavier *et al* (1994):

Na região Sudeste [...] houve maior pressão social e condições materiais favoráveis para implantação do sistema de instrução pública. Esse fenômeno fora consequência do progresso econômico, que resultara em composição social mais complexa e em maior mobilização de recursos públicos.

Por outro lado, em regiões como o Norte e o Nordeste, não se sentia a instrução popular como uma necessidade, nem se pressionava pela sua difusão. Afinal, a sua população se constituía basicamente de camponeses, submetidos aos chamados coronéis, senhores das terras e do poder local, provedores de todas as suas necessidades. Aí o crescimento escolar foi ínfimo e as estatísticas acusavam índices assustadores de analfabetismo. (XAVIER; RIBEIRO E NORONHA, 1994, p. 105)

Esse contexto revela a proximidade entre os projetos político e econômico do ideal de educação. Não há como dissociar esses elementos na leitura da Constituição Federal da época. E note-se que o período da República Velha (1889-1930) constituiu as décadas mais pródigas em reformas de ensino que o regime republicado produziria. A farta e polêmica legislação educacional do período, além de tratar do ensino superior em todo o País, regulamentava os ensinos secundário e primário no Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1891, de natureza republicana, suprimiu a garantia de acesso à educação livre e gratuita. São poucas as menções à educação nessa Carta. O artigo 72, § 6º, por exemplo, preocupou-se com a laicidade do ensino: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. (BRASIL, 1891). Em outros termos, era a confirmação da cisão introduzida no ordenamento jurídico pátrio em 1890. O foco era a laicidade, como

resultado da separação entre a Igreja e o Estado e como garantia da liberdade civil. A intenção dessa Constituição era organizar o Estado, rejeitando, por conseguinte, as instituições monárquicas e tudo o que se ligava a elas e, por isso a preocupação de alocar as competências. O artigo 34, § 30, estabeleceu como competência privativa do Congresso Nacional a legislatura sobre o ensino superior; o artigo 35, § 3º, por sua vez, previu como competência não privativa da União a criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados. Logo, a União legislava sobre o ensino superior, podendo criar, ao lado dos Estados, instituições de nível superior e secundário. Ratificando essa dinâmica, Saviani (2015) informa que:

A primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, fixa, no capítulo IV, 35 atribuições privativas do Congresso e quatro não privativas, sendo a terceira ‘criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados’ e a quarta ‘prover à instrução secundária no Distrito Federal’. (SAVIANI, 2015, p. 14).

Como se percebe, havia um ideal de descentralização política. O modelo até então vigente era unitário, centralizador, tipicamente monárquico. Não se sabia ao certo como seria a execução de atividades nos diferentes níveis da Federação, apesar da nítida adoção do modelo estadunidense de Constituição, pelo então advogado e político Ruy Barbosa de Oliveira. Nesses termos, o foco não era a política educacional, mas outra:

A cultura política do Império é fundamentalmente outra. Ela se revela nas inúmeras reformas eleitorais ocorridas ao longo do Império, desde a do Paraná, em 1855. O compromisso dessas reformas eleitorais era sempre com a busca da veracidade do voto, ou seja, de que tais reformas expressassem mais legitimamente a vontade do corpo votante. Mesmo a reforma eleitoral de 1881, que excluiu os analfabetos do corpo eleitoral, precisa ser entendida a partir dos seus argumentos. Tais argumentos não dizem que o eleitor iletrado é um débil mental, mas apenas que o eleitor letrado será mais representativo ou expressará mais apropriadamente sua vontade política, tornando-se, assim, mais legitimado. (ROCHA, 2006, p. 135)

Fato é que houve exclusão dos analfabetos e dos menos abastados na Carta Magna de 1891. O argumento republicano se refere ao predomínio, naquele espaço de formulação constitucional, de uma concepção abstrata de indivíduo, que somente por esforço pessoal pode buscar o letramento e, assim, se tornar eleitor e cidadão. Decorreria do predomínio dessa concepção a impossibilidade daquele espaço aprovar, por exemplo, a obrigatoriedade escolar. Parece o mesmo argumento usado em pleno século XXI para questionar a concessão de bolsas de estudo ou cotas para negros e pobres nas universidades. Mas há indícios, nos pareceres que antecedem a realização da Assembleia Nacional Constituinte, de que Rui Barbosa fosse a favor da educação obrigatória, apesar de não ter conseguido influenciar seus pares.

A timidez no trato com a educação fez o legislador constituinte incumbir à União a competência não privativa de “animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências” (BRASIL, 1891). A vagueza semântica do verbo animar, neste caso, permite que a educação seja um ambiente reprodutor das ideologias e das concepções filosófico-culturais da Europa de então, nitidamente liberais. Nesse cenário de escassa regulamentação legal, o legislador fez questão de excluir do direito de alistamento eleitoral o analfabeto, os menores de 21 (vinte e um) anos, os mendigos, os praças de pré (militares de baixa patente) e algumas categorias religiosas, conforme se extrai da leitura do artigo 70. A esse respeito, Anísio Teixeira (1969) analisa que:

Com efeito, apesar de uma pregação, a que não faltou eloquência [sic] e brilho, a República não logrou ampliar consideravelmente as oportunidades educativas. A situação, após a Primeira Guerra Mundial, apresentava-se deficiente quanto ao ensino primário e, em relação ao ensino médio, com a dualidade dos sistemas educacionais, poucas oportunidades oferecia para a ascensão social. O sistema era adequado à estagnação social necessária à manutenção dos privilégios existentes. (TEIXEIRA, 1969, p. 295).

Difícil pensar na possibilidade de ascensão social num contexto em que as forças políticas dos governadores provinham dos coronéis aqui entendidos não como militares, mas como aqueles advindos da influência da Guarda Nacional e da fragmentação do poder que se desenvolveu durante a Colônia, que insistiam em manter estruturas sociais marcadas pela segregação. Esse cenário permitiu a formação de um abismo entre a Constituição real e a formal, o que refletia na organização da sociedade brasileira. Noutros termos, a crise existencial de competência política encontrava na educação o ambiente para constituir práticas heterogêneas e disformes.

Conforme já mencionado, durante a República Velha aconteceram diversas reformas do ensino. Uma delas foi a do Ensino Secundário, promovida pelo então Ministro de Instrução, Correios e Telégrafos, Benjamin Constant. Tal fato implicou a alteração no currículo do Colégio D. Pedro II, com a introdução do estudo das Ciências, incluindo noções de Sociologia, Moral, Direito e Economia Política. (XAVIER, RIBEIRO, NORONHA, 1994).

2.3 Início do Plano Nacional de Educação e a Constituição de 1934

A Constituição de 1934 inovou ao atribuir à União a tarefa absoluta de fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Também criou o Conselho Nacional de Educação, deu autonomia aos Estados e ao Distrito Federal para organizarem seus sistemas de ensino e instalar

seus Conselhos Estaduais de Educação, com funções administrativas semelhantes às aquelas atribuídas ao Conselho Nacional, só que no âmbito de suas jurisdições²⁴.

A União recebeu a tarefa institucional de elaborar o Plano Nacional de Educação, com dois eixos fundamentais: a organização do ensino nos diferentes níveis e nas áreas especializadas e a realização de ação supletiva junto aos Estados, fosse subsidiando com estudos e avaliações técnicas, fosse aportando recursos financeiros complementares. (CARNEIRO, 2018).

É importante salientar que três conquistas foram incorporadas ao texto constitucional: o Ensino Primário gratuito para todos, desde que oferecido em escola pública, inclusive para alunos adultos; destinação de percentuais da renda resultante de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, escalonados nos valores de 10% (dez por cento) cabendo à União e aos municípios e 20% (vinte por cento) advindos dos Estados e do Distrito Federal. Dos recursos federais, 20% (vinte por cento) deveriam ser destinados ao ensino na zona rural. Por fim, a terceira conquista foi o estabelecimento, pela primeira vez, da obrigatoriedade de auxiliar os alunos carentes, pelo mecanismo da concessão de bolsas de estudo.

Essas transformações dadas à Educação revelam a política experimentada naquele período. Todo o período da Primeira República exibiu um índice de urbanização e de industrialização bastante baixo. Daí, pode-se dizer que até o final da década de 1920, a economia não fazia nenhuma exigência à escola. Aliás, observa Ianni (1971, p. 13) que “é depois da Primeira Guerra Mundial – e em escala crescente a seguir – que os setores médios e proletários urbanos e rurais começam a contar mais abertamente como categoria política”.

A primeira Constituição a reservar um espaço específico para a educação, embora não exclusivo visto que trata também da cultura, foi a de 1934. É o que se observa no Título V, Capítulo II, artigos 148 a 158. Nota-se a manutenção de alguns direitos e a ampliação de outros, como o previsto no artigo 148: “Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.” (BRASIL, 1934). A esse respeito, Saviani (2015) esclarece que:

A segunda Constituição da República, de 16 de julho de 1934, ao tratar na seção II das atribuições do Poder Legislativo, distingue as competências privativas sujeitas à sanção presidencial, em número de 12, e as competências exclusivas, que atingem o

²⁴Jurisdição é o termo jurídico usado para se referir àquele que tem o poder de dizer o direito. Assim sendo, o Conselho Estadual de Educação diz o direito no âmbito de sua existência, que é o Estado, enquanto o Conselho Nacional de Educação o faz no âmbito nacional.

total de 11. Entre as primeiras está a de legislar sobre ‘todas as matérias de competência da União, constantes do Art. 5º’, cuja alínea XIV estabelece como competência privativa da União ‘traçar as diretrizes da educação nacional’. (SAVIANI, 2015, p. 14)

A competência para “animar o desenvolvimento das letras, artes e ciências”, com o acréscimo da cultura em geral continuou a ser da União, dos Estados e dos Municípios. O destaque é para a assistência ao “trabalhador intelectual”, ou, em outros termos, ao professor, que tinha liberdade de cátedra nos termos do artigo 155. O artigo 149 inova ao asseverar que a educação é direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, promovendo “eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e [...] a consciência da solidariedade humana.” (BRASIL, 1934).

O epíteto “todos”, na expressão “direito de todos”, abrange os brasileiros e os estrangeiros domiciliados no País; os iletrados continuavam impedidos de se alistarem como eleitores (artigo 108, alínea *a*). É preciso enfatizar que nesta Constituição a educação não foi concebida como um direito público subjetivo, mas somente como um direito declarado, expresso, mas não necessariamente assegurado. Em outras palavras, isso significa que o brasileiro e o estrangeiro residente no País tinham o direito, mas não podiam exigir a sua efetivação, a responsabilização do Estado pelo descumprimento ou pelo cumprimento irregular.

O artigo 150 foi o primeiro a dar início à efetiva organização da educação nacional. Nele, foi estabelecida a competência da União para fixar, por meio de lei federal, um plano nacional de educação; para coordenar e fiscalizar a execução desse plano em todo o território nacional, bem como para criar e reconhecer sistemas educativos de ensino. O plano nacional de educação, de acordo com o referido artigo, deveria obedecer às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência [*sic*] obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. (BRASIL, 1934).

É preciso ressaltar que a Constituição Federal de 1934 previu, no artigo 150, a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação, por meio de lei federal, e

atribuiu, no artigo 152, ao Conselho Nacional de Educação a competência para elaborá-lo. As discussões permaneceram inócuas, especialmente depois da instauração do Estado Novo. Prova disso é que a Constituição de 1937 manteve-se silente quanto ao documento. A Constituição de 1946, por sua vez, no bojo do artigo 5º, inciso XV, *d*, menciona sobre a fixação das diretrizes e bases da educação nacional e não contribuiu para o plano.

Somente no governo de João Goulart (1956-1964) aconteceram os desdobramentos sobre o Plano Nacional de Educação, vez que a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, retomou a atribuição do Conselho Nacional de Educação. Um ano depois surgiu o documento, não como um projeto de lei, mas como um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos.

Observa-se, então, que as Constituições de 1937 e 1946 não foram contrárias à elaboração do Plano Nacional de Educação, mas o documento apresentado pelo Conselho Nacional de Educação foi um conjunto de regras, de metas, e não um projeto de lei. Isso contribuiu, de certa forma, para a alteração do Plano, em 1964, que o descentralizou entre os Estados da Federação, minimizando os deveres da União. Em 1967 a Constituição eliminou a vinculação orçamentária constante das Constituições de 1934 e de 1946, que obrigava a União, os Estados e os Municípios a destinarem um percentual mínimo de recursos para a educação. (SAVIANI, 2004) O ensino primário integral gratuito, a liberdade de ensino, a remuneração condigna eram, em 1934, objetivos intangíveis. É que os regimes autoritários valorizaram as políticas de mercado dentro do campo educacional, facilitando cada vez mais a abertura das escolas privadas e incentivando a mentalidade privatista nas escolas públicas.

A laicidade se fez presente no artigo 153 da Constituição de 1934, que tratou acerca do ensino religioso, disciplina escolar de frequência facultativa e ministrada de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis. Como se vê, a matéria tratada neste artigo era carecedora de regulamentação infraconstitucional, o que a tornava, naquele momento, uma questão de mera abstração.

Conforme se verifica, a Constituição de 1934 é um marco para a educação nacional, mas, a dificuldade de execução dos direitos nela postulados tornou-a um ideal, de conteúdo estritamente programático. No caso em questão, a norma constitucional que tratava acerca da edição do plano nacional de educação era programática, vinculada ao princípio da legalidade, pois mencionava uma legislação futura para a implementação do programa previsto, o qual ficou dependente da atividade do legislador e de sua discricionariedade. Assim sendo, o plano nacional de educação ficou à mercê do interesse do legislador em promover a sua regulamentação, o que aconteceu apenas em 1962 (NOVELINO, 2011).

2.4 O manto do autoritarismo na Constituição de 1937 e as lutas ideológicas pela educação na Constituição de 1946

A Constituição Federal de 1937 trata da educação nos artigos 128 a 134, dispondo no artigo 128 ser ela livre “à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares”. (BRASIL, 1937). O mesmo dispositivo enfatiza que o Estado deveria contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de instituições artísticas, científicas e de ensino. É de fundamental relevância destacar a palavra “contribuir”. O verbo deixa evidente o dever precípua da família e a atuação colaborante do Estado. No artigo 125, o legislador entendeu ser a educação integral da prole de responsabilidade dos pais, sendo o Estado partícipe, facilitando a sua execução ou suprindo as deficiências e lacunas da educação particular.

A possibilidade de descumprimento da responsabilidade familiar fez o legislador inserir, no bojo do artigo 127, o instituto da falta grave, que permitiu, por sua vez, a instituição dos crimes previstos nos artigos 244 (abandono material) e 246 (abandono intelectual), ambos do Código Penal. Ao Estado cabia uma atuação subsidiária às famílias abastadas e substitutiva às famílias pobres miseráveis. Por isso, previa a Carta de 1937, o ensino pré-vocacional, por exemplo, às “classes menos favorecidas”. Isso reflete o caráter fascista dessa Constituição, advindo da ideologia de seu redator, o jurista Francisco Campos, então Ministro da Justiça durante o governo de Getúlio Vargas. É importante destacar que esta Constituição já previa no artigo 15, inciso IX, a competência privativa da União para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que devia obedecer a formação básica, intelectual e moral da infância e da juventude” (BRASIL, 1937). Num contexto de educação precária, foi instituído o Decreto-Lei 1.202, de 8 de abril de 1939, chamado de Ato Adicional à Constituição de 1937, que condicionou à aprovação do Presidente da República a vigência das escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau.

Corroborando esse viés centralizador, o artigo 53 do Decreto determinou que todas as escolas fossem obrigadas a possuir, em lugar de honra, a bandeira nacional, e prestar-lhe homenagem nos dias de festa oficial.

A Carta Magna de 1946 é caracterizada pelo espírito liberal e democrático de seus enunciados. É o que se extrai, por exemplo, da leitura dos artigos: 141, § 5º: “É livre a manifestação do pensamento sem que dependa de censura [...]” e o § 7º: “é inviolável a

liberdade de consciência e de crença [...]”; o artigo 168, inciso VII: “É garantida a liberdade de cátedra” e o artigo 173: “As ciências, as letras, e as artes são livres”. (BRASIL, 1946).

Segundo Carneiro (2018), a Constituição de 1946 adentrou o mundo no ambiente do pós-guerra, apresentando um texto cujo eixo teleológico era representado por um conjunto de valores transcendentais: liberdade, defesa da dignidade humana e solidariedade internacional. Proclamava essa Carta Magna a educação como um direito de todos plasmado em princípios interligados, tais como: a compulsoriedade do Ensino Primário para todos e sua gratuidade nas escolas públicas; a gratuidade do ensino oficial nos níveis superiores, para alunos carentes; a obrigatoriedade de oferta de Ensino Primário gratuito por parte de empresas com mais de cem empregados e, ainda, a exigência às empresas industriais e comerciais de assegurarem aprendizagem aos trabalhadores menores.

De fato, a gratuidade do ensino ou o atendimento à população carente é uma política educacional de suma importância para a expansão do ensino no Brasil de 1946. Só que era necessário criar um meio de operacionalizar, de efetivar esse direito. Não adianta dar garantia de acesso sem pensar em políticas de permanência. A criança carente, proveniente de família pobre, necessita de uma ação mais pontual para permanecer no ambiente escolar. De qualquer forma, este já foi um avanço significativo para a educação nacional.

Além desses princípios, a Constituição de 1946 previu: o ingresso no magistério por meio de concurso de provas e títulos; o fornecimento de recursos por parte do Estado para que o direito de acesso universal à escola primária fosse assegurado, buscando-se, desta forma, a equidade social; a responsabilidade educativa compartilhada pela família e pela escola, podendo haver oferta pública e privada em todos os níveis de ensino e a oferta obrigatória de ensino religioso, embora fosse de matrícula facultativa para os alunos. Nesses últimos princípios, vê-se a presença da família e da igreja como elementos constantes. Assim, foi dada à educação um formato administrativo e pedagógico descentralizado, sem que a União se isentasse da responsabilidade de apresentar as linhas mestras de organização da educação nacional. Nessa Constituição, segundo Carneiro (2018):

Há muitas das ideias e do espírito do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. Foi a partir desta percepção que o Ministro da Educação de então, Clemente Mariani, oficializou a comissão de educadores para propor uma reforma geral da educação nacional. (CARNEIRO, 2018, p. 32).

Foi nesse período que o Ministério da Educação e Cultura passou a exercer atribuições de Poder Público Federal em matéria de Educação. À União, consoante disposto no artigo 5º, inciso XV, alínea *d*, competia legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Importantes considerações são as trazidas no bojo dos artigos 166 a 175. (SAVIANI, 2015). Neles insere-se a garantia de educação a todos; de ministração no lar e na escola; e de inspiração nos ideais de solidariedade humana.

Ministrar o ensino no lar ratifica o compromisso constitucional indissociável com a solidariedade entre a escola e a família, mas sugere o fundamento para aquilo que anos depois se intitulou *homesholling*. É que se a família tem esse compromisso com a educação, pode ela exercer, sozinha, as atividades de orientação educativa. O ensino deveria ser ministrado pelos poderes públicos, sendo livre à iniciativa particular, desde que respeitadas as leis regulamentadoras, que seguiam os seguintes princípios:

Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - as empresas industriais [sic] e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;

V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;

VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII - é garantida a liberdade de cátedra. (BRASIL, 1946)

Nos termos do artigo 170 da Constituição/1946, a União deveria organizar um sistema federal de ensino e o dos Territórios, sendo que os Estados e o Distrito Federal fariam isso no âmbito de suas atuações, conforme preceituava o artigo 171. Era a lógica da organicidade de um sistema que se pretendia instalar. Ainda nessa Constituição os professores catedráticos gozavam da mesma vitaliciedade garantida aos magistrados, aos Ministros do Tribunal de Contas e aos titulares de Ofício de Justiça, bem como aos professores, de forma geral, não eram cobrados impostos de suas remunerações, consoante previsto nos artigos 187 e 203, respectivamente.

2.5 Constituição Federal de 1967 e a institucionalização do retrocesso

A Constituição Federal de 1967, pautada sob inspiração da ideologia da segurança nacional, abriu amplos espaços de apoio ao fortalecimento do ensino particular. Para ele, eram direcionados recursos públicos sem critérios. O artigo 168 dessa Constituição prevê a Educação como direito de todos, devendo ser ministrada no lar e na escola, inspirar-se no princípio da

unidade nacional, bem como nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. O parágrafo terceiro deste artigo prevê como princípios e normas:

- I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;
- II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;
- III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;
- IV - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio²⁵.
- V - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial;
- VI - é garantida a liberdade de cátedra. (BRASIL, 1967).

Esta Constituição sofreu diversas alterações, fato que se comprova pela existência de mais de 26 (vinte e seis) emendas. A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, por exemplo, entre outras coisas, conferiu competência à União para estabelecer e executar planos nacionais de educação.

A Constituição de 1967 representou um retrocesso porque, entre outros aspectos, suprimiu a liberdade de publicação de livros e periódicos ao afirmar que não seriam tolerados os que fossem considerados (a juízo do governo) como de propaganda de subversão da ordem (artigo 150, § 8º, da Constituição Federal/1967); criou a pena de suspensão dos direitos políticos para aquele que abusasse dos direitos políticos ou dos direitos de manifestação do pensamento, exercício de trabalho ou profissão, reunião e associação, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção (artigo 151).

Em síntese, a Carta Magna de 1967 não se harmonizou com a doutrina internacional dos Direitos Humanos. Por isso representa um retrocesso do ponto de vista das garantias constitucionais e por que não, dos direitos ligados direta ou indiretamente ao direito à educação. As intervenções estatais são sentidas mais sensivelmente no âmbito das escolas, pois são o

²⁵ Importante esclarecer que a luta pela hegemonia no campo religioso e político da Igreja Católica passava por uma reconstrução do seu papel junto à escola pública. Por isso não mediu esforços para aprovar a obrigatoriedade do ensino religioso na Constituição de 1934. A disciplina toma novos rumos a partir de 1937, vez que perde espaço para a Educação Moral e Cívica que, na prática, atendia aos valores religiosos, consoante previsto nos artigos 131 e 133 da CF/1937. A Constituição de 1946, de concepção liberal privatista, no inciso V do artigo 168 deu fôlego ao Ensino Religioso, mas retirou o ônus do poder público e o atribuiu às instituições religiosas, inviabilizando a efetiva implantação. O contexto da Constituição de 1967 fez oscilar o Ensino Religioso e a Educação Moral e Cívica, mostrando-se o Ensino Religioso mais sólido, tanto é que a Constituição de 1988 menciona esta e não aquela disciplina. Nesse sentido, fala-se, no decorrer da História das Constituições, da obrigatoriedade da disciplina e da forma como se constituiu nos currículos escolares. O artigo mencionado, então, indica a obrigatoriedade da oferta da disciplina e ao empregar o verbo no futuro indica um programa, uma ação que depende de uma ação estatal, que seria fazer constituir a disciplina.

espaço para construção do conhecimento, para a formação da consciência crítica. Uma estratégia para acompanhar esse viés punitivo era tornar o professor foco da vigilância.

2.6 Constituição de 1988: prenúncio do reordenamento jurídico da Educação

O direito à Educação está previsto na Constituição Federal de 1988, especificamente nos Títulos II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, e VIII, que aborda a ordem social, além de estar em cerca de trinta artigos, dois dos quais no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias/ADCT. Desse conjunto, sete artigos foram alterados, sempre ampliando a proteção e a promoção do direito. O direito à Educação foi o direito social que mereceu o maior número de menções no texto constitucional.

Firmado no conceito de dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil inscrito no inciso III do artigo 1º da Carta Magna, o direito à educação apresenta-se inserido no conjunto dos valores básicos e nos marcos de proteção de situações jurídicas subjetivas. A educação é um bem jurídico de suma importância no processo de desenvolvimento nacional e de construção de uma sociedade justa, livre e solidária, objetivos da República Federativa do Brasil dispostos no artigo 3º da Constituição, no preparo para o exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e para o desenvolvimento da pessoa (artigo 205, da Constituição).

Uma vez definidos os fundamentos axiológicos e teleológicos, a Constituição Federal cerca o direito de garantias, estende a sua titularidade da pessoa humana à sociedade, ao Estado e às gerações futuras e insere o Estado, a sociedade e a família e o próprio indivíduo no polo passivo do direito. É interessante observar que, nesse contexto, são criadas obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares (indivíduos ou grupos de indivíduos, considerados de acordo com suas peculiaridades – criança, jovem, idoso etc.) e sujeitos passivos (Estado e sociedade). À guisa de ilustração, em relação à criança e ao adolescente, a Educação é direito e dever de absoluta prioridade:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Assim sendo, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é qualificado como direito subjetivo (Art. 208, §1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo),

assegurada a sua universalização sob a égide da equidade, inclusive para aquele que não teve acesso na idade própria, e a responsabilização das autoridades no caso de não oferecimento ou oferta irregular (Art. 208, § 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente).

Entre outras medidas, são consagradas a liberdade de ensino, pesquisa e divulgação do pensamento, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas, a gratuidade do ensino público de qualquer nível e modalidade, o ensino em língua indígena, a preservação dos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, direitos especiais aos professores e demais profissionais da Educação, consoante se verifica nos artigos 208 e 210.

Seguindo a sistemática do ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal/1988 distribui competências legislativas, encargos e rendas às unidades federadas, para fazer cumprir seu compromisso com a educação. Seguindo o padrão que teve início na primeira Carta Constitucional, foi preservado o Pacto Federativo, respeitando-se a competência dos entes federados no âmbito de suas atuações.

Tecnicamente, existe a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV), o que implica afirmar que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal não podem legislar sobre matéria que é afeta à União. As diretrizes são nacionais, apesar das particularidades regionais. Há ainda a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação mediante normas gerais (Art. 24, inciso IX). Um exemplo dessa competência concorrente se encontra no Projeto de Lei apresentado ao Presidente da República, em 2006, pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior/Andifes, que trata das normas gerais da educação superior, aplicáveis às instituições de ensino superior mantidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios²⁶.

O artigo 211 da Constituição Federal/1988 trata dos sistemas de ensino em regime de colaboração, que segundo Saviani (2012), efetua uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população. Além disso, o dispositivo constitucional trata da discriminação de competências prioritárias por nível de ensino, informando que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, que os Municípios atuarão no ensino

²⁶Esse Projeto de Lei ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional e, segundo João Carlos Salles (2020), presidente da Andifes, não tem perspectiva de ser aprovado, considerando-se o fato de que o Programa do atual Governo Federal, *Future-se*, em verdade, segue agredindo a autonomia das instituições de ensino superior.

fundamental e na educação infantil e que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

No que tange ao financiamento da educação, tem-se a indicação de percentuais mínimos de aplicação da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino²⁷ (Art. 212), ressalvada, neste caso, a proibição de vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas²⁸ (Art. 167, inciso IV) e, ainda, a proibição de instituir impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços das instituições de Educação sem fins lucrativos (Art. 150, inciso VI, c).

Exige-se, em obediência ao disposto no Art. 214, o estabelecimento do Plano Nacional de Educação²⁹, visando: a) universalizar a educação básica no Brasil; b) alfabetizar as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental; c) oferecer educação em tempo integral; d) fomentar a qualidade da educação nacional; e) oferecer educação a jovens e adultos, bem como deficientes, entre outros.

As normas constitucionais, pelo princípio da simetria, reaparecem nas Constituições e leis ordinárias estaduais, nas Leis Orgânicas e ordinárias municipais, e em diversas leis federais³⁰. Por isso diz-se que as normas estadual, municipal ou distrital não podem destoar da normativa federal.

Ao legislador a Constituição Cidadã estabelece restrições, limites, diretrizes, critérios e princípios gerais, além das estratégias a serem adotadas pelos agentes incumbidos das execuções, sob pena de limitação pelo controle de constitucionalidade, que é aquele exercido pelo Poder Judiciário para que o ordenamento jurídico pátrio esteja em consonância com a Constituição Federal. Por esse motivo, o legislador ordinário se encontra condicionado a encontrar meios de efetivar, por exemplo, o padrão de qualidade previsto como garantia no artigo 206, inciso VII, observando, sempre, as finalidades da Educação, previstas expressamente no artigo 205.

²⁷ Segundo a norma constitucional, a União deve aplicar, 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.

²⁸ Vale destacar a alteração do texto constitucional dada ao Sistema Tributário Nacional pela Emenda n.º 42, de 19 de dezembro de 2003.

²⁹ O Plano Nacional de Educação/PNE foi aprovado pela Lei n.º 13.005/2014 e aponta vinte metas a serem seguidas no período entre 2014 a 2024.

³⁰ Entre essas leis federais citam-se outras que buscam promover, no ordenamento jurídico pátrio, a Educação: Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação; Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA; Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB; Lei 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública; Lei 8.429/1992 – Lei da Improbidade Administrativa; Lei 13.105/2015 – Código de Processo Civil; Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009 – Lei do Mandado de Segurança e Lei 4.717, de 29 de junho de 1965 – Lei da Ação Popular.

Vale a pena ressaltar que o tripé formação plena do indivíduo, preparação para o trabalho e para o exercício da cidadania, com a inclusão do trabalho, é disposição recente, datada de 1988.

Nesse sentido, a norma constitucional é apenas um direcionamento, um programa que fica à mercê do legislador ordinário e do Executivo, que precisará executar as políticas públicas necessárias à sua efetiva realização. Ranieri (2013) esclarece o que isso significa ao comentar o Art. 24, IX³¹ da CF/88:

O amplo conteúdo normativo incorporado à Constituição Federal se, por um lado, assegurou a realização da política pública, de outro reduziu o espaço da controvérsia própria ao confronto político e pode resultar na exclusão de propostas e programas alternativos de realização do direito, a despeito da competência concorrente dos Estados nesta matéria. (RANIERI, 2013, p. 69).

De qualquer sorte, é relevante considerar a essencialidade da norma constitucional, que promove e protege o direito à educação; proteção esta sob a perspectiva das garantias institucionais, funcionais, organizativas. A relação entre o legislador constituinte, o legislador ordinário, o Poder Executivo e os executores do direito à educação reafirma o pacto federativo, demonstrando a cooperação efetiva e eficaz no campo educacional, bem como o Estado Democrático de Direito, realizando ações integradas entre os entes federados, numa gestão democrática e participativa.

A Constituição Federal é, na hierarquia das leis, o marco normativo de maior relevância. É ela que subsidiará a elaboração de outros instrumentos legislativos (leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias e emendas à constituição), regulamentadores dos diferentes direitos que enuncia. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é o marco inicial do reordenamento jurídico da Educação, conforme se verá nos capítulos seguintes.

³¹ Vale destacar que o inciso IX do artigo 24 foi alterado pela Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015.

CAPÍTULO III – REORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Iniciamos este capítulo apresentando o *discurso de privatização do ensino superior*, bem como as medidas legais para sua implementação, na alteração do curso previsto a partir da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabeleceu no artigo 206, inciso III, o princípio de coexistência entre as instituições públicas e privadas de ensino, instituiu duas condições para a oferta do ensino à iniciativa privada: cumprimento das normas gerais da educação e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 209, CF/88) e abriu oportunidade para que a lei ordinária de diretrizes e bases da educação classificasse as instituições privadas de ensino, como o que aconteceu na redação do artigo 20 e seus incisos: particulares em sentido estrito; comunitárias; confessionais e filantrópicas.

Esse ordenamento jurídico permitiu que a iniciativa privada estabelecesse embates ideológicos acerca de quem oferecia o melhor ensino ou quem preparava com mais eficácia para o ingresso/permanência no mercado de trabalho. Esses embates foram fundamentais para justificar o projeto de expansão do ensino privado, que apostou na profissionalização da gestão e na elevação do padrão de governança. Como não poderia ser diferente, discursivamente se defendeu a necessidade de alteração da malha legislativa, da natureza jurídica das instituições, das competências constitucionais de regulação da educação. Em outros termos, defendeu-se o reordenamento jurídico da educação brasileira.

O reordenamento, no projeto político de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), aconteceria a qualquer custo, ainda que para isso fosse necessário usar um ato normativo excepcional criado a partir da Constituição Federal de 1988, a medida provisória. Isso implica dizer que a medida provisória, as leis, os atos normativos do Ministério da Educação, as emendas à Constituição são gêneros discursivos dentro de uma mesma ordem, a ordem jurídica, que se relacionam pelo processo de intertextualidade constitutiva (ou interdiscursividade), essa que, de acordo com Fairclough (2001, p. 136) “é a configuração de convenções discursivas que entram na produção de um dado texto”.

Neste capítulo, importa analisar os processos de intertextualidade constitutiva (ou interdiscursividade) que podem referendar a hipótese de que houve, de fato, um projeto de expansão do ensino privado superior que foi capaz de relativizar a tradição normativa do sistema jurídico brasileiro, firmado na orientação romano-germânica conhecida como *civil law*, que prioriza a lei como fonte primária do Direito; de envolver a tradição normativa do sistema jurídico inglês, fundamentado na orientação anglo-saxã conhecida como *common law*, que

utiliza os costumes e os precedentes judiciais, e de contribuir para o estabelecimento de um sistema misto chamado pelos doutrinadores modernos do direito de *commonlawlização*.

Em seguida, discorreremos sobre como se estabeleceu a bipolarização ideológica como estratégia jurídico-discursiva que colocou de um lado o ideal de cidadania e de outro o universo do trabalho. Foi por meio da reprodução de discursos e gêneros discursivos específicos, sempre vinculados às concepções hegemônicas do governo federal, que os discursos em cotejo permitiram uma revisão conceitual de escola, de professor, de aluno, observados sob o prisma do olhar neoliberal. A escola se transformou num fornecedor, o professor num prestador de serviços e o aluno num consumidor, na acepção do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990). A *vontade de verdade* (FOUCAULT, 1996) do discurso econômico impulsionou o discurso político, ajudando a configurar as *convenções discursivas* pretendidas.

Entre as várias consequências dessa bipolarização encontram-se diferentes relativizações: da suposta competência profissional do docente; da relevância do ambiente escolar/acadêmico como espaço de socialização; da liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento; das concepções pedagógicas, dentre tantos outros aspectos afetos ao direito educacional. Esses discursos e gêneros discursivos específicos contribuíram para a emergência de estratégias políticas avessas às concepções educacionais da tradição constitucional de 1988 como a atual e recorrente defesa do Movimento Escola sem Partido, da criminalização das ações de promoção da ideologia de gênero nas escolas (Projeto de Lei n.º 4.893/2020), e da desconstrução do Ensino Superior público por meio de falas depreciativas como, por exemplo, a do ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub de que as universidades públicas possuem *extensas plantações de maconha*.

Considerando a *vontade de verdade* do discurso econômico, a próxima seção do capítulo abordará a educação cidadã no discurso da sociedade educacional organizada, que foi severamente aviltada para atender às demandas da política neoliberal do Governo Federal. Havia pressa para que as mudanças fossem implementadas e o discurso político-pedagógico foi reordenado a partir da reestruturação legislativa (aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação/Lei n.º 9.394/96, por exemplo); da reconfiguração normativa (edição de um sem-número de medidas provisórias, que configuravam um ativismo presidencial diante das competências legislativas do Congresso Nacional) e, enfim, da formação de uma cadeia textual constitutiva da *nova educação*.

Ao final, discorreremos sobre a *escola eficiente* de Fernando Henrique Cardoso, aquela supostamente criada por um conjunto de reformas educacionais, por uma nova dinâmica

regulamentar, por um discurso que defendia a ideia que o sistema educacional até então vigente era caótico e ineficiente, sem qualidade, desestimulante e incapaz de garantir a competitividade no cenário internacional. O discurso tecnocrático se associa a outros gêneros, com implantações de sistemas de avaliação da produtividade do sistema educacional, das notas identificadoras do padrão de qualidade e excelência, das matrizes referenciais para a elaboração de exames, dos parâmetros de mensuração de qualidade, entre outros.

3.1 Percursos constitutivos do sistema jurídico reordenado: a legitimação do ensino privado no Brasil

A partir de meados dos anos 1970, com intensificação na década dos anos de 1980, detecta-se um marco considerável para a reestruturação da educação superior. Dois anos após a reforma de 1971, Luiz Antônio Cunha analisava – em artigo publicado em 1973 na desaparecida revista *Argumento*, cuja temática foi retomada em sua obra de 1975 – que a expansão do ensino superior privado, com sua interiorização, autorizando cursos superiores (particularmente Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras³²; os cursos de Administração e Ciências Contábeis e menos frequentemente Faculdades de Direito – que esta expansão e esta interiorização foram ‘oferecidas’ como oportunidades de estudos superiores aos filhos da classe média urbana do interior, como resposta ao apoio dado à ditadura militar.

No entendimento de José Roberto Covac (2020), nos anos 1980, o processo de reestruturação foi estimulado pela consolidação da presença destas instituições de ensino superior privado em todo o país, com um aumento expressivo no número de vagas oferecidas. Eram instituições de ensino privado, sem fins lucrativos, comunitárias, confessionais, filantrópicas, com natureza jurídica de fundação ou associação, que ladeavam as instituições públicas, tentando atrair para si um público específico: o que não tinha tido a oportunidade de ingressar no ensino superior público e mesmo das grandes e tradicionais instituições privadas, em geral confessionais, como as pontifícias universidades católicas, normalmente existentes nas capitais.

A pressão dos diversos segmentos da sociedade brasileira, cada vez mais urbana e industrializada, fez com que se inserisse no texto da Constituição Federal de 1988, precisamente no artigo 206, inciso III, o princípio da coexistência entre instituições públicas e privadas de

³² Normalmente, eram cursos de licenciatura – foi criada então a licenciatura de curta duração para formar com rapidez professores para agora os 8 (oito) anos de escolaridade introduzidos pela Lei n.º 5.692/71.

ensino. É importante ressaltar que a iniciativa privada deveria observar o cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como se submeter à autorização e à avaliação de sua qualidade pelo Poder Público, conforme previsto no artigo 209, incisos I e II. Apesar da condição desse princípio de coexistência entre as instituições, o que se via eram os embates ideológicos acerca de quem oferecia o melhor ensino ou quem preparava melhor para o mercado de trabalho. Esses embates eram promovidos especialmente pelas instituições privadas, que queriam ganhar espaço no mercado.

As instituições de ensino privado sentiam necessidade de incrementar o seu projeto de expansão, mas ainda estavam esbarrando em uma estrutura jurídica que tradicionalmente privilegiava o ensino público. Não é por acaso que as instituições de ensino privadas reclamam do controle de autorização e de avaliação da qualidade por parte do Poder Público. Elizabeth Guedes (*apud* COVAC, 2020) considera que a profissionalização da gestão e a elevação do padrão de governança contribuíram grandemente para o protagonismo alcançado pelas instituições privadas. A autora se refere à profissionalização da gestão como a substituição estratégica das famílias que comandavam as escolas e faculdades por grupos educacionais que fazem consolidações, compram, vendem e abrem o capital, fenômeno que começa a aparecer a partir de meados dos anos 1995.

Esses dois elementos, profissionalização da gestão e elevação do padrão de governança, necessitavam de uma reordenação do sistema educacional, que deveria acontecer a partir de uma alteração significativa na malha legislativa, num país que é submisso ao princípio da legalidade. É que as negociações que envolviam as instituições dependiam de uma mudança na sua natureza jurídica, permitindo as consolidações, as fusões e as aberturas de capital. Não havia outra alternativa para elevar o padrão de governança. As mudanças dependiam da atividade legislativa do Congresso Nacional, mas poderia haver mais demora no processo do que a urgência dessa lógica econômica.

A análise da cadeia textual que regulamenta a educação brasileira nos permite observar que as mudanças aconteceram a partir da atuação do Congresso Nacional, com suas leis ordinárias; do Presidente da República, com suas medidas provisórias; do Poder Judiciário, com o estabelecimento de precedentes judiciais, constituindo um movimento entre os Poderes da União no processo de reordenamento. Esse movimento mantinha a feição do sistema jurídico brasileiro, que se sustenta na imprescindibilidade da legislação escrita, mas abria espaço para os precedentes judiciais, para os costumes, enfim, para a observação de outros sistemas, garantindo o processo de flexibilização das regras do direito educacional.

Fala-se em um macroprocesso de regulamentação da educação, do qual emergem efeitos em diversas esferas como o da institucionalização, da avaliação, da parametrização, da formação continuada, dentre outros. Os marcos iniciais desse macroprocesso foram a Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, e a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a conhecida LDB, esta após oito anos de debates no Congresso Nacional³³.

O aspecto destacável da Lei de Diretrizes e Bases da Educação/96 é que, para o setor privado de Educação Superior, ela autoriza a existência de entidades mantenedoras lucrativas³⁴, cuja dinâmica de atuação faculta a um empresário criar uma mantenedora com uma ou mais instituições acadêmicas mantidas com o seu investimento. A tais entidades mantidas cabe dispor de profissionais de ensino superior – professores, diretores acadêmicos, coordenadores pedagógicos, auxiliares, monitores etc. – para realizar sua função.

João Paulo Echeverria (*apud* COVAC, 2020) aponta outro aspecto da mudança, que é o da relação dessas instituições com o aluno; que passou a ser um consumidor (pessoa física que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, art. 2º da Lei n.º 8.078/1990) e a instituição de ensino uma fornecedora de serviços (pessoa jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de [...] prestação de serviços, art. 3º, da Lei n.º 8.078/1990), regulados pelo Código de Defesa do Consumidor. Entre eles existe um contrato de prestação de serviços educacionais, com cláusulas que precisam ser detidamente cumpridas, sob pena de serem judicializadas. O viés contratual das relações jurídicas permitiu a releitura da relação educacional entre alunos e instituições.

Vale destacar que a substituição estratégica das famílias que comandavam as escolas e as faculdades por grupos educacionais contribuiu para a inserção da cultura de relação de consumo entre aluno e escola/faculdade. A partir de 1990, ano de instituição do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990), e especialmente a partir de 1995, com a criação dos Juizados Especiais Cíveis (Leis n.º 9.099/1995 e 10.259/2001), houve um aumento da

³³ O debate na sociedade civil, particularmente das organizações educacionais, levou inúmeras sugestões para a elaboração da LDB pelo Congresso Nacional. A proposta assim construída foi, no entanto, ‘atropelada’ pelo patrocínio do Poder Executivo a uma proposta formulada principalmente por Darcy Ribeiro. Como o ilustre educador – que esteve à frente da fundação da UnB – foi diagnosticado com câncer – ele veio a falecer em fevereiro de 1997 – o apoio do Poder Executivo ao seu projeto foi apresentado como uma espécie de homenagem ao senador.

³⁴ Covac (2020, p. 116) esclarece que “até o ano de 1996 todas as instituições de ensino superior privadas do Brasil não tinham finalidade lucrativa e as que existiam eram fundacionais, associações sem fins lucrativos, confessionais, comunitárias, filantrópicas, sendo que algumas fundações eram também beneficentes ou de assistência social, e sua distinção jurídica atendia apenas a sua finalidade e a seus objetivos institucionais. A partir de 1996, quando foi viabilizada a entrada de instituições de ensino superior com fins de lucro no mercado, tudo mudou”.

judicialização dos problemas que envolviam o negócio jurídico firmado entre a instituição escolar e seu cliente, o aluno.

O macroprocesso de regulamentação começa a se desenhar como um ponto fundamental do reordenamento jurídico da educação. A possibilidade de transformação da natureza jurídica das entidades mantenedoras para instituições com finalidade lucrativa, a partir de 1996, materializou um conjunto de práticas discursivas que já se organizava desde 1980. Faltavam alguns ajustes relativos ao regime fiscal/tributário que seria adotado, mas isso seria articulado com o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, a quem caberia o diálogo com o Ministério da Fazenda. Isso fez parte do rearranjo do ordenamento jurídico que se apresentava. Interessantes são as considerações de Edson Franco, fundador da Universidade da Amazônia e ex-presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior/ABMES:

Quando o ministro [da educação] Paulo Renato Souza resolveu enfrentar esse desafio de abrir oportunidade de as instituições de ensino superior mudarem para a finalidade lucrativa, vários mantenedores achavam muito difícil que o Ministério da Fazenda aceitasse essa transformação sem alguma tributação. Lembro que uma vez, viajando de Belém para Brasília, encontrei no avião o então secretário executivo do Ministério, Everardo Maciel, uma pessoa extremamente dedicada e competente. Falei da questão da tributação e ele me assegurou que não haveria cobrança de impostos, mas eu preferi garantir: ‘Posso ter isso por escrito, secretário?’. Naquela oportunidade, fizemos um questionamento sobre o assunto ao Ministério da Fazenda, e eu o mandei para Everardo Maciel, que embora tenha levado dois anos para me responder, quando nos encontrávamos fazia sempre aquela ressalva de que não haveria tributação. Até o momento em que ele finalmente me respondeu, com um texto de 20 páginas, mas ainda assim havia alguns mantenedores que não acreditavam que não teriam que pagar nada com a transformação. Graças a Deus conseguimos isso. (*apud* COVAC, 2020, p. 118)

O texto evidencia que o projeto de educação do Governo de Fernando Henrique Cardoso estava alinhado com um projeto neoliberal, no qual o Ministro da Educação alterou a natureza jurídica das instituições privadas de ensino e dialogou com o Ministro da Fazenda para que houvesse a garantia de isenção tributária. Covac (2020) defende que o ProUni, instituído pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, consolidou a possibilidade de transformação da natureza jurídica das instituições, por causa de uma previsão legal na forma de pagamento da contribuição social, que seria feita em cinco anos. Em verdade, a apropriação da Lei n.º 11.096/2005 por Covac (2020) não faz jus ao que, de fato, ela é. Ela não é a mera confirmação da transformação jurídica das instituições, mas a regulação da atuação das entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, a avaliação do Sistema Nacional de Avaliação e a instituição de um programa de incentivo à universidade. Nesse caso específico, a Medida Provisória 213/2004, convertida na Lei n.º 11.096/2005, possui os requisitos de relevância e urgência exigidos pela Constituição/1988.

A modificação da natureza jurídica das instituições de ensino superior teve efeitos que podem ser observados em termos quantitativos. Analisando os dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, observa-se o seguinte: em 2000, havia um total de 1.180 instituições de ensino superior, sendo 1.004 privadas (698 com fins lucrativos e 306 sem finalidade lucrativa, divididas em filantrópicas, confessionais e comunitárias) e 176 públicas (61 federais, 61 estaduais e 54 municipais). (INEP, 2000). Em 2018, das 2.537 instituições de ensino superior do país, 2.238 eram privadas, sendo 1.303 com finalidade lucrativa e 935 sem fins lucrativos. A rede pública registrava um total de 299 instituições, das quais 128 eram estaduais, 110 federais, 36 municipais e 25 consideradas especiais (INEP, 2018).

É possível afirmar que o Censo da Educação Superior também é um reflexo das mudanças promovidas com a política educacional do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Diz-se isso porque o censo é um instrumento por meio do qual se consegue controlar as instituições, os docentes e os discentes, observando a execução do Plano de Desenvolvimento Institucional e seus resultados quantitativos. Fato é que os números apontados pelo INEP revelam que entre 2000 e 2018 houve uma explosão dos números, algo que não se observou desde a primeira Constituição Federal de 1824. Covac (2020) considera esse crescimento como positivo:

O segmento cresceu do dia para a noite. E quando surgiu essa oportunidade a sociedade percebeu que estava ocorrendo uma transformação na escolaridade da população brasileira. Porque quem tinha 1.000 ou 1.800 alunos, passou a ter 6 mil, 7 mil alunos. Só em São Paulo surgiram umas 10 universidades na Capital e outras 10 no interior. Em um período de quatro anos, havia 60 universidades particulares em funcionamento. O impacto foi realmente palpável. Gente que não sabia o que era uma faculdade, passou a frequentar o ensino superior. (COVAC, 2020, p. 126).

É compreensível que essa análise leva em consideração a explosão quantitativa de alunos, mas ela não esclarece que essa *gente que não sabia o que era uma faculdade* se endividou até que, em 2005, o Poder Executivo resolveu instituir o Programa Universidade para Todos/ProUni (Lei n.º 11.096/2005), prestando apoio às instituições privadas de ensino superior, mas também regulando a atuação delas e o seu exponencial crescimento. Não foi em vão, por exemplo, a criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior/SINAES, pela Lei n.º 10.861/2004.

As mudanças são apenas o reflexo da hegemonia do pensamento neoliberal, que transferiu para o mercado a autorregulamentação social, com o consequente rearranjo jurídico em matéria educacional, permitindo a alteração da natureza jurídica das instituições de ensino

superior. Atualmente as instituições privadas de ensino trabalham com ferramentas típicas da Economia, como planejamento estratégico, *balanced scorecard* (indicador balanceado de desempenho), *valuation* (avaliação da instituição), lucratividade, entre outros.

O contexto das mudanças no período compreendido entre 1995-2002 desconsiderou, por exemplo, a figura do professor, que não tinha formação para lidar com as novas salas de aula, controladas de forma direta pelos *investidores*, e de forma remota pelos regulamentos bastante frouxos do Ministério da Educação. Muitos alunos *que não sabiam o que era uma faculdade* tiveram de participar de programas de nivelamento que, inclusive, exerceram e exercem forte influência nos processos de credenciamento, reconhecimento e autorização de cursos pelo Ministério da Educação. Na época, as matrizes curriculares dos cursos previam, inclusive, uma retomada dos conteúdos do Ensino Médio como estratégia para que todos pudessem acompanhar as aulas do Ensino Superior.

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, assumiu o Ministério da Educação Paulo Renato Souza, que atuou por oito anos. Foi sob o seu comando que a Educação passou por profundas alterações legislativas, algumas, como anteriormente mencionado, a partir de uma atuação incisiva do Chefe do Poder Executivo, que legislou por meio de medidas provisórias e decretos.

A primeira alteração foi a criação do novo Conselho Nacional de Educação, pela Lei n.º 9.131/1995, que ganhou novas atribuições em relação ao seu antecessor, o extinto Conselho Federal de Educação, especificamente em relação à Câmara de Educação Superior. Consoante mencionado nos capítulos anteriores, essa criação se deu por meio de uma articulação do Chefe do Poder Executivo, que editou uma medida provisória, convertendo-a em lei, usurpando uma função que era própria do Congresso Nacional.

A usurpação não é entendida aqui como afronta direta à Constituição Federal, pois há expressa previsão constitucional para a medida, e o Presidente da República contou com a atuação do Congresso quando este converteu a medida provisória em lei ou quando permitiu que ela fosse reeditada. A questão nevrálgica que se coloca é a utilização da medida provisória para essa finalidade - alteração do órgão (Conselho Federal de Educação para Conselho Nacional de Educação), que aparentemente não é urgente a tal ponto de não poder esperar os trâmites do processo legislativo comum.

O “Provão” do MEC, instituído pela Lei n.º 9.131/1995 e regulamentado pela Portaria n.º 249/1996, e os procedimentos de avaliação dos cursos e das instituições, estes

estabelecidos pelo Decreto n.º 2.026/1996³⁵, revelam que o reordenamento jurídico produz efeitos sobre a Educação. As instituições de ensino e os cursos por ela oferecidos passam a ter maior visibilidade e o ideal de qualidade previsto no artigo 209, inciso II, da Constituição Federal passa a estar associado a uma posição no *ranking* nacional ou regional e não a um viés de qualidade. A questão era o indicador e não a qualidade do ensino:

Em uma conversa com o Ministro Paulo Renato, anos depois que ele deixou o Ministério, eu perguntei por que ele tinha criado o “Provão”, e ele me respondeu que o exame era uma consequência da dívida que o Brasil tinha na época com o FMI. Lembro-me da explicação dele: ‘Covac, eu fui obrigado a tentar melhorar o ensino superior porque o FMI dizia que os nossos indicadores educacionais eram pífios e que a organização não podia emprestar dinheiro para um país cuja mão de obra não tinha qualificação adequada. Eu tinha dois caminhos na época. Um deles era colocar os Conselhos profissionais para cuidar da avaliação. Mas eu teria que mudar uma regra constitucional, o que não é tão simples, porque a Constituição define que a competência dos Conselhos profissionais é fiscalizar o exercício da profissão depois que o aluno obtém o seu registro profissional, não antes. O outro caminho seria fazer um controle de qualidade através de duas ações: um maior rigor na autorização, reconhecimento e credenciamento do curso e da Instituição, e promover uma avaliação do aluno’. (COVAC, 2020, p. 152)

Seguramente, a fala do Ministro da Educação, transcrita por Covac (2020), integra a formação discursiva, pois retoma um sistema de dispersão a partir de uma modalidade enunciativa específica. Quem fala é o Ministro de Estado da Educação. Ela fala de um lugar, o Ministério, que no rearranjo de competências atraiu para si as atribuições que eram devidas ao Conselho Federal de Educação. Sua posição de autoridade lhe legitimou, naquele momento, a escolher os caminhos que julgava mais convenientes. Ele poderia ter mudado uma regra constitucional, mas viu que isso não era simples. Então preferiu outras estratégias, como a de conferir ao Presidente da República um ativismo não visto antes da história do País.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, nos termos do artigo 207 da Constituição Federal/1988, é uma exigência para as universidades. Caso elas não cumprissem os requisitos previstos no artigo 13 do Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997, seriam reclassificadas para Centro Universitário. É como se o Centro Universitário fosse um objetivo a ser alcançado pelas faculdades e, ao mesmo tempo, uma punição às universidades³⁶. Isso foi

³⁵ O Decreto n.º 2.026/1996 foi revogado pelo Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001, que foi revogado pelo Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, que foi finalmente revogado pelo Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

³⁶ Para os ‘investidores’ era muito mais lucrativo ser um Centro Universitário, pois isso os dispensava de patrocinar a pesquisa, liberava-os em relação às fortes exigências de titulações pós-graduada para seus professores. As vantagens de ser ‘universidade’, relativas à autonomia, não eram em si imediatamente lucrativas, já que mesmo estas deveriam submeter ao Ministério da Educação todo e qualquer novo curso que quisessem oferecer ao ‘mercado’.

o que se chamou, na ementa do Decreto 2.207/1997³⁷ de regulamentação do sistema federal de ensino.

Importante esclarecer que as Instituições de Ensino Superior/IES são classificadas entre os artigos 16 e 20 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e regulamentadas por alguns decretos. Na legislação, as IES são organizadas a partir dos seguintes critérios: acadêmico (universitárias: universidades, universidades especializadas e centros universitários; e não universitárias: CEFETs, CETs, Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas e Institutos Superiores de Educação/ISEs), administrativo (públicas: federais, estaduais e municipais; privadas - com fins lucrativos, sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas, confessionais) e de formação (graduação, pós-graduação).

A análise do macroprocesso de regulamentação nos permite observar o seguinte: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996 disciplinou as universidades, mas se manteve silente em relação às faculdades e aos centros universitários, que são regulamentados por decretos. Esses tipos de texto - leis e decretos - se relacionam de modo complexo, vez que limitados pelas instituições (Poder Legislativo e Poder Executivo) e pelas práticas sociais que os envolvem. As leis emanam do Poder Legislativo e são aprovadas por maioria simples nas Casas do Congresso Nacional (número inteiro superior à metade dos presentes) e os decretos são atos do Poder Executivo:

Lei n.º 9.394/1996 - O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

[...]

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano (BRASIL, 1996, Grifos do autor)

Decreto n.º 9.235/2017 - O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 9º, caput, incisos VI, VIII e IX, e no art. 46, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, DECRETA:

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, o sistema federal de ensino compreende:
[...]

II - as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada; (BRASIL, 2017, Grifos do autor)

A Lei n.º 9.394/1996, decretada pelo Congresso Nacional, dispõe sobre as universidades e o Decreto n.º 9.235/2017 sobre as Instituições de Ensino Superior/IES criadas e mantidas pela iniciativa privada. As instituições (Poder Legislativo e Poder Executivo) e as práticas sociais são articuladas de modos particulares, e esse aspecto da estruturação social

³⁷ O Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997 foi revogado pelos seguintes decretos: 2.306, de 19 de agosto de 1997; 3.860, de 9 de julho de 2001; 5.773, de 9 de maio de 2006 e 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

possibilita o desenvolvimento das cadeias intertextuais a partir de um viés paradigmático, que diz respeito à escolha de elementos de uma ordem de discurso que vão efetivamente materializar-se em textos:

Dado o considerável número e a variedade de diferentes tipos de textos, poderia haver, em princípio, um imenso e de fato interminável número de cadeias intertextuais entre eles. Entretanto, o número das cadeias reais é provavelmente bastante limitado: as instituições e as práticas sociais são articuladas de modos particulares, e esse aspecto da estruturação social limita o desenvolvimento das cadeias intertextuais. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 166-167)

As faculdades e centros universitários, segundo dados do Censo do Ensino Superior (INEP, 2018), são em maior número. Logo, a escolha do tipo de regulamentação (decreto *versus* lei) revela o *projeto político educacional implantado*: para as faculdades e centros universitários, majoritariamente privados, basta o decreto, cuja alteração é mais flexível; para as universidades, majoritariamente públicas, somente a lei, cuja criação e alteração é mais complexa e segue um rito que depende da aprovação de um número considerável de representantes (deputados ou senadores).

Há que se destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996 foi um marco para a Educação, especialmente por disciplinar temas previstos na Constituição Federal, como a necessidade de expansão da oferta de cursos com qualidade, autonomia universitária, liberdade de ensino à iniciativa privada, coexistência de instituições de ensino superior públicas e privadas, pluralismo pedagógico, necessidade de ampliação do acesso e também de permanência no ensino. Vale repetir que esses temas se encontravam previstos na Constituição Federal/1988 como normas programáticas de eficácia limitada e dependiam de uma regulamentação infraconstitucional para a sua viabilidade.

Outro tema disciplinado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996 foi o da educação a distância:

Art. 80. O Poder Público **incentivará** o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, **será** oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União **regulamentará** os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, **cabem** aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância **gozará** de tratamento diferenciado, que incluirá:

~~I — custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;~~

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996, Grifos nossos)

O artigo 80 apresenta verbos no futuro tanto no *caput* quanto nos quatro parágrafos. Isso significa que a lei ordinária atribuiu a competência ao Poder Público (Chefe do Poder Executivo) para que incentivasse e regulamentasse a educação a distância. Este, por sua vez, regulamentou o artigo 80 por meio do Decreto n.º 9.507/2017 e atribuiu ao Ministério da Educação a competência para editar normas específicas. Esse contexto nos chama a atenção na medida em que a intertextualidade “aponta para a produtividade dos textos, para o modo como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar convenções existentes”. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 135) Assim, a educação a distância é regulamentada pela Lei n.º 9.394/96, pelo Decreto n.º 9.507/2017 e pelas normas específicas do Ministério da Educação, num processo de intertextualidade constitutiva, conforme vimos considerando nas análises anteriores.

Segundo dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2018), o total de alunos na Educação a Distância era de 2,05 milhões, sendo 1,8 milhão na rede privada e 172 mil na rede pública. Na modalidade presencial, o total de alunos era de 8,2 milhões, sendo 6,2 milhões na rede privada e 2 milhões na pública. O Decreto n.º 9.057/2017 regulamentou o artigo 80 da LDB, definindo educação a distância nos seguintes termos:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2017)

Interessante é que para ocorrer a *mediação didático-pedagógica*, com a utilização de meios e tecnologias da informação e comunicação, era necessária a instalação de equipamentos nas escolas, a aquisição de máquinas para professores e alunos, a disponibilização de acesso à Internet. Nada disso foi pensado, programado. Quase duas décadas antes, precisamente no ano de 2000, foi judicializada uma discussão sobre violação de direitos autorais. Isso significa que 17 anos depois não havia acontecido a revolução tecnológica que era necessária para o adequado funcionamento da educação a distância:

[...] mesmo antes de lançar seus cursos, a Universidade Virtual do Brasil/UVB foi surpreendida pelo programador que, se intitulando proprietário do *software*, acionou na Justiça a Rede por suposto uso ilícito do Ambiente Virtual de Aprendizagem/AVA. O juiz, monocraticamente, sem ouvir testemunhas ou valorar qualquer perícia, aplicou multa de três mil vezes maior que o valor do contrato, o que equivaleria hoje a mais de 3 bilhões de reais.

Através de recursos ao Superior Tribunal de Justiça, a penalidade foi reduzida para atingir somente quem de fato houvesse usado o *software*, mediante prova. A UVB produzia os cursos em São Paulo e os distribuía aos polos como todo mundo faz. Entretanto, a Justiça achou desnecessária a perícia técnica que provasse que em EaD um AVA produz e distribui os cursos para qualquer lugar. Erroneamente os juízes, que nada entendiam de EaD, consideraram que cada um dos sócios usava o programa em suas instituições de cursos presenciais e penalizaram a Rede em 180 milhões de reais, ainda que isso não fosse possível porque os sócios não tinham credenciamento junto ao MEC em EaD, o que somente veio a ocorrer anos depois da sentença. (COVAC, 2020, p. 131-132)

Observando, ainda, mais um trecho do artigo 1º do Decreto n.º 9.057/2017, agora referente ao “pessoal qualificado”, pontua-se que não se sabia indicar onde esse pessoal seria encontrado. Nos anos recentes e em curso, 2020 e 2021, um efeito nefasto desse macroprocesso de regulamentação é a permissão para o chamado ensino híbrido, parte ocorrendo de maneira presencial e parte virtualmente, exclusivamente para indicar que, em tempos de pandemia, estamos realizando a educação.

Como já dito no capítulo 1, as alterações do sistema educacional devem obediência aos mandamentos constitucionais, mas a falta de precisão dos termos destes (educação a distância, formação plena do indivíduo, liberdade para ensinar, autonomia universitária), propicia interpretações casuístas. É preciso, então, refletir sobre as propostas de modalidades de ensino formal, fora do ambiente escolar, para saber se princípios e fundamentos educacionais estão sendo fielmente preservados.

À guisa de exemplo, a primeira portaria³⁸ do MEC a dispor sobre a oferta de disciplinas não presenciais nos cursos superiores foi a 2.253, de 18 de outubro de 2001, assinada pelo então Ministro de Estado da Educação Paulo Renato Souza. A Portaria-MEC n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004, assinada pelo ex-Ministro da Educação Tarso Genro, revogou a antecedente, estabelecendo algumas regras específicas. Vamos analisá-las a fim de ter condições de entender como as alterações afetam o direito à Educação, tratado neste tópico do estudo. O artigo 1º da Portaria-MEC 2.253, de 18 de outubro de 2001, menciona que todas as

³⁸Tecnicamente, a expedição de portarias, por parte do Ministério da Educação, é uma atribuição conferida pelo artigo 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, ao Ministro de Estado da Educação a fim de regulamentar o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. É, pois, ato administrativo vinculado à existência de um dispositivo legal.

instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos. A Portaria-MEC n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004, por sua vez, num processo de intertextualidade manifesta, retoma o disposto na Portaria de 2001, mas suprime a expressão do sistema federal de ensino. Isso indica um processo de ampliação. Não apenas as instituições do sistema federal de ensino, mas de todos os sistemas, como se pode ver na transcrição textual dos respectivos ordenamentos jurídicos:

Art. 1º. As instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial com base no art. 81 da Lei 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria. (BRASIL, 2001) [...]

Art. 1º. As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem a modalidade semi-presencial, com base no art. 81 da Lei 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria” (BRASIL, 2004)

Em ambas as Portarias a autorização para a oferta de disciplinas não presenciais ou semipresenciais se limitava a 20% (vinte por cento) “do tempo previsto para integralização do respectivo currículo – Portaria 2.253/2001” ou “da carga horária do curso – Portaria 4.059/2004”, desde que em cursos devidamente reconhecidos pelo Ministério da Educação. Chama a atenção o fato de que, em 2001, apenas os exames finais de todas as disciplinas deveriam ser presenciais; enquanto o documento de 2004 indicava que todas as avaliações, e não apenas os exames finais, deveriam ser presenciais. Somente a Portaria de 2004 tratou da necessidade de docentes qualificados para as aulas remotas.

Em 2018, a Portaria 1.428, de 28 de dezembro, resolveu manter o rol de instituições indicadas na Portaria de 2016, mas ampliou o percentual de 20% (vinte por cento) para 40% (quarenta por cento), desde que atendidos alguns requisitos específicos³⁹. A ampliação alcança, prioritariamente, as IES privadas com maior capacidade financeira (que possuem condições de investir com agilidade na aquisição de *softwares* e material de apoio), bem como os cursos,

³⁹Art. 3º O limite de 20% (vinte por cento) definido no art. 2º poderá ser ampliado para até 40% (quarenta por cento) para cursos de graduação presencial, desde que também atendidos os seguintes requisitos: I – a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, em Conceito Institucional - CI igual ou superior a 4 (quatro); II – a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso – CC igual ou superior a 4 (quatro), que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados pela IES; III – os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos no caput devem ser reconhecidos, com Conceito de Curso – CC igual ou superior a 4 (quatro); e IV – A IES não pode estar submetida a processo de supervisão, nos termos do Decreto n.º 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa MEC n.º 315, de 4 de abril de 2018.

historicamente, menos elitizados, tendo em vista que foram excluídos da ampliação os “cursos de graduação presenciais da área de saúde e das engenharias”, conforme se observa no art. 6º. O que há de diferente nesses cursos para justificar a excepcionalidade? Ora, se o método é eficiente, por que não implementá-lo, irrestritamente, em todas as áreas?

Além disso, é necessário refletir se acadêmicos e professores estão preparados do ponto de vista da acessibilidade para essa nova realidade. Até porque, no caso das IES privadas, a ampliação do percentual diminui despesas operacionais, o que as mobiliza para esse objetivo numa velocidade desproporcional a ampliar o acesso à Internet e aos instrumentos tecnológicos, como celular e/ou computador, para qualificar o processo das aulas.

Em Goiás, por exemplo, os Decretos que dispuseram sobre as medidas restritivas em razão da pandemia (v.g. Decreto n.º 9.854/2021), autorizaram o retorno das aulas presenciais em instituições de ensino públicas e privadas, desde que observados os atos normativos editados pela Secretaria de Estado da Saúde. Aqui, é interessante destacar a mobilização de mais um gênero discursivo no processo regulamentador da educação brasileira, a nota técnica, emitida pela Secretaria de Estado da Saúde, que considera estudos acerca da evolução da pandemia. Isso diz respeito, como se irá demonstrando, ao “manejo discursivo” da regulamentação que está sob foco.

Interessante é observar que no processo de elaboração da nota técnica não há a presença de professores, de agentes educativos. As decisões são tomadas à revelia de quem lida com a sala de aula. Por isso há insatisfação da categoria quando há uma decisão pelo retorno das aulas presenciais no meio da pandemia, antes mesmo que toda a comunidade escolar/acadêmica esteja vacinada. A Nota Técnica n.º 15/2021 da Secretaria de Estado da Saúde dispõe que o retorno das aulas presenciais deveria acontecer nas seguintes condições:

1. A retomada das aulas presenciais nas Instituições de Ensino do Estado de Goiás, de todos os níveis educacionais, limitada ao máximo de 30% (trinta por cento) da capacidade total da instituição, de forma gradual, facultativa (não obrigatória), de acordo com a deliberação de cada Instituição, e desde que sejam observados inteiramente os Protocolos de Biossegurança, previamente estabelecidos pelo COE e publicados no site da Secretaria de Estado de Saúde, 2. As Instituições de Ensino do Estado de Goiás, que retomarem suas atividades presenciais, deverão manter igualmente o ensino misto/híbrido (tanto presencial, quanto virtual), como opção para os pais ou os alunos que não optarem pela participação presencial. (GOIÁS, 2020)

A manutenção do ensino híbrido pressupõe a disponibilização de uma plataforma digital, equipamentos para transmissão das aulas *on-line*, microfones, fones de ouvido, acesso à Internet, enfim, de ferramentas para garantir que a aula seja transmitida da escola para a casa do aluno, que deve possuir acesso à internet e possuir equipamento para participação nas

atividades escolares ou acadêmicas. Essa realidade não é das escolas e universidades públicas nem de seus professores. A ajuda de custo paga pelo Governo do Estado de Goiás, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), nos termos do Decreto n.º 9.863, de 14 de maio de 2021, não é suficiente para cobrir toda essa estrutura:

Art. 1º Fica a Secretaria de Estado da Educação – SEDUC autorizada a pagar a ajuda de custo de natureza indenizatória de que trata o art. 71 da Lei n.º 13.909, de 25 de setembro de 2001, aos servidores lotados na pasta, efetivos ou contratados temporariamente, que desempenham atividade fim nas funções de magistério, no valor individual de R\$ 100,00 (cem reais) mensais, exclusivamente, enquanto perdurar o Regime de Aulas Não Presenciais – REANP, por até dois exercícios financeiros, no máximo. (GOIÁS, 2021)

A Portaria de 2018 foi revogada pela Portaria-MEC 2.117/2019 assinada pelo ex-Ministro de Estado da Educação Abraham Bragança de Vasconcelos Weintraub, estabelecendo algumas diretrizes e restrições. Nesta, retoma-se a expressão da primeira: “Esta Portaria dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância em cursos de graduação presenciais ofertados por IES pertencentes ao ‘sistema federal de ensino’⁴⁰[...]”, e incluem-se os cursos de graduação da área da saúde e das engenharias, exceto Medicina. As perguntas se repetem: *houve um estudo para justificar, mais uma vez, a flexibilização? Houve uma razão para a ressalva quanto ao curso de Medicina? Como foi tratada a formação de professores?*

Até hoje essas portarias causam polêmica, especialmente porque alguns alunos não aceitam que parte da carga horária do curso presencial de graduação seja virtual. Nesse caso, é importante confrontar a Portaria, ato administrativo do Poder Executivo (no caso o Ministério da Educação), com as leis que editam normas gerais sobre Educação e com a Constituição Federal, para identificar o fiel cumprimento das garantias constitucionais.

No caso das portarias que ampliam as possibilidades de oferta de disciplinas na modalidade a distância é importante considerar se o País oferece condições para acesso à rede mundial de computadores e se os alunos possuem meios de acesso com computadores ou dispositivos tecnológicos de forma igualitária. Caso contrário, cria-se um abismo entre alunos de classes sociais diferentes e se fortalecem projetos discriminatórios, os quais são repudiados, inclusive, pelas normas de Direito Internacional das quais o Brasil é signatário.

É preciso lembrar que a formação da clientela pelas instituições privadas de ensino superior tem, ao menos em tese, maiores condições de acessar a Internet e/ou de ter um

⁴⁰É preciso ressaltar que o Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017 ampliou significativamente o rol de IES pertencentes ao sistema federal.

equipamento para participar das aulas a distância. Cria-se, então, a hipótese de que a oferta de disciplinas a distância faz parte, mais uma vez, do projeto político educacional implantado.

A discussão sobre a acessibilidade à educação foi retomada no período de exceção sanitária de 2020, provocado pela pandemia do novo Coronavírus (Sars-Cov-2). A Portaria 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação, autorizou, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais por aulas que utilizassem meios e tecnologias da informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor⁴¹. Essa limitação fazia menção à restrição do máximo de 40% (quarenta por cento) prevista no artigo 2º da Portaria 2.117/2019.

Diante do quadro de expansão da contaminação da população brasileira, a Portaria 343/2020 foi alterada pela Portaria 345, de 19 de março de 2020, com a seguinte redação: “Fica autorizada, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino [...]”.

No primeiro momento, foi vedada a aplicação da substituição das disciplinas presenciais aos cursos de Medicina, bem como às práticas profissionais de estágios e de laboratório. No entanto, a Portaria 345/2020 manteve a proibição às práticas profissionais de estágios e laboratórios, mas autorizou a substituição das disciplinas teórico-cognitivas do curso de Medicina do primeiro ao quarto ano. Observa-se que não há clareza, especialmente do ponto de vista didático-pedagógico, quanto aos motivos para as proibições e autorizações. Também é difícil compreender a justificativa, quando a Medida Provisória n.º 934, de 1º de abril de 2020⁴² permite a abreviação dos cursos da área de saúde, Medicina, Fisioterapia, Farmácia e Enfermagem, sem condicionar a atuação do egresso ao atendimento à população que tanto sofre as consequências da pandemia.

E seguem novas portarias. A Portaria 544, de 16 de junho de 2020 autorizou a substituição das disciplinas presenciais por “atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais”, até o dia 31 de dezembro de 2021. (BRASIL, 2020) É importante destacar a

⁴¹Art. 1º. Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. (BRASIL, 2020)

⁴²A Medida Provisória n.º 934, de 1º de abril de 2020 foi regulamentada, em parte, pela Portaria 374, de 3 de abril de 2020, a qual foi revogada pela Portaria 383, de 9 de abril de 2020, após uma ação conjunta entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

alteração da nomenclatura “aulas” por “atividades letivas”. A mudança garante a realização de todas as atividades acadêmicas, incluindo aulas, práticas de estágio e de laboratório, além de outras que sejam consideradas acadêmicas. O documento concedeu, ainda, alternativamente, a oportunidade para que algumas instituições suspendam as atividades acadêmicas pelo mesmo prazo.

Vale ressaltar que a preferência pelo gênero discursivo utilizado, *portaria*, se justifica por dois motivos: primeiro, porque portaria é resultante de um ato da administração pública, no caso o Ministério da Educação, que é vinculado diretamente ao Presidente da República; e segundo, porque a portaria não é uma espécie legislativa, como lei e decreto que resultam da análise dos membros do Poder Legislativo, reunidos em colegiado. Isso demonstra que a regulamentação da educação a distância deixou de ser uma matéria afeta ao Poder Legislativo e passou a ser pauta do Poder Executivo, tornando-se, assim, ainda mais submissa aos interesses da política econômica em vigor.

Costa (2007) apresenta os percursos constitutivos do embricamento político-econômico adotado (neoliberalismo) construindo um novo cenário educacional no País, ao que chamou de “nova ordem do discurso da educação”⁴³. Em diálogo com a produção daquele autor, esta tese defende que um reordenamento jurídico, instalado como um macroprocesso, é que constituiu a nova ordem do discurso educacional brasileiro, implicando efeitos que são irradiados em diversos dispositivos, práticas, enunciados, alcançando-nos até os dias atuais. Daí a adoção da expressão “reordenamento jurídico da educação” e não “nova ordem do discurso da educação”.

Em virtude disso, justifica-se a análise por meio de uma etapa arqueológica, localizando elementos de sistemas de dispersão cuja regularidade se apreende por meio do relacionamento parcial de diferentes instâncias discursivas. Isso equivale ao que Roberto Machado (1981, pp. 162-163) esclarece ao afirmar que se “investiga a possibilidade de estabelecer sistemas de dispersão entre os elementos do discurso, o que significa buscar uma forma de regularidade. Em outras palavras, se trata de formular regras capazes de reger a formação dos discursos”.

⁴³Relevantes são as considerações de Costa (2007, p. 23) acerca do momento histórico para essa nova ordem educacional brasileira. Ele identifica que entre os anos de 1995 e 2002, o Estado brasileiro aderiu fortemente às diretrizes do Banco Mundial sobre o papel dos sistemas educacionais dos países em desenvolvimento, buscando adequar-se à nova ordem econômica internacional. Em oposição às propostas que a chamada sociedade educacional organizada defendia e preconizava em nosso país desde a Revolução de 1930, esse posicionamento inverteu a lógica do modelo que vinha sendo construído até então. Resultado: inverteu-se a relação de forças políticas do embate em direção aos paradigmas do Banco Mundial.

A identificação dos elementos de sistemas de dispersão é uma opção metodológica⁴⁴ para encontrar o percurso constitutivo do reordenamento jurídico da Educação brasileira ou, em outras palavras, para encontrar uma interdiscursividade constitutiva de alguns elementos de seus subsistemas, de modo a designar-lhe um enunciado fundador na qual se reconheceria sua condição de ordem de discurso material, ainda que incompleta: um megassistema, composto por discursos, gêneros e estilos, além de práticas e estruturas típicas dessa nova ordem. Consideramos a recomendação foucaultiana (2008, p. 43) de descrição de “sistemas de dispersão”, “em vez de reconstituir cadeias de interferência, em lugar de estabelecer quadros de diferenças”. Neste caso, no entanto, consideramos que os processos aparentemente rejeitados por Foucault são na verdade necessários à construção de tal sistema como afirma COSTA (2011, p. 41): “A definição de seus sistemas de dispersão que constituem suas formações discursivas depende da localização ou da produção de “sistemas de diferenças” (ainda que incompletos), os quais se relacionam por “cadeias de inferências” (ainda que insuficientes).

Assim, a partir da análise do texto constitucional dedicado à educação caracterizam-se os dois principais discursos sobre o sistema de ensino brasileiro e suas reformas, caminhando pelo seguinte percurso: 1) reconstituição da ordem de discurso em sua condição consecutiva, tomando-a em sua ordenação linear; e 2) descrição dos momentos de estruturação temporalmente não-lineares, mostrando a ordenação epistêmica.

Considerando essa análise, reconhece-se que os dois discursos devem ser retomados nas múltiplas relações que mantêm com os outros discursos não mapeados. Os espaços institucionais precisam ser recuperados em outras conexões que não apenas a sua constituição legal. As leis infraconstitucionais devem ser revistas em seu relacionamento intertextual e interdiscursivo com os outros gêneros que lhes constituíram e que delas se derivam, como os pareceres do Conselho Nacional de Educação, a Exposição de Motivos das leis que tramitam no âmbito do Poder Legislativo, as justificativas constantes dos Projetos de Leis apresentados nas Casas do Congresso Nacional, as Portarias do Ministério da Educação, as decisões que emanam do Poder Judiciário, a Mensagem do Chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional, cujo conjunto forma o repertório jurisprudencial do ordenamento jurídico pátrio.

Nesta tese, o uso do conceito de dispersão é uma opção, porque ela é um começo aproximativo. Reconhecemos, desde já, que a empreitada teórico-epistemológica adotada nesta

⁴⁴É importante esclarecer que o trabalho sobre dispersão de alguns poucos grupos de enunciados será considerado uma etapa metodológica.

pesquisa encontrará dificuldades, mas é que dele seremos usuários “acidentais” ou “indiciários”.

3.2 Bipolarização epistemológica como estratégia jurídico-discursiva

O processo de reordenamento jurídico da educação nacional presenciou a bipolarização de dois epistemas em disputa: a cidadania e o trabalho. De um lado havia “um movimento educacional que chegava a proclamar como meta programática da agenda educacional a luta pela construção de uma sociedade socialista, como solução definitiva para as contradições das políticas sociais paliativas do sistema capitalista”; e, de outro lado, encontravam-se “os recém-chegados ao poder, ansiosos por aplicarem as novas receitas neoliberais do gerenciamento da falta de recursos para as áreas não-estratégicas da economia e do mercado por meio das velhas práticas de aumento da produtividade”. (COSTA, 2007, p. 116).

Vê-se, então, que o ambiente educacional refletiu o cenário da nova ordem mundial, caracterizada pelo fim da Guerra Fria, pela queda do socialismo real no leste europeu; pela crise do Estado do bem-estar social e pela ascensão do pós-liberalismo, provocando, conseqüentemente, impactos em todas as esferas da vida social. É nisso que se constituiu a disputa epistemológica, marcada pela queda do socialismo real e pelos novos paradigmas de organização do trabalho, recolocando o ideal de unidade entre as formações técnica e científica, reativando o debate sobre a concepção socialista de educação. Observa-se que o ideal de unidade da escola já havia sido proposto no capitalismo, sob o viés de “escola nova”, e não se concretizou em virtude das fragilidades sociais que dividem a sociedade. Aliás, não se concretizou também no socialismo real por causa das dificuldades próprias do sistema de realizar o princípio da igualdade social. (SOARES, 1997)

No centro dessa disputa, os professores se viram envolvidos pelas demandas do dever das práticas pedagógicas, tendo que se submeter às exigências de analisar, planejar e responder, com criatividade, a situações novas; de desenvolver trabalho cooperativo em equipe; de buscar a independência profissional, entre outras mudanças. Essas demandas forjaram o trabalhador polivalente (poder-se-ia dizer o professor polivalente), buscando superar os problemas resultantes das lutas operárias contra o trabalho parcelado e repetitivo. As estratégias dos empresários, para neutralizar os conflitos trabalhistas, associadas à luta dos trabalhadores contra o capitalismo formam o contexto contraditório das políticas educacionais, que se afirmam no reordenamento jurídico da educação brasileira.

3.2.1 A educação cidadã no discurso da sociedade educacional organizada

Como já visto, a sociedade educacional organizada operava numa prática balizada por princípios que defendiam a educação pública e gratuita, bem como a valorização do professor e sua formação continuada, até que a concepção do Governo Federal, ou seja, do Poder Executivo, comandado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, abraçou as práticas econômicas do Liberalismo. Dessa forma, o discurso político-pedagógico que, há décadas, vinha sendo construído foi atropelado e, então, subjugado aos novos fundamentos econômicos, cujo rei é o mercado.

Para se confirmar a atuação do Poder Executivo em detrimento do Legislativo, no ordenamento da educação brasileira, faz sentido colacionar um trecho da introdução de Dermeval Saviani (2015) no livro “Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino”:

O problema objeto deste estudo originou-se de pesquisas anteriores que desenvolvemos sobre as Leis 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 5.540/68 (Lei da Reforma Universitária) e 5.692/71 (Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus). [...] Nessas pesquisas chamou-nos a atenção o fato de que as três leis tiveram origem em projetos oriundos do Poder Executivo. Como isso parece ser regra na tradição da legislação do ensino no Brasil, colocamo-nos diante da seguinte indagação: qual o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino? Pelo estudo anteriormente feito, ficava evidente que o poder do Congresso Nacional se exercia basicamente através das emendas. Por esse meio ele poderia interferir no projeto do Executivo, alterando-o adjetiva ou substantivamente. Nesse sentido, ainda que a origem do dispositivo legal não estivesse no Poder Legislativo, o produto, ou seja, o texto legal, poderia ser efetivamente obra sua. (SAVIANI, 2015, p. 1)

Esse excerto evidencia a necessidade de separar as categorias de texto, discurso, gênero e prática. Saviani cita “textos” literalmente, produzindo relações intertextuais manifestas, mas o faz a partir de um “discurso” político-pedagógico atravessado por enunciados historicamente construídos, como produto de sucessivas estruturações de sentido. Explica-se: o autor fala em “leis” educacionais (Lei n.º 4.024/1961; Lei n.º 5.692/1971 e Lei n.º 5.540/1968); que tiveram origem em “projetos” oriundos do Poder Executivo; e ainda que o Congresso Nacional exercia seu poder por meio de “emendas”, interferindo no projeto do Executivo, dando-lhe uma feição como se resultante da atuação do Legislativo. Do ponto de vista do processo legislativo, a Lei era do Executivo. A atuação do Congresso era superficial, sendo o resultado obra efetivamente do Poder Executivo.

Tecnicamente, nos termos do artigo 67 da Constituição Federal de 1946, vigente à época da Lei 4.024/61, “a iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.” (BRASIL, 1946) De acordo com o texto, o Presidente da República apresenta um projeto de lei, que é encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e transformação em lei. No bojo dessa apreciação são admissíveis emendas parlamentares, interferindo no texto originalmente apresentado. Vê-se que o texto de Saviani produz relações intertextuais manifestas, ao mesmo tempo em que retoma interdiscursivamente certas estruturas ou códigos enunciativos: vocabulário, registro e estilo. É o que acontece quando do emprego da expressão “dispositivo legal” em oposição a “texto legal”.

A Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Ela é a fonte de onde se extrai a noção conceitual do termo “dispositivo” que, de acordo com o parágrafo único do artigo 12, se refere “a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens”, os quais são partes constituintes de um documento normativo, que pode ser uma lei, uma portaria, um decreto. No âmbito da linguagem jurídica, então, a lei é estruturada em uma unidade básica, denominada artigo, que se desdobra em parágrafos, incisos, alíneas ou itens, todos dispositivos que mantêm entre si articulação clara, precisa e lógica, necessariamente, de acordo com o artigo 11 da referida Lei.

No caso específico da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, foi o Presidente da República quem apresentou, no dia 11 de fevereiro de 1957, o Projeto de Lei 2.222/1957. No mesmo dia, o Projeto obteve parecer favorável do Relator na Comissão de Educação, com emendas, as quais se proliferaram até a efetiva transformação em lei. Cada emenda revela o conjunto de discursos político-ideológicos, resultantes do acúmulo de enunciados historicamente construídos. Colaciona-se aqui o discurso do Deputado Carvalho Sobrinho, no plenário da Câmara dos Deputados, que ratifica essa informação:

Renova-se por todos os recantos do País o anseio de reforma de base das nossas instituições educacionais, inegavelmente superadas pelas novas condições de vida econômica, social e política do pós-guerra.

O recente livro do eminente educador patricio Anísio Teixeira, ‘A Educação e a Crise Brasileira’, é, desde o título, uma séria advertência aos governantes e legisladores. [...] Não podemos [...] deixar de ouvir vozes como essa, que nos alertam patrioticamente sobre a inadequação do sistema educacional brasileiro às novas realidades e sobre a ameaça de colapso que pesa sobre ele. [...] Desde 1948 transita, melhor diríamos, dormita o sono dos anjos nesta Casa do Congresso o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O momento é oportuno para que decidamos a respeito de matéria de tão fundamental importância ou para que solicitemos aos órgãos técnicos do Ministério da Educação e Cultura o seu reexame. [...] (SOBRINHO, 1957, p. 935)

O Deputado faz menção ao anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apresentado em 1948, pelo então Ministro da Educação Clemente Mariani. Chama a atenção o fato de o Deputado entender que o livro de Anísio Teixeira era um alerta a governantes e legisladores, bem como a possibilidade de solicitação da manifestação técnica de órgãos do Ministério da Educação. Em ambos os casos é como se a responsabilidade fosse uma atribuição essencial do Poder Executivo e não do Poder Legislativo, confirmando a fala de Saviani (2015, p. 1) no sentido de que “parece ser regra na tradição da legislação do ensino no Brasil” que os projetos de lei sobre educação tenham início no âmbito do Poder Executivo.

Retomando a citação de Saviani (2015), vê-se que a pergunta “qual o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino?” se insere no âmbito de uma discussão teórico-acadêmica, ativando a estrutura enunciativa do discurso político revolucionário. Se pensarmos no gênero como “estrutura de enunciação”, ele é quase tudo o que há para se ver em práticas “discursivas” e diz-se isso tanto para o excerto de Saviani quanto para a fala de Sobrinho. Se o considerarmos como um objeto estruturado, veremos as “marcas enunciativas” da prática no “texto”.

Fato é que a obra de Saviani (2017) ajuda a entender o ponto de vista da sociedade educacional organizada e a pensar no reordenamento jurídico da Educação. Não foi em vão que ele abordou a temática do sistema (ou da estrutura) nacional de educação na obra “Educação brasileira: estrutura e sistema”, de 1973, esclarecendo que havia no Brasil, até então, uma estrutura e não um sistema de ensino. Esse pensamento foi ratificado na sua obra “Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas”, de 2017, que apontou, inclusive, os obstáculos à construção do sistema nacional de educação: econômicos, políticos, filosófico-ideológicos e legais. A conclusão de Saviani, em 2017, foi a de que ainda subsistiam dificuldades para a consolidação de um modelo gerativo de educação, de um efetivo sistema. No prefácio à 10ª edição do livro *Educação brasileira: estrutura e sistema*, cuja primeira edição data de janeiro de 2008, o autor observou que, na esteira do Plano de Desenvolvimento da Escola, lançado em 24 de abril de 2007, o próprio MEC induziu à retomada da discussão sobre o Sistema Nacional de Educação⁴⁵. (SAVIANI, 2017).

⁴⁵ A Portaria-MEC n.º 11/2007 constituiu a Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação Básica, e o Regimento Interno dessa Conferência estabeleceu como primeiro objetivo promover a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. O *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, lançado pelo MEC, contemplou, no item 3, o “plano de desenvolvimento da educação como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação”.

Essas e outras considerações auxiliam o debate sobre a educação, especialmente sobre as polêmicas do legislativo federal quanto às relações de centralização e descentralização, ou do público e do privado no âmbito da educação. A percepção de Saviani sobre a deliberação legislativa para o tratamento das normas educacionais (*Poder Executivo versus Poder Legislativo*) é, sem dúvida, uma centelha para os debates que nos fazem refletir sobre os rumos da educação nacional. A leitura do repertório bibliográfico de Saviani permeia, pois, todas as questões que atravessam esta tese.

Nos dizeres de Costa (2007, p. 120), “a sociedade educacional organizada constitui discursivamente a educação e seus elementos a partir de uma prática político-pedagógica de caráter revolucionário”. Reconhece-se a contribuição dos pioneiros na luta pela educação, mas é fato que as práticas do movimento atual se estruturam na organização classista e corporativista, em oposição à situação de desigualdade social. A sociedade capitalista na qual vivemos tem sua base num conjunto de políticas econômicas que não envolve toda a população, situação que acaba por ensejar a adoção de uma série de políticas públicas que deveriam alcançar a saúde, a previdência e a assistência social, a cultura, a educação etc., se fossem implementadas.

As políticas públicas constituem, quando instituídas e implementadas, uma estratégia para compensar as perdas impostas pela política econômica. Por essa razão, a sociedade educacional organizada discute, rejeita, cria e reivindica direitos nas arenas sindicais das suas categorias, nas instituições que reúnem estudantes de todo o Brasil, nas práticas que caracterizam seus eventos e gêneros discursivos materializados nas reuniões coletivas, nas assembleias sindicais, nas atas, nos informativos, nos panfletos, alcançando os simpósios e congressos acadêmicos, com seus artigos e publicações. A título de exemplo, colaciona-se aqui o trecho da justificação do Projeto de Lei 1.258/1988, que deu origem à Lei n.º 9.394/96⁴⁶: “O presente projeto está fundamentado no estudo elaborado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPED), apresentado durante a XI Reunião Anual da Instituição, realizada em Porto Alegre, de 25 a 29 de abril do corrente ano”. (ELISIO, 1988).

Como se vê, o Projeto de Lei está fundamentado no estudo apresentado durante uma reunião. Observa-se do excerto citado como exemplificador, a projeção da identidade militante dos educadores, notadamente especialistas, reunidos num local específico de fala, a arena sindical/associação. O Projeto de Lei foi apresentado por um congressista, o Deputado

⁴⁶ Urge salientar que a Lei foi essa, o projeto de lei baseado na proposta da ANPED construída ao longo de diferentes diálogos, foi substantivamente alterado pela proposta do Senador Darcy Ribeiro, que deu a configuração final à lei. Na tramitação do PL houve praticamente sua substituição.

Federal pelo PSDB-MG Octávio Elísio, que exerceu o magistério⁴⁷. É, pois, um professor que faz coro com outros docentes para justificar a edição de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional. É preciso ressaltar, entretanto, que, na biografia profissional desse Deputado, existe a passagem pelo Banco Mundial, nos Estados Unidos, em 1972.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação deveria ser coerente com as diretrizes constitucionais, trabalhando pela criação de um sistema nacional de educação unificado. Fato é que os discursos pedagógicos e as práticas políticas que se desenvolveram durante a década de 1990 revelam um programa educacional ainda difuso e assistemático. O artigo 205 da Constituição Federal, por exemplo, expõe a lógica do processo educacional: “A educação, direito de todos⁴⁸ 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”, que nada mais é que o estabelecimento de uma dicotomia formada pela cidadania e pelo trabalho, com este último recebendo destaque cada vez maior, em consonância com as mudanças das políticas econômicas e o desprezo pela cidadania que lhe dedica o mercado.

Afirma-se que existe um destaque para a “educação escolarizada” em razão da sistemática das leis infraconstitucionais que compuseram a regulamentação educacional, bem como em função daquilo que já vinha sendo enunciado no Projeto de Lei da própria Lei de Diretrizes e Bases:

A forma principal e dominante de educação passa a ser a educação escolarizada. Frente a ela a educação difusa e assistemática, embora não deixando de existir, perde relevância e passa a ser aferida pela determinação da forma escolarizada. A educação escolar representa, pois, em relação à educação extra-escolar [sic], a forma mais desenvolvida, mais avançada. E é como a partir do mais desenvolvido que se pode compreender o menos desenvolvido, é a partir da escola que é possível compreender a educação em geral e não o contrário. (ELÍSIO, 1988)

A educação escolarizada é aquela que, em tese, desenvolve plenamente o indivíduo, prepara-o para o exercício da cidadania e o qualifica para o mercado de trabalho. O tripé – desenvolvimento pleno do indivíduo, preparo para o mercado de trabalho e para o exercício da

⁴⁷De acordo com a biografia do Deputado, ele é filho do Professor Reinaldo Octávio Alves de Brito e ministrou aulas de economia e legislação mineral na Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG.

⁴⁸ De acordo com Nina Beatriz Stocco Ranieri (2013), a educação é um direito público subjetivo, de conteúdo mínimo existencial, e de justiciabilidade imediata. Assim sendo, os bens protegidos pelo direito à Educação (processos formativos, formais e informais, públicos e privados, voltados a propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e seu preparo para a cidadania) podem ser discutidos por meio dos mais diferentes instrumentos jurídicos: ação coletiva, individual com efeitos coletivos ou meramente individual.

cidadania – constante no artigo 205 da Constituição Federal, só faria sentido, no Governo de FHC, se realizado dentro de um modelo específico de educação escolarizada, controlada sistematicamente pelo Ministério da Educação. Do mesmo modo, cada um dos princípios elencados no artigo 206 da Constituição é vinculado ao mesmo discurso político-pedagógico que exalta educação escolarizada:

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[sic] 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;~~
 - ~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, 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; — (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~
 - V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 - VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 - VII - garantia de padrão de qualidade.
 - VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 - IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988)

A vagueza semântica típica da redação dos princípios constitucionais compromete a efetividade do direito. A “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, por exemplo, não é uma realidade para alunos pobres ou deficientes. No Brasil, a “igualdade de condições” se realiza paradoxalmente numa política pública de financiamento estudantil, como a promovida pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, segundo a qual estudantes pobres, para terem acesso ao ensino superior, precisam firmar um contrato bancário de financiamento estudantil, projetando uma dívida para os primeiros anos de uma futura e incerta atuação profissional. Enquanto isso, os estudantes ricos povoam as cadeiras das universidades públicas. Isso é um fato constatado pelo Censo de 2018, gerenciado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, segundo o qual o ensino

superior possui 8.740.338 alunos matriculados, sendo 75% (setenta e cinco por cento) em instituições de ensino superior particulares⁴⁹.

Vale a pena refletir também sobre como se efetiva a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” no contrapeso da “valorização dos profissionais da educação escolar”. Essa questão nevrálgica foi prevista em 1988, no texto original da Constituição, revista em 1998 pela Emenda Constitucional n.º 19, e em 2003 pela Emenda Constitucional n.º 53. O disposto nos incisos V e VIII do artigo 206 da CF/88 constitui o que a doutrina constitucional chama de norma programática de eficácia contida, a qual: “[...] não é provida de aplicabilidade direta e imediata, vez que carece de regulamentação para se tornar aplicável, de modo que a norma infraconstitucional torna aplicável a constitucional no momento em que for produzida. (MORAES, 2017, p. 107)

Nesse caso, a indicação “na forma da lei” ou “nos termos da lei” limita a aplicabilidade da norma constitucional e o direito fica à mercê da vontade do legislador. Isso abre espaço para que, como disse Costa (2007), na rede de práticas regulamentadoras, com seus processos de intertextualidade e de interdiscursividade específicos, os sentidos dos princípios constitucionais sejam reorganizados.

Nessa rede de práticas regulamentadoras encontra-se a Emenda Constitucional n.º 19/1998, que trata dos “princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”. A Emenda, no caso específico, alterou apenas o regime jurídico:

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**; (Redação original da Constituição Federal de 1988, grifo nosso).

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

No caso, a valorização do magistério passa pela supressão do regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. A Emenda Constitucional n.º 53/2003 alterou a nomenclatura, passou a ser “profissionais da educação escolar”, bem como a disposição dos

⁴⁹Informação obtida a partir da leitura do Parecer n.º 11, de 7 de julho de 2020, do Conselho Nacional de Educação, que trata das “Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia”.

termos da oração. O “grande feito” dessa Emenda foi a previsão de um piso salarial profissional nacional, o qual foi regulamentado pela Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, a chamada Lei do Piso. A expressão acima foi grafada entre aspas, pois a execução do piso salarial foi, em alguns Estados da Federação, transformada em salário real dos professores com curso superior, deturpando a intenção original, que era a de servir de parâmetro aos profissionais com formação em nível médio, na modalidade Normal.

Na formação dos profissionais da educação, é importante destacar que essa é outra questão emblemática. A valorização dos profissionais é um princípio, mas a formação deles não. A formação profissional compôs a redação do artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que é de 1996, mas sofreu alterações sistemáticas. Um princípio, que é a estrutura basilar de um ordenamento, não sofre tantas alterações. A formação docente está, então, à mercê de um projeto flutuante de educação, colocando o professor e sua pretensa valorização dentro de um programa dubitavelmente exequível.

~~Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. — (Regulamento)~~

~~Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)~~

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017)

O Regulamento a que se refere a redação original, inscrita na Lei 9.394/96, é o Decreto 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Em 2013 a Lei 12.796 deu nova redação ao artigo 62, e em 2017 a Lei 13.451 conferiu nova roupagem à formação dos docentes.

3.2.2 Escola eficiente e a dinâmica do mercado internacional

As reformas educacionais implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, fizeram parte do processo de modernização neoliberal do Estado Brasileiro, para que este fosse adequado à nova dinâmica do mercado internacional. Fernando Henrique Cardoso esclareceu isso em sua proposta de governo, ao afirmar que “o projeto de um

novo modelo de desenvolvimento deve ter, necessariamente, uma dimensão internacional. Isto porque a economia mundial é hoje, fundamentalmente, caracterizada pela internacionalização dos processos de produção e comercialização [...]”. O trecho citado ainda conclui que essa realidade não pode ser ignorada. O projeto de desenvolvimento afetou a educação, pois o pressuposto foi o de que o sistema de ensino era deficiente e sua melhoria estava relacionada ao aprimoramento da economia:

A educação é, hoje, requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico, e elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada. [...] Essas exigências tornam mais evidentes as carências educacionais da população brasileira. As deficiências do ensino e suas consequências sócio-políticas e econômicas vêm sendo alvo de 48 grandes discussões e denúncias ao longo de décadas, sem que essas discussões tenham resultado em uma ação efetiva para resolver os problemas apontados. [...] Existe no Brasil de hoje uma consciência muito mais clara da importância da educação, tanto para o exercício da cidadania como para o desenvolvimento econômico, e essa consciência pode alicerçar uma verdadeira vontade política que permita a superação das deficiências do nosso sistema de ensino. (CARDOSO, 1994)

A relação entre educação e desenvolvimento econômico aparece nitidamente, tanto é que no último trecho faz-se menção à necessidade de uma vontade política para superar as deficiências do sistema de ensino. Tal documento ainda faz uma breve análise da educação básica e do ensino superior para justificar a proposta de reforma do ensino:

O sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente. A má qualidade do ensino de primeiro grau acarreta alta taxa de repetência, o que acaba superlotando as escolas, desestimulando os alunos e gerando a evasão. A taxa de repetência dos alunos na primeira série do ensino básico é, hoje, de 50%. Os graduados levam, em média, 11,4 anos frequentando a escola de primeiro grau, o que corresponde a um acúmulo de mais de três repetências e significa o represamento de milhares de alunos no ensino fundamental. Apenas 44% de cada geração conseguem terminar o primeiro grau. O restante fica pelo caminho após permanecer, em média, sete anos frequentando a escola regular, o que comprova a persistência de nossos alunos e de suas famílias em sua determinação de se educar. (CARDOSO, 1994)

Segundo o documento, a repetência se justifica na má qualidade do ensino de primeiro grau e compromete significativamente a eficiência do sistema educacional. Indiretamente, a crítica é à escola cidadã e a exaltação se dirige à escola voltada para o trabalho. Era preciso eliminar o “represamento”, pois isso estimularia os alunos e proporcionaria a permanência na escola. É como se a escola estivesse atrapalhando a relação entre o aluno, que está determinado a se educar, e o mercado de trabalho, disposto a receber mão de obra. Basta analisar o excerto que diz: “o que comprova a persistência de nossos alunos e de suas famílias

em sua determinação de se educar”. A falha era, então, do sistema de ensino, que promove a repetência e retira a oportunidade das pessoas (dos alunos) de seguirem nos estudos.

A proposta de governo esclarecia que a taxa de analfabetismo estava em decréscimo graças à universalização do acesso à escola, reiterava a seletividade da educação brasileira e concluía que o maior obstáculo da escola elementar brasileira era a elevada taxa de repetência e o desperdício financeiro e de esforços a ela vinculados. Assim sendo, de acordo com o documento, o problema do ensino brasileiro não era o caráter antissocial do capitalismo, mas a sua inadequação a um sistema internacional de economia. Na verdade, é inevitável o comentário no sentido de que o documento proclama a necessidade de promover a equidade social, a garantia do atendimento às minorias desprivilegiadas e aos jovens e adultos que não alcançaram a escolaridade na idade adequada, mas não há nada no documento que preveja a redução da seletividade da educação nacional.

As propostas de Fernando Henrique Cardoso propunham a reorganização do sistema em seus diversos níveis. Para que isso pudesse acontecer, era indispensável a alteração do sistema de competências previsto na Constituição Federal, a reforma do Ministério da Educação, a alteração das competências e atribuições do Conselho Federal de Educação, o estabelecimento de sistemas de avaliação. Isso tudo deveria acontecer mesmo que para isso fosse necessária a edição de medidas provisórias, de sucessivas e indiscriminadas reedições dessas medidas, de emendas à Constituição Federal. À União caberia acompanhar o cumprimento dos princípios inscritos no artigo 206 da Constituição Federal e a gestão dos recursos financeiros, estes tidos como desproporcionais, já que pessimamente distribuídos:

O ensino superior federal precisa ser efetivamente revisto. Consome hoje de 70% a 80% de todas as verbas do Ministério da Educação, atendendo apenas a 22% dos jovens matriculados no ensino superior. Dos demais, 13% estão em escolas estaduais e o restante, cerca de 66%, paga pelos seus estudos em instituições privadas. (CARDOSO, 1994)

É preciso compreender que o movimento proposto por Fernando Henrique Cardoso seguia a nova ordem geopolítica que estava se estruturando nos anos finais do século XX, marcada pela desradicalização político-ideológica e pelos apelos associáveis aos fundamentos do sistema: propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa para empreender e o mercado como alocador de recursos e coordenador das ações dos agentes econômicos. (ROSSETI, 2013).

A revisão do ensino superior foi monetária e não qualitativa, na medida em que buscou apenas o remanejamento orçamentário. Obviamente, a revisão alcançaria as

universidades públicas, que deveriam fazer mais recebendo menos, e as instituições de ensino privadas, que deveriam ter os processos de credenciamento obstaculizados, talvez regulamentados pela condição de “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”, consoante disposto no artigo 209, inciso II, da Constituição Federal/88. Vê-se a ênfase no caráter neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso e a oposição ao movimento educacional organizado e suas práticas. A ideia era transformar o foco da educação, voltando-o para um viés de cunho profissional.

Em certo trecho da proposta de Fernando Henrique Cardoso, vê-se o estabelecimento de um conjunto de estratégias para a transformação da realidade do país, entre as quais, é possível citar, a educação massiva como forma de acesso ao exercício da cidadania, bem como a capacitação profissional, de modo a permitir a assimilação de padrões tecnológicos mais modernos. Trata-se, pois, de uma “releitura” dos incisos I e VII do artigo 206 da Constituição, segundo os quais são princípios do ensino a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, além da garantia do padrão de qualidade.

Seguramente pode-se afirmar que os atores da gestão do ensino, respeitando o diapasão do mandatário do Poder Executivo, passaram a destoar dos brados daqueles que eram os militantes da educação. Esse antagonismo foi elemento constituinte do reordenamento jurídico da Educação. Vê-se nas propostas de Fernando Henrique Cardoso a recorrente culpabilização do sistema de ensino até então adotado. Isso justificava, inclusive, a reforma administrativa do Ministério da Educação e o processo de desburocratização supostamente em vigor. Tudo isso para atender a uma demanda dos agentes financiadores do novo modelo de gestão, entre os quais estava o Banco Mundial.

Isto significa dizer que o tratamento dado então à educação tinha por base uma ordem econômica e não social. Vale a pena reiterar que a preocupação não era com a qualidade do ensino, mas com a eliminação do processo de represamento que mantinha a mão de obra sem o certificado mínimo de escolaridade. A intenção era aumentar produtividade, garantindo os ganhos das empresas, mantendo os salários baixos. Por essa razão as medidas do governo Fernando Henrique Cardoso para a educação eram, em síntese, a reforma institucional, a distribuição de recursos e o estabelecimento de novos padrões de gestão.

A sustentação basilar do projeto educacional de Fernando Henrique Cardoso era a educação básica massiva.⁵⁰ A ênfase no princípio de universalização do ensino fundamental

⁵⁰ Vale a pena destacar o trecho da obra *Mãos à obra, Brasil: Propostas de Governo*: “A prioridade fundamental da política educacional no Governo Fernando Henrique consistirá em incentivar a universalização do acesso ao primeiro grau e melhorar a qualidade do atendimento escolar, de forma a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório.” (CARDOSO, 1994)

estava prevista num documento que acompanha do texto constitucional de 1988, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias/ADCT, cujo artigo 60 assim dispõe: “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços [...] para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.” (BRASIL, 1988). Essa redação foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 14/1996: “Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão [...] recursos [...] à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.” (BRASIL, 1996).

Em 1996, viu-se outro fundamento do projeto educacional: remuneração condigna do magistério, o que pressupõe formação e capacitação. Fato é que a remuneração condigna do magistério exige previsão orçamentária, o que não era uma preocupação imediata. Prova disso é que a Emenda Constitucional n.º 14/1996 foi revogada pela Emenda n.º 53/2006, que dispôs uma série de condições para essa remuneração condigna: “Até o 14º ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, [...] destinarão parte dos recursos [...] à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, **respeitadas as seguintes disposições.**” (BRASIL, 2006, grifo nosso). O prazo previsto nessa redação se encerrou em 2020, quando foi colocada em discussão a destinação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica/FUNDEB e editada a Emenda Constitucional n.º 108/2020.

O projeto de educação, como se vê, tinha o objetivo de atender aos interesses do Banco Mundial, e não aos seus reais destinatários. Promover a universalização do ensino fundamental, o nível mais barato, e instigar o professor a acreditar na remuneração condigna foi a estratégia mais nefasta, para forjar uma política educacional que não tinha como dar certo. Esse professor foi instigado a, nos termos do já mencionado artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, se formar continuamente, em cursos de graduação de fim de semana, sonhando com a promoção salarial, com a remuneração que correspondesse ao seu esforço por uma educação de qualidade.

CAPÍTULO IV – MACROPROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO E SEUS EFEITOS SOBRE A EDUCAÇÃO

Este capítulo discorre sobre o macroprocesso de regulamentação legal da Educação para, então, identificar os seus efeitos sobre os setores educacionais. O uso da palavra macroprocesso se justifica porque o reordenamento jurídico da Educação se realiza de maneira processual, contínua, sendo a regulamentação um aspecto bastante representativo, pois a

reestruturação das instituições, o estabelecimento de procedimentos de avaliação e os mecanismos de supervisão dependem de expressa previsão legal e/ou normativa.

Como já observamos, o Brasil adota o sistema jurídico de origem romano-germânica conhecido como *Civil Law*, que se baseia na utilização de normas escritas, publicadas e documentadas em diplomas próprios, elaboradas pelo Poder Legislativo e excepcionalmente pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário. Em todos os casos, são normas com força de lei, aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Presidente da República, já que vivemos sob a égide do princípio da legalidade. No reordenamento jurídico da Educação, observou-se uma atuação incisiva por parte do Executivo, editando decretos e medidas provisórias, e do Poder Judiciário, prolatando sentenças e acórdãos, interpretando as normas educacionais, de conteúdo programático, de acordo com as demandas do neoliberalismo. A abertura do sistema (*Civil Law*), fê-lo se aproximar do sistema anglo-saxão intitulado *Common Law*. O uso desses dois sistemas (*Civil Law* e *Common Law*) fez surgir a noção de movimento pendular, que será discutido no capítulo 5. A este capítulo interessa o macroprocesso de regulamentação e seus efeitos sobre a Educação.

Como analisado alhures, o reordenamento jurídico da Educação teve início a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Desse reordenamento, um aspecto de destaque foi o da regulamentação, que gerou efeitos diretos nas instituições (Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação) e nos procedimentos de avaliação (Provão do MEC, ENEM, ENADE). A regulamentação, por sua vez, aconteceu de modo a permitir o ativismo presidencial em razão das relações políticas estabelecidas com o Poder Legislativo ou com o Poder Judiciário, que muitas vezes se quedou inerte sob o fundamento de que deveria respeitar a repartição de competências.

Diante disso, neste capítulo discorreremos sobre a constituição do macroprocesso de regulamentação, sobre a relação desse macroprocesso com a instauração de um movimento pendular da epistemologia jurídica que fez surgir um sistema híbrido (*commonlawlização*) e sobre os efeitos jurídicos do reordenamento sobre processos de institucionalização e a avaliação. Neste tópico, indicam-se, ainda que inicialmente, princípios de rarefação que remetem a um sistema de dispersão, no sentido da noção foucaultiana da expressão.

4.1 Macroprocesso de regulamentação legal da educação

A vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, foi acompanhada por um conjunto de ações que tiveram por escopo a realização da reforma do Estado (nas áreas

Administrativa, Tributária e da Previdência Social)), como anunciado em todo o texto da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária. Embora não fosse um elemento nuclear da Reforma, a Educação seria alcançada, porque era concebida como um entrave ao desenvolvimento econômico do País, constituindo-se numa parte fundamental da política social do Governo.

A Mensagem Presidencial é um gênero discursivo elaborado pelo Presidente da República e encaminhado aos membros do Congresso Nacional a fim de que seja exposta a situação do País e solicitadas as providências que julgar necessárias. Está prevista no artigo 84, inciso XI, da Constituição Federal e se constitui numa herança do Brasil Império⁵¹. Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou sua Mensagem, esclarecendo, no campo da Educação, qual era o legado dos governos anteriores segundo sua perspectiva: desigualdade social e sua interferência no processo de ingresso e permanência na escola; instalações escolares deficientes; professores despreparados e mal pagos; falta de material didático; distribuição irregular da rede escolar e deficiência do sistema de ensino; repetência, evasão.

A situação de pobreza em que vive mais da metade da população infanto-juvenil dificulta o cumprimento dos preceitos legais de frequência à escola entre 7 e 14 anos e da proibição de ingresso de menores de 14 anos no mercado de trabalho. Os benefícios não se repartem de maneira equitativa e as ações públicas têm sido pouco efetivas para corrigir as desigualdades educacionais entre níveis de ensino, entre regiões, Estados e Municípios e entre o meio rural e urbano.

Atualmente, o fato de uma criança estar numa escola municipal, ou no meio rural, ou nas regiões Norte e Nordeste, destina-lhe, quase certamente, uma educação de pior qualidade do que se estivesse numa escola estadual, ou no meio urbano ou nas regiões Sul e Sudeste. As crianças em situação de pobreza, quando conseguem ingressar no sistema educacional, encontram instalações escolares deficientes, professores despreparados e mal pagos, falta de material didático, fatores que diminuem as chances dessas crianças continuarem seus estudos.

A rede escolar, aparentemente suficiente, é mal distribuída. Apesar de 80 por cento das unidades escolares estarem nas áreas urbanas, persistem sérias deficiências no atendimento às periferias, nas quais a presença de vários turnos tem-se acentuado, diminuindo significativamente o já reduzido tempo de permanência da criança na escola.

Sob a perspectiva regional, os graus mais elevados em termos de cobertura da demanda, rendimento escolar e qualidade do processo educacional encontram-se nas regiões com níveis mais altos de desempenho econômico. Nessas áreas registram-se, paradoxalmente, baixos índices de atendimento escolar nos espaços periféricos, onde estão localizados os bolsões de pobreza. (CARDOSO, 1995)

⁵¹Segundo informações extraídas do *site* da Presidência da República (2021), “as mensagens presidenciais, enviadas a cada ano ao Poder Legislativo, podem ser consideradas herança da época do Brasil Império. Antes da Proclamação da República, em 1889, o imperador ou regente fazia um discurso nas sessões de abertura e encerramento do ano legislativo, reunidas Câmara e Senado. Esse pronunciamento recebia o nome de Fala do Trono e, assim como a mensagem presidencial, era uma determinação constitucional, expressa nos artigos 18 e 19 da Constituição de 1824. Na fala do trono, o governo prestava informações sobre a situação do País e também sugeria as providências reclamadas pelo bem público”.

O texto que trata da Educação se inicia discorrendo sobre a situação de pobreza e sua relação com o preceito constitucional de acesso e permanência na escola. Além disso, problematiza o fato de o menor de 14 (catorze) anos não poder ingressar no mercado de trabalho. Há, em seguida, menção à dificuldade de repartição equitativa dos recursos entre as regiões do Brasil, o que favorece a permanência da desigualdade social. Tudo isso para demonstrar a ineficiência do sistema educacional que, segundo Saviani (2017), deveria pressupor a realização de uma ação intencional, consciente, refletida.

O sistema, para Fernando Henrique Cardoso, era ineficiente, pois estruturado com unidades escolares deficientes, professores despreparados e mal pagos, alunos sem material didático, diminuindo as chances de continuidade nos estudos. Saviani (2017, p. 2) afirmou que o sistema “é produzido pelo homem a partir de elementos que não são produzidos por ele, mas que a ele se oferecem na sua situação existencial.” Aquilo que se oferecia era escasso, de má qualidade, e gerava resultados pífios. Em cima disso o Presidente sustentava seus argumentos para demonstrar que as alterações na seara educacional eram mais que necessárias.

Na Mensagem, o Presidente ainda insiste com a ideia de que o problema da educação como um todo eram as condições materiais, de capacitação docente, de organização das atividades institucionais, de ausência de uma carreira baseada no mérito:

A baixa qualidade do ensino é consequência de condições materiais e de capacitação e organização inadequadas para as atividades docentes, bem como da ausência de conhecimentos atualizados sobre o processo ensino-aprendizagem. Problemas de formação e de remuneração do magistério, precariedade dos prédios escolares, insuficiência de material de apoio a estudantes e professores, ausência de carreiras baseadas no *mérito*⁵² dificultam, ou mesmo impedem, a concretização de políticas estáveis de educação. Tudo isso desdobra-se na oferta de uma educação defasada das necessidades sociais, culturais e econômicas contemporâneas. (CARDOSO, 1995, Grifo nosso)

O diagnóstico foi complementado por informações estatísticas⁵³ que justificaram a intenção do novo Governo, que era a de realizar uma reforma estrutural da Educação, mesmo que para isso fosse necessário modificar as competências do Ministério da Educação e do então

⁵² Note-se, aqui, a relação explícita com a perspectiva neoliberal: o mercado premia aqueles que têm mérito. Não havendo uma carreira baseada no mérito, muito embora a maioria das carreiras dos estados e mesmo federais levassem em conta as titulações universitárias, além do tempo de serviço, este fato é desconsiderado aqui e na política que se implementará com as tentativas de avaliação e remuneração por mérito (em geral aferido este pelos níveis obtidos pelos estudantes nas avaliações de larga escala).

⁵³ Em 1991, dos 20 milhões de brasileiros entre 15 e 19 anos, somente 15 por cento tiveram acesso ao ensino médio. Isso se agrava, quando se observa que, de 100 matriculados no ensino médio, apenas 49 chegam a concluí-lo. Ademais, 50 por cento dos brasileiros que cursam este grau de ensino se encontram matriculados em escolas noturnas de péssima qualidade. (CARDOSO, 1995)

Conselho Federal de Educação na condução da Educação nacional ou instituir programas de avaliação interna, externa ou de autoavaliação:

O Ministério da Educação e do Desporto deverá passar por reformas em sua estrutura interna para deixar de ser um executor e gestor de escolas, e atuar efetivamente como regulador das políticas de educação com vistas à qualidade do ensino; como financiador das prioridades educacionais; e como avaliador do desempenho escolar dos alunos, de modo a propiciar à sociedade e ao Governo informações úteis e confiáveis. (CARDOSO, 1995, p. 49)

O verbo *deverá* se apresenta como um reflexo do conjunto de domínios que permite o aparecimento de objetos: é em razão do diagnóstico apresentado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso que o Ministério da Educação e do Desporto deverá passar por reformas. Ele precisava de uma mudança em sua estrutura interna para ser um regulador das políticas de educação, um financiador das prioridades educacionais, um avaliador do desempenho escolar dos alunos, para deixar de ser um executor e gestor de escolas. Note-se que a passagem de “gestor” para regulador e financiador se filia ao ideário de Estado dentro da ideologia neoliberal.

Só que a mudança na estrutura interna no Ministério da Educação dependia de um reordenamento jurídico, pois o Brasil, de acordo com a Constituição Federal, deve observar o princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II. Então a lei cria e extingue cargos, altera competências, legitima diretrizes educacionais e disso emergem efeitos, como o da regulação, da avaliação, da quantificação de resultados. Há, então, um macroprocesso de regulamentação cujos efeitos seriam, na proposta ideológica, aqueles que beneficiariam o desenvolvimento social e econômico gerido pelo mercado e regulado pelo Estado, também seu financiador. No entanto, ao contrário do que defendia Costa (2007), entendemos que a regulamentação não é um macroprocesso discursivo equivalente aos da implementação, da institucionalização e da avaliação: é a fonte da qual emergirão consequências, determinando ações e programas cujos efeitos serão sentidos até os dias atuais.

Ocorre que o reordenamento jurídico dependia (e continua dependendo) da participação do Congresso Nacional. Isso já havia sido percebido pelo referido autor (COSTA, 2007, p. 132), ao afirmar que o Presidente planejava “atuar junto ao Congresso para intervir na tramitação de vários projetos que poderiam atrapalhar os planos já estabelecidos para as reformas”. Mas este trabalho, no exame da equivalência dos macroprocessos, encontra a primazia da regulamentação diante dos outros três (implementação, institucionalização e avaliação). Em suas regularidades discursivas, percebe-se que o Presidente da República se permitiu extrapolar os limites das competências dos Poderes da União a fim de realizar o seu

projeto de governo. E essa extrapolação se justificava nas mesmas razões de ser das reformas do Estado: superar a burocracia e alavancar o crescimento econômico.

Ao mesmo tempo em que encaminhava ao Congresso Nacional propostas de leis que modificariam as competências entre as principais instituições do sistema nacional de ensino, tratou também de impedir que o projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB, Lei n.º 9.394/1996, fosse aprovado no Senado Federal, assim como já tinha sido feito na Câmara dos Deputados.

O Governo buscou apoio do Senador Darcy Ribeiro, que tinha um projeto alternativo em tramitação na Casa. Ele, então, contribuiu para que a discussão da LDB acontecesse apenas na legislatura seguinte e, “com sua base majoritária no Congresso, o Governo conseguiu aprovar uma versão originada no projeto de Darcy Ribeiro, descartando o empreendimento da sociedade educacional organizada.” (COSTA, 2007) Os esforços de quase uma década foram substituídos por uma lei que atendia aos interesses neoliberais, especialmente aqueles que pensavam na escola como um espaço para formação de mão de obra para o mercado de trabalho.

As estratégias de mobilização que funcionaram na Constituição Federal de 1988 falharam na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. Sob o argumento da estabilidade da moeda e do controle da inflação, constituiu-se discursivamente o ambiente propício para que acontecesse o reordenamento da Educação e de tudo aquilo que estava em sua estrutura. Era preciso repensar o sistema nacional de ensino, os docentes, o material didático, as regras de financiamento, a natureza jurídica das instituições de ensino, enfim, era necessário repensar com urgência, ainda que os ritos burocráticos do processo legislativo precisassem ser substituídos.

A partir da *cadeia textual* material, no sentido faircloughiano (2001), formada por leis, decretos, medidas provisórias, portarias, resoluções, pareceres etc., é possível perceber as regularidades discursivas que permitiram a instauração do reordenamento jurídico. A análise dessa cadeia é instável, achando-se no exame de descontinuidades ou na configuração mais provisória de elementos desse *arquivo* que se busca.

4.2 Legislatura por medidas provisórias: ativismo presidencial em nome do sucesso econômico

As medidas provisórias foram introduzidas no direito positivo brasileiro pela Constituição Federal de 1988, no bojo do artigo 62, em substituição ao antigo decreto-lei. Elas

configuram uma categoria especial de atos normativos emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei. Bandeira de Mello (1996, p. 71) enumera as características que distinguem as medidas provisórias das leis: “a) órgão competente (Chefe do Poder Executivo); b) caráter excepcional e efêmero; c) precariedade, pois podem ser rejeitadas a qualquer momento pelo Congresso Nacional; d) perda de eficácia desde o início; e) relevância e urgência.”

As características próprias das medidas provisórias nos permitem observar o seu caráter de excepcionalidade, o que exige por parte do Chefe do Poder Executivo prudência e comedimento, sob pena de extrapolar os limites de sua competência. De qualquer forma, o uso arbitrário pode ser, ao menos em tese, controlado pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário. É o que esclarece Novelino:

O uso desmedido por sucessivos Presidentes ao longo dos anos tem suscitado dúvidas sobre a legitimidade deste instrumento de caráter excepcional. Não obstante, em tempos nos quais se exige dos governantes respostas e medidas cada vez mais rápidas e imediatas, é inquestionável a importância de um meio célere para atender situações de urgência. A utilização indevida ou abusiva deve ser reprimida por meio de uma atuação mais rigorosa do Poder Legislativo quando da apreciação dos pressupostos constitucionais, e, excepcionalmente, pelo Poder Judiciário, quando provocado para tal. (2011, p. 680)

O Presidente Fernando Henrique Cardoso foi quem mais editou medidas provisórias desde a promulgação da Constituição Federal até 2002. Foram 365 (trezentos e sessenta e cinco) em 96 (noventa e seis) meses de Governo, representando uma média de uma medida provisória a cada 7,8 dias. Esse ativismo por medidas provisórias revela uma posição autoritária do Presidente da República, que se vale de um ato normativo para exercer uma função que não lhe é típica. Semelhante ativismo é apenas comparável ao encontrado no atual encontrado no Governo de Jair Messias Bolsonaro, que edita uma média de 70 (setenta) medidas provisórias por ano, algo jamais visto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. (BITTAR; BRANDÃO, 2020) No caso específico de Bolsonaro, nem todas as medidas provisórias editadas são convertidas em lei, operando-se sobre elas o fenômeno da caducidade. Aqui, o Congresso Nacional tem tentado limitar o exercício legiferante do Presidente da República.

A liberdade política é um atributo que se encontra apenas nos governos moderados, como enuncia Montesquieu (2009). Existindo abuso de poder, tem-se a inevitável atuação de outra força como um contrapeso:

A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela não existe sempre nos Estados moderados. Ela só existe quando não se abusa do poder. Mas é

uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites. Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. (MONTESQUIEU, 2009, p. 167)

Em relação ao contrapeso, urge salientar que é resultante de um sistema historicamente reconhecido, nascido em Londres e aprimorado nos Estados Unidos, país defensor da ideia de que a estrutura do governo deve fornecer freios e contrapesos apropriados entre os diferentes departamentos. Essa é uma retomada do pensamento de Montesquieu (2009) e que tem assento no ordenamento jurídico brasileiro. A realidade do sistema de contrapesos é que os pressupostos de relevância e urgência são analisados subjetivamente pelo Presidente da República e nunca são respeitados rigorosamente. Em virtude disso são editadas medidas provisórias sobre assuntos irrelevantes e sem urgência. O Congresso Nacional ou o Poder Judiciário nunca se dispuseram a apreciá-los para julgá-los inconstitucionais.

É interessante observar que a atuação do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi tão autoritária a ponto de alterar o prazo constitucional de vigência de uma medida provisória. Até 2001, o prazo era de 30 (trinta) dias. A Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, ampliou o prazo de prorrogação, que é automática, para 60 (sessenta) dias, prorrogável uma vez pelo mesmo período. Esse prazo fica suspenso durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, diferentemente do que acontecia antes de 2001. Essas mudanças revelam o trabalho de dois Poderes da União para o reordenamento jurídico em nome das Reformas de Estado que pretendiam fazer, de modo que se pode afirmar que o simples fato de ser aprovado algo pelo Legislativo, não se foge do exercício abusivo do poder.

A edição de uma medida provisória gera, pois, dois efeitos imediatos. O primeiro, de ordem normativa, consiste na inovação da ordem jurídica, uma vez que a medida provisória possui vigência e eficácia imediatas. O segundo efeito, de natureza ritual, consiste na provocação para que o Congresso Nacional promova a instauração do adequado procedimento de conversão em lei.

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 62, § 6º, caso não seja apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação, a medida provisória entra em regime de urgência, sobrestando-se todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (Senado Federal ou Câmara dos Deputados) até que se ultime sua votação.

É preciso analisar um exemplo da relação de poder que se apresenta neste trabalho como essência do macroprocesso de regulamentação. A Constituição Federal, em seu artigo 48,

inciso X, estabelecia⁵⁴ que “a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas” (BRASIL, 1988) era competência do Congresso Nacional. Isso significa que para realizar a mudança estrutural do Ministério da Educação e do Desporto o Presidente da República deveria contar com a atuação do Congresso Nacional.

Entretanto, o Presidente da República extinguiu, consoante disposto no artigo 6º, por meio de uma medida provisória, os mandatos dos membros do Conselho Federal de Educação, e deslocou suas atribuições e competências ao Ministro de Estado da Educação⁵⁵. Esse deslocamento foi imediato, pois a vigência e eficácia da medida provisória é datada de sua publicação. A extinção desses mandatos é, em síntese, a extinção de funções públicas, que podem ser atribuídas a servidores contratados temporariamente, com base no artigo 37, inciso IX, ou de natureza permanente, quando exercidas por servidores efetivos, de acordo com o inciso V do mesmo artigo. A atuação do Presidente deveria ter sofrido controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário.

Como o Congresso poderia ser demasiadamente lento nessa atuação, o Presidente da República editou a Medida Provisória n.º 1.159, de 26 de outubro de 1995, alterando dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, instituindo o Conselho Nacional de Educação no lugar do Conselho Federal de Educação e renovando suas competências:

~~Art. 7º Ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação.~~
(Redação da Lei n.º 4.061/1961)

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (Redação da Medida Provisória n.º 1.159/1995)

No primeiro texto, o Ministério da Educação e Cultura se submetia às decisões do Conselho Federal de Educação; no segundo, o Conselho (agora Nacional de Educação) tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. A simples leitura dos textos nos permite observar que houve um processo de transformação do

⁵⁴ Esse inciso foi alterado pela Emenda Constitucional n.º 32/2001, que lhe deu nova redação: “criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b”. O artigo 84, VI, b, por sua vez, trata das competências do Presidente da República. Com a Emenda Constitucional n.º 32/2001, o Presidente passou a ter a atribuição para a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.” (BRASIL, 1988)

⁵⁵ O artigo 6º da Medida Provisória n.º 1.159, de 24 de novembro de 1995, dispõe que: “São extintos os mandatos dos membros do Conselho Federal de Educação, devendo o Ministério da Educação e do Desporto exercer as atribuições e competências do Conselho Nacional de Educação, até a instalação deste”.

órgão público da administração federal, o qual não aconteceu a partir de uma lei emanada do Poder Legislativo, mas por meio de uma medida provisória do Poder Executivo. Vale lembrar que a Medida Provisória, de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, deve ser editada apenas e tão somente em casos de relevância e urgência, o que não se verifica no caso em comento.

A Medida Provisória n.º 1.159/1995 foi submetida, de imediato, ao Congresso Nacional, conforme prevê a Constituição Federal, e foi convertida na Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. A conversão deve acontecer em até 120 (cento e vinte) dias, mas como se percebe, o trâmite entre Executivo e Legislativo foi tão dinâmico que não alcançou o período de 30 (trinta) dias. De fato, essas circunstâncias demonstram que o poder é exercido por diferentes nós da cadeia e que nestes casos, um nó é apenas espelho do outro, secundando-o para tornar legal o exercício abusivo do poder. O Presidente tinha urgência, e a Medida Provisória foi uma forma de pressionar o Congresso Nacional que, agindo, demonstrou à Nação, a sua intenção contributiva para que o projeto do Governo desse certo.

Esse deslocamento das atribuições e competências foi sentido no decorrer dos anos seguintes, conforme se observa em Fagundes (2014). Ele fala de um lugar específico, que é a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior/ABMES, revelando desconforto das Instituições de Ensino Superior em relação à atuação do Ministério da Educação em face instituições privadas:

Inquestionável, portanto, a importância do Conselho Nacional de Educação e de sua Câmara de Educação Superior, para a condução das atividades no âmbito do sistema federal de ensino, malgrado sua atual postura, mais caracterizada como órgão de atuação meramente homologatória dos atos oriundos do MEC, como se pode, por exemplo, verificar a partir das decisões padronizadas que indeferem os recursos interpostos contra as arbitrárias sanções impostas às instituições de ensino superior e seus cursos a partir dos indicadores decorrentes da realização do ENADE (CPC e IGC). (FAGUNDES, 2014)

Pode-se afirmar que o reordenamento legislativo, com extinção de mandatos, funções públicas, a revogação das atribuições e competências do Conselho Federal de Educação, permitiu que o Ministério da Educação exercesse poder sobre o Conselho Nacional de Educação, que passou a proferir decisões homologatórias mantendo decisões compreendidas por outros setores sociais como arbitrárias e descontextualizadas.

Considerando que custaria muito ao Presidente da República explicar a relevância e urgência de todas as medidas provisórias, em 2001 a Emenda Constitucional n.º 32 deu mais autonomia ao Presidente, demonstrando que a empreitada deu certo e que só faltava a sua efetivação, no texto constitucional. Isso, por si só, já demonstra a existência de um

macroprocesso – o da regulamentação – para o reordenamento jurídico da educação. A partir dele surgiriam todos os efeitos possíveis, inclusive em outras gestões. A submissão da Educação ao Ministério da Educação e não ao Conselho Nacional de Educação, que é um órgão técnico, já demonstra o projeto que se tinha para a educação.

A sucessiva reedição de medidas provisórias foi a estratégia do Governo de Fernando Henrique Cardoso para garantir a aprovação da Lei n.º 9.131/1995. É que as medidas provisórias foram reeditadas em sessões legislativas distintas, garantindo a movimentação das bancadas políticas, até que fosse possível a aprovação da lei.

A intenção do Presidente da República, inscrita em sua Mensagem ao Congresso Nacional, foi reafirmada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995:

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. **Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde**, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (1995b, p. 13) (Grifo nosso)

O texto esclarece que a reforma do Estado se sustenta no programa de privatizações, que “transfere para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente”. Com isso, “o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde [...]”. Assim, confirmam as metas prioritárias do Planejamento Político-Estratégico, 1995-1998, donde se extrai a informação de que era necessário retirar da Constituição Federal os dispositivos que engessavam o sistema educacional e tornava as instituições burocráticas, excessivamente formais.

Rever o arcabouço normativo para incentivar a inovação implica: retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional; aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; modificar as regulamentações para garantir maior autonomia à escola; transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso necessitava de amplos poderes para realizar uma profunda reforma em todos os níveis e modalidades de ensino, de acordo com o projeto neoliberal de sociedade e de educação. Nisso se verifica o que se intitulou, neste trabalho, de ativismo presidencial. A competência deliberativa e normativa do Conselho Federal de Educação impedia que o Executivo centralizasse, como desejava, a realização da reforma educacional proposta em sua totalidade, com o mínimo de discussões ou concessões.

4.3 Efeitos jurídicos do reordenamento da Educação

As primeiras ações do Governo de Fernando Henrique Cardoso para reformar o sistema de ensino foram dirigidas à reestruturação das relações de poder entre algumas importantes instituições, de modo a conceder ao Poder Executivo, na figura do Ministério da Educação, as prerrogativas de formulação e de deliberação sobre as matérias relativas à Educação. Essas ações se materializaram em práticas legais e políticas. Com fundamento na autonomia do Presidente para editar medidas provisórias e com o apoio do Congresso Nacional, o Governo conseguiu aprovar leis que modificaram as práticas discursivas de duas importantes ordens institucionais: o Conselho Nacional de Educação e as instituições de ensino superior.

Essa geração de mudanças sociais por meio da alteração de práticas discursivas, que Fairclough (2001) chama de *tecnologização do discurso*⁵⁶, foi o processo mais recorrente no reordenamento. O percurso intertextual e interdiscursivo abrangeu o envio de Projetos de Lei ao Congresso Nacional, a sua tramitação legislativa e o resultado do processo, que é a lei em si, bem como o encaminhamento de Medidas Provisórias, com fundamento de relevância e urgência, trancando a pauta do Congresso Nacional até que fossem convertidas em lei. Uma vez estabilizadas nesse gênero, esses Projetos de Lei e essas Medidas Provisórias reconstituíram

⁵⁶ Segundo Fairclough (2001, p. 265), “a tecnologização do discurso sugere que na sociedade moderna as tecnologias do discurso, de que são exemplo a entrevista, o ensino, o aconselhamento e a publicidade, têm assumido e estão assumindo o caráter de técnicas transcontextuais que são consideradas como recursos ou conjunto de instrumentos que podem ser usados para perseguir uma variedade ampla de estratégias em muitos e diversos contextos. As tecnologias discursivas são cada vez mais adotadas em locais institucionais específicos por agentes sociais designados.”

os tipos e os valores dos gêneros das práticas discursivas modificadas, tendo, por conseguinte, relações intertextuais constitutivas com respeito aos textos que passam a ser produzidos nas práticas das instituições atingidas. Além disso, essas relações também dizem respeito aos outros textos legais que as novas leis modificam. Nestes exemplos, as mudanças alcançaram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, que ainda vigorava, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Parte do processo de desburocratização, previsto no Planejamento Político-Estratégico (1995-1998), consolidou-se como uma intensa atividade em face das reformas educacionais e dos espaços institucionais de poder que poderiam oferecer resistência. Nessa situação, encontra-se um jogo de *eventos, conjunturas e estruturas* que vão se reformulando por meio das práticas políticas entre os Poderes da União: Executivo, Legislativo e Judiciário. No caso da criação de um Conselho Nacional de Educação, prevista no artigo 9º, § 1º, da Lei n.º 9.394/1996 (“Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.”), a matéria já vinha sendo tratada por meio de medidas provisórias desde o governo de Itamar Franco. Fernando Henrique Cardoso deu continuidade a essa forma autoritária de lidar com a regulamentação.

A Medida Provisória n.º 1.159, de 26 de outubro de 1995, menciona a colaboração de um Conselho Nacional de Educação ao Ministério da Educação⁵⁷, e foi convertida na Lei n.º 1.131, de 24 de novembro de 1995. Nessas condições, o Conselho Nacional de Educação, diferentemente do antigo Conselho Federal de Educação, perdeu prerrogativas de normatizar, tornando-se mero órgão de colaboração. Como a Medida foi aprovada, este Conselho foi resultado de uma lei convertida a partir de uma medida provisória, e não de uma lei emanada originariamente do Poder Legislativo. Vale lembrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, instituída pela Lei n.º 4.024/1961, falava em Conselho Federal de Educação, e o arranjo que se apresentou foi para promover a reestruturação das instituições, flexibilizando o processo legislativo que deveria ser observado.

Em síntese, o Conselho Federal de Educação foi criado pela Lei n.º 4.024/1961, observando-se a competência descrita no bojo do artigo 5º, inciso XV, *d*, da Constituição Federal de 1946, vigente à época, e foi transformado em Conselho Nacional de Educação pela Lei 1.131/1995, fruto da conversão de uma medida provisória, em confronto com a ideia dada

⁵⁷“Art. 1º Os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, passam a vigorar com a seguinte redação: [...] § 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.”

pela Constituição Federal de 1988 de que a criação de órgãos da administração pública deveria partir do Congresso Nacional.

O Conselho Federal de Educação, que na Lei n.º 4.064/1961, tinha competência decisória; na Lei n.º 1.131/1995 passou a ser chamado de Conselho Nacional de Educação e a ter atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Vejam-se as alterações no corpo de competências:

~~Art. 9º Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:~~

- ~~a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; (Vide Decreto lei nº 842, de 1969)~~
 - ~~b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos; (Vide Decreto lei nº 842, de 1969)~~
 - ~~c) pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores;~~
 - ~~d) opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários;~~
 - ~~e) indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio (artigo 35, parágrafo 1º) e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior, conforme o disposto no artigo 70;~~
 - ~~f) vetado~~
 - ~~g) promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgar conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei;~~
 - ~~h) elaborar seu regimento a ser aprovado pelo Presidente da República;~~
 - ~~i) conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles;~~
 - ~~j) sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino;~~
 - ~~l) promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino;~~
 - ~~m) adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino;~~
 - ~~n) estimular a assistência social escolar;~~
 - ~~o) emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação e Cultura;~~
 - ~~p) manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação;~~
 - ~~q) analisar anualmente as estatísticas do ensino e os dados complementares.~~
- ~~§ 1º Dependem de homologação do Ministro da Educação e Cultura os atos compreendidos nas letras a, b, d, e, f, h e i;~~
- ~~§ 2º A autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior caberão aos conselhos estaduais de educação na forma da lei estadual respectiva.— (BRASIL, 1961)~~

Art. 7º [...]

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;

- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
 - f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
 - g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
- § 2º O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas Câmaras, mensalmente e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
- § 3º O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata.
- § 4º O Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer. (BRASIL, 1995)

O novo órgão da administração pública foi criado, então, a partir de uma medida provisória, de outubro de 1995, convertida em lei em menos de trinta dias, com transformação radical no rol de suas competências. As decisões, opiniões, pronunciamentos e estudos foram substituídos por manifestações, pareceres, acompanhamentos e deliberações, demonstrando que as decisões seriam tomadas, em última instância, pelo Ministro de Estado da Educação.

As sucessivas alterações legais forneceram ao Ministério da Educação todos os poderes decisórios para a criação de outros campos institucionais ainda, sobretudo em relação às instituições de ensino superior privadas, cuja natureza jurídica foi recorrentemente alterada a partir de 1995: Decreto n.º 2.207/1997; Decreto n.º 2.306/1997; Decreto n.º 3.860/2001; Decreto n.º 5.773/2006 e Decreto n.º 9.235/2017. De certa forma, a *cadeia textual* normativa retromencionada foi consolidando a ideia centralizadora do Ministério da Educação, que extrapola os limites de sua competência, atingindo, inclusive, a autonomia das instituições, a liberdade didático-pedagógica do professor, entre outros princípios da Educação elencados na Constituição Federal. Para se ter uma ideia, a autorização para a criação de instituições e cursos de ensino superior passou a ser decidida, em última análise, pelo Ministério da Educação, ainda que para fins de supervisão, avaliação e reconhecimento, consoante previsto no artigo 40 do Decreto n.º 9.235/2017:

Art. 40. As universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto no art. 41, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação os cursos criados por atos próprios para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias, contado da data do ato de criação do curso. (BRASIL, 2017)

Urge destacar que a competência, que era do Conselho Nacional de Educação, e de suas câmaras, foi suprimida ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso, pela Medida Provisória n.º 2.216, de 31 de agosto de 2001, no bojo dos artigos 20 e 21. A Câmara de Educação Superior passou a se manifestar somente nos processos relativos aos cursos de Direito

e aos da área de saúde (Medicina, Psicologia e Odontologia) e sobre o credenciamento das instituições que pretendem ministrar cursos na área jurídica e da saúde, e sobre o credenciamento e o credenciamento de universidades e centros universitários, ficando sob a responsabilidade do Ministério da Educação a manifestação sobre os demais cursos de graduação e o credenciamento e o credenciamento das instituições de ensino superior correspondentes.

No que diz respeito aos Estatutos e Regimentos, a competência da Câmara restringe-se, atualmente, à aprovação dos Estatutos das Universidades e Centros Universitários, enquanto que a aprovação de regimentos das instituições não universitárias ficou sob a responsabilidade do MEC (MEC, 2021). As atribuições da Câmara de Educação Superior foram modificadas pela Medida Provisória n.º 147, de 15 de dezembro de 2003, convertida na Lei n.º 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior.

Essas sucessivas alterações legais forneceram ao MEC todos os poderes decisórios para a criação de outros campos institucionais ainda, especialmente em relação às instituições de ensino superior privadas. Com relação à alteração de espaços institucionais, há na Lei n.º 1.131/1995, especificamente nos artigos 3º e 4º, um aspecto importante: a criação do sistema de avaliações periódicas das instituições e dos cursos superiores. Essa criação provocou ao menos duas alterações em práticas institucionais: 1) atribuições ao Instituto de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira/INEP, fortalecendo-o como instituição; 2) geração de novos gêneros e uma nova conjuntura para as instituições de ensino superior. Os artigos 3º e 4º mencionados foram revogados pelo governo seguinte, quando editou a Lei n.º 10.861/2004, alterando a forma de avaliação.

O fortalecimento do INEP pode ser percebido, por exemplo, quando lhe foi outorgada a possibilidade de editar portarias, como a de n.º 12, de 5 de setembro de 2002, que instituiu o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior/IGC. Esse Índice passou a ser utilizado como referencial orientador das comissões de avaliação institucional: “O IGC será utilizado, entre outros elementos e instrumentos referidos no art. 3º, § 2º da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, como referencial orientador das comissões de avaliação institucional.” (BRASIL, 2004)

Fato é que o sistema de avaliações estabeleceu uma série de consequências às instituições de ensino como, por exemplo, a adoção de uma política de internacionalização como a prevista na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, de 1998. É que as instituições deveriam apresentar relatórios periódicos de seus processos avaliativos contemplando as dez dimensões previstas na Lei do SINAES:

Artigo 11

Avaliação da qualidade

- a) A qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas as suas funções e atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Uma autoavaliação interna transparente e uma revisão externa com especialistas independentes, se possível com reconhecimento internacional, são vitais para assegurar a qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Visando a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar a devida atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais específicos. Os protagonistas devem ser parte integrante do processo de avaliação institucional.
- b) A qualidade requer também que a educação superior seja caracterizada por sua dimensão internacional: intercâmbio de conhecimentos, criação de redes interativas, mobilidade de professores e estudantes, e projetos de pesquisa internacionais, levando-se sempre em conta os valores culturais e as situações nacionais.
- c) Para atingir e manter a qualidade nacional, regional ou internacional, certos componentes são particularmente relevantes, principalmente a seleção cuidadosa e o treinamento contínuo de pessoal, particularmente a promoção de programas apropriados para o aperfeiçoamento do pessoal acadêmico, incluindo a metodologia do processo de ensino e aprendizagem, e mediante a mobilidade entre países, instituições de educação superior, os estabelecimentos de educação superior e o mundo do trabalho, assim como entre estudantes de cada país e de distintos países. As novas tecnologias de informação são um importante instrumento neste processo, devido ao seu impacto na aquisição de conhecimentos teóricos e práticos. (DECLARAÇÃO, 1998)

Outra intervenção sobre as práticas discursivas institucionais se deu com a Lei n.º 9.192/1995, que alterou a forma de escolha dos dirigentes universitários. Preceitua o artigo 1º dessa Lei que o Presidente da República escolherá o Reitor e o Vice-Reitor a partir de uma lista tríplice organizada pelo órgão colegiado institucional. Tradicionalmente, a escolha respeitava a autonomia da universidade e o Presidente da República nomeava o professor mais bem votado. Só que a redação abriu margem para que o Chefe do Executivo escolhesse o Reitor e o Vice-Reitor sem uma vinculação com a decisão do órgão colegiado:

Art. 1º O art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977, e pela Lei nº 7.177, de 19 de dezembro de 1983, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal; [...] (BRASIL, 1995) (Grifo nosso)

No que respeita à designação dos reitores das universidades, em 2019, o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro editou a Medida Provisória 914, de 24 de dezembro,

tentando desobrigar o Ministro da Educação de acatar a votação do órgão colegiado, desrespeitando, com isso, a autonomia das instituições de ensino. O texto da Medida Provisória recebeu 24 (vinte e quatro) emendas, foi duramente criticado por profissionais da educação e entidades representativas, e perdeu a eficácia no dia 1º de junho de 2020. Frustrado com o insucesso de sua empreitada, o Presidente ainda editou a Medida Provisória n.º 974, de 10 de junho de 2020, que dispôs sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19, de que trata a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Foi realizado, em 2001, o *Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação – Formação de Professores*, por meio do qual o governo “tentava suprir a incapacidade de produção de pesquisa das muitas entidades que já então se ocupavam da formação de professores” (COSTA, 2007, p. 140). Enquanto o Congresso discutia a qualidade na educação, o que se via era o arrocho de recursos, a sobrecarga de trabalho, o rebaixamento salarial e a reforma curricular, tudo para fomentar um ambiente institucionalizado para o reordenamento.

Do macroprocesso originam-se efeitos, entre os quais o da avaliação institucional, conforme mencionado. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/PAIUB, de 1993, foi a primeira versão de um documento nacional sobre avaliação institucional formulada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior/Andifes. Menezes (2001) esclarece que o PAIUB era um programa:

Para que as universidades criassem sistemas internos de avaliação – com posterior checagem pelos técnicos do MEC – que pudessem auxiliar no processo de aperfeiçoamento da instituição. A ideia do PAIUB era servir a um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas da universidade à sociedade, constituindo-se em uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior. Dessa forma, o PAIUB estabeleceu três fases centrais para o processo que seria desenvolvido em cada universidade: avaliação interna, avaliação externa e reavaliação.

O PAIUB concebia a autoavaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. A experiência do Programa foi curta, mas foi de fundamental importância para legitimar a cultura da avaliação. Fato é que o Ministério da Educação previa outros rumos para avaliação e deixou de apoiar o PAIUB, para implementar de um sistema com outras metas. Ainda em 1993, foi elaborado o Documento Básico para Avaliação das Universidades Brasileiras. A partir de então, a avaliação passou a ser preocupação das instituições de ensino. Percebe-se, assim, uma sistematização de elementos discursivos presentes em diversos instrumentos de

regulamentação, programas, documentos, atos normativos, leis, em que se forma certa regularidade.

A Constituição Federal, em seu artigo 209, inciso II, enuncia: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...] III – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.” (BRASIL, 1988) O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/PAIUB e o Documento Básico para Avaliação das Universidades Brasileiras, ambos de 1993, não regulamentaram a avaliação, mas subsidiaram a elaboração da Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, que instituiu o Exame Nacional de Cursos, regulamentado pelo Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, até chegar à Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior/SINAES, por exemplo, donde se origina o vigente Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes/ENADE.

Não se trata de mera regularidade cronológica, mas de um conjunto de discursos, materializados em diversos gêneros discursivos – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/PAIUB, Documento Básico para Avaliação das Universidades Brasileiras, Lei, Decreto, Portaria (esta que é um ato normativo da administração pública) –, constituindo uma ordenação, próxima ao que Foucault indica na relação entre “dispersão” e “formação discursiva”:

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva [...] (FOUCAULT, 2008, p. 43)

Embora o Programa e o Documento integrem essa formação, eles não possuem, no ordenamento jurídico, *status* de lei (decreto ou portaria), não têm força cogente, podendo ser revistos. Foi o que aconteceu a partir da Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, que alterou a lógica do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/PAIUB:

A finalidade do exame [Nacional de Cursos] era avaliar, através do desempenho do aluno, a qualidade de ensino das instituições de ensino superior, e uma das alegações do MEC para testar os conhecimentos e a capacidade de aplicação do aprendizado dos alunos era que as instituições colocavam os profissionais menos experientes na graduação e isso afetava a qualidade do ensino oferecido. O aluno era obrigado a fazer a prova, sob o risco de não receber o diploma de conclusão de curso. (COVAC, 2020, p. 150)

O uso do Exame Nacional de Cursos com finalidade diversa daquela proposta no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/PAIUB gerou desconforto,

especialmente porque ranquearia os cursos com base nos resultados dos alunos e, por consequência, a própria instituição, embora a lei que instituiu o Conselho Nacional de Educação fizesse menção expressa no sentido de que o reconhecimento e o credenciamento periódico das instituições de ensino superior aconteceria a partir dos relatórios e das avaliações apresentados pelo Ministério da Educação. É o que dispunha o parágrafo único do artigo 2º da Lei n.º 9.131/1995:

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

~~Parágrafo único. No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o credenciamento de universidade ou de instituição não universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, após parecer do Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998)⁵⁸.~~

Parágrafo único. No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o credenciamento de universidade ou de instituição não universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, conforme regulamento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216, de 2001)

Observa-se que o credenciamento, o credenciamento, o reconhecimento e a autorização dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior dependeriam de ato do Poder Executivo, no caso o Presidente da República, após parecer do Conselho Nacional de Educação/CNE. A centralidade do Poder Executivo em detrimento do conselho técnico chama a atenção nesse processo de reordenamento jurídico.

Mas o efeito do reordenamento sobre a avaliação teve seus desdobramentos, especialmente se levarmos em consideração o teor da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior/SINAES, cujo objetivo é de “assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.” (BRASIL, 2004). O § 1º do artigo 1º dessa Lei esclarece as finalidades do SINAES, que seguem o ideal disciplinar do Ministério da Educação estabelecido a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso:

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004)

⁵⁸ A citação aparece tachada, pois o dispositivo foi revogado pela Lei n.º 9.649/1998.

Observa-se o emprego de palavras com vagueza semântica – eficácia institucional, efetividade acadêmica, identidade institucional – que exigem da instituição a exposição de todas as dimensões de sua atuação, e isso está previsto no artigo 2º, ao dispor que o SINAES deve assegurar a “avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos.” (BRASIL, 2004)

É preciso chamar a atenção que a Lei n.º 10.861/2004, já fora do governo de Fernando Henrique Cardoso, retoma termos e objetivos do PAIUB. A Lei n.º 10.861/2004 é, na dispersão dos enunciados normativos, a continuidade de um sistema nacional de avaliação, mas uma descontinuidade notável no que tange ao que se avalia e aos objetivos que se estabelece para essa avaliação. Isso aconteceu, especialmente porque a Lei de 2004 retomou o PAIUB e reconfigurou os objetivos das avaliações, que eram para atender às demandas do mercado e ao ranqueamento das instituições.

As dimensões mencionadas encontram-se previstas no artigo 3º da Lei, e são utilizadas pelos avaliadores do Ministério da Educação nos processos de reconhecimento ou credenciamento para aferir o desenvolvimento da instituição:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (BRASIL, 2004)

O Ministério da Educação, órgão vinculado diretamente ao Chefe do Executivo, tem em suas mãos conhecimento de todas as dimensões das instituições de ensino, inclusive os dados sobre a sustentabilidade financeira. Nos relatórios encaminhados pelas instituições de ensino há, inclusive, a necessidade de informar a projeção financeira para os próximos anos, sob o pretexto de ser essa informação um indicativo da *continuidade dos compromissos na oferta da educação*.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior/SINAES é resultado de uma previsão do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei n.º 10.172/2001, segundo a qual “a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2001). Esse artigo enuncia claramente que a União atraiu para si a responsabilidade pela avaliação e pela regulação da educação. Esse exemplo ratifica a ideia de que o reordenamento da Educação passaria pelo macroprocesso de regulamentação. É que o Plano Nacional de Educação se traduz num documento que, para ter validade, precisou ser aprovado pelo Congresso Nacional, consoante previsto no artigo 87, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” (BRASIL, 1996)

Na cadeia discursiva, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, inciso XXIV). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/1996, por sua vez, atribuiu à União a responsabilidade para a apresentação ao Congresso Nacional do Plano Nacional de Educação. Apresentado o Plano, este foi aprovado por meio da Lei n.º 10.172/2001. A Lei, em seu artigo 4º, previu a necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Avaliação. Em 2003, uma Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior, vinculada ao Ministério da Educação por meio das Portarias n.º 11 e 19, elaborou um relatório, do qual nasceu a Lei do SINAES, a Lei n.º 10.861/2004.

De acordo com Hood (2004) há três mecanismos para a regulamentação de atividades e serviços do Estado: a) controle, por meio de diretrizes do Governo, que define seus padrões de qualidade e orienta a compreensão semântica dessa palavra; b) competição, por meio da valorização de relações do mercado; c) influência horizontal de pares, manifestada por meio

de processos de autorregulação. Esses mecanismos foram reordenados no Governo de Fernando Henrique Cardoso, garantindo-lhe a combinação dos três mecanismos.

A legislação brasileira estabelece, assim, forte relação entre avaliação e regulação no contexto da Educação, mormente a superior. A Constituição Federal de 1988 formalizou princípios para o controle (artigo 209) e a garantia da educação (artigo 206), afirmando o dever do Estado na condução dos procedimentos de avaliação da qualidade do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, indica a finalidade da avaliação da educação brasileira e as atribuições da União:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Vide Lei nº 10.870, de 2004) (BRASIL, 1996)

O procedimento de autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, nos termos do artigo 46 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996, foi condicionado a um prazo limitado, devendo ser periodicamente renovado, após processo regular de avaliação. As deficiências eventualmente constatadas em decisão saneadora devem, de acordo com a Lei, gerar um conjunto de ações institucionais, sob pena de resultarem em “desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia, ou em descredenciamento.” Verhine (2015, p. 607) esclarece que:

Assim, a LDB consolidou a necessidade dos processos de avaliação, como pilar essencial da educação superior, seja na orientação das diretrizes políticas visando à melhoria do ensino, seja a respeito da orientação de ações de regulação, supervisão e controle estatal por parte dos órgãos públicos competentes.

O controle do Estado, promovido a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, não pôde ser realizado nem mesmo pelo Conselho Nacional de Educação, que ficou responsável pela atuação consultiva. O argumento do Governo era necessidade de melhoria dos índices educacionais para a garantia do investimento internacional e o fundamento era a necessidade de tutelar o direito social à Educação. Diferentemente do que aconteceu no governo de Fernando Henrique Cardoso, o controle promovido pela Lei 10.861/2004 se voltava muito

mais aos interesses pela qualidade da educação do que aos clamores do mercado e do ranqueamento das instituições, conforme já mencionado: “Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação.” Esse termo de compromisso é o gênero discursivo elaborado para indicar: a) o diagnóstico objetivo das condições da instituição; b) os encaminhamentos e as ações da instituição com vistas à superação das dificuldades enfrentadas; c) indicação de prazos e metas para cumprimento das ações e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes; d) criação de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. Verhine (2015, p. 608) esclarece quais são os órgãos responsáveis pela avaliação e pela regulação da educação superior no Brasil:

a avaliação e a regulação da educação superior no Brasil são conduzidas por órgãos diferentes. A avaliação realizada no âmbito do SINAES é coordenada pela Comissão de Avaliação de Educação Superior – CONAES, entidade colegiada composta de 13 membros nomeados pelo Ministro da Educação, e é executada nas suas três vertentes (focalizando o desempenho estudantil, os cursos e as instituições) pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia vinculada ao MEC que também se responsabiliza pela avaliação da educação básica. Em relação à regulação da educação superior, é preciso fazer distinção entre o sistema federal de educação, que abrange instituições e cursos de instituições federais e também privadas, e os sistemas estaduais e municipais, que, de acordo com a LDB de 1996, são ambos regulamentados através de seus respectivos Conselhos Estaduais de Educação.

Além dos mecanismos de avaliação e da definição das dimensões a serem trabalhadas por cada instituição de ensino, a Lei n.º 10.861/2004 estabeleceu ainda a necessidade de criação, no âmbito das instituições, de Comissões Próprias de Avaliação:

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004)

Essa Comissão atua em colegiado para a sistematização e prestação de informações ao INEP, elaborando relatórios anuais em ciclos de avaliação, sendo os dois primeiros relatórios parciais e o último total. A previsão de participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, de forma autônoma e independente, é uma tentativa de conferir à Comissão o atributo da gestão democrática.

CAPÍTULO V – MOVIMENTO PENDULAR DA EPISTEMOLOGIA JURÍDICA E SEUS REFLEXOS SOBRE O DIREITO EDUCACIONAL

Neste capítulo discorreremos sobre o deslocamento de competências constitucionais e sua contribuição para o reordenamento jurídico da Educação. Na verdade, o nominalismo jurídico foi substituído por atos normativos mais aptos à realização de um projeto de governo liberal, que buscava, sob o pretexto de “desburocratização”, o sucesso da implementação de seu projeto econômico. Embora se possa apontar que houve um interregno na sequência deste processo, sua não linearidade, num curto tempo em que outras vontades de verdade e de poder ocupavam as instituições, há que ressaltar também que houve continuidades, particularmente no que concerne aos sistemas de avaliação e a vinculação da educação ao mercado dando-lhe o caráter de formação profissional.

Em seguida, refletiremos sobre a intertextualidade constitutiva no cruzamento da teia normativa que regulamenta a Educação no Brasil. São leis, decretos, portarias, resoluções, enfim, são espécies de atos normativos constituindo, dentro de uma nova epistemologia, o reordenamento do direito educacional brasileiro.

Na investigação sobre o ordenamento discursivo e seus processos de rarefação, conferiu-se especial atenção à interdição como procedimento de exclusão. Trata-se da constante de que nem todo mundo pode dizer tudo sobre todas as coisas e em qualquer lugar, e de como diferentes *vontades de verdade* regulam de forma constante a dispersão dos discursos e seus gêneros.

O Direito assume, em nossa abordagem, alguma centralidade nesse processo ao estabelecer o princípio da legalidade e ao distribuir competências legislativas ou funções administrativas, como se pode verificar no que determina o artigo 22, inciso XXIV, ao dispor sobre a atribuição de competências: “Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.” (BRASIL, 1988). No universo jurídico, quem diz é a lei; e ao estudioso ou aplicador cabe a tarefa de buscar saber o que quis dizer a lei.

É possível analisar a constituição do direito à educação sob sua dependência de uma regulamentação legal para realizar o que se deseja seja no âmbito dos procedimentos didático-pedagógicos, seja na elaboração de políticas educacionais. Como estas regulamentações não se dão no vazio, mas no interior de vontades de verdade e vontades de poder, um conjunto de interdições acabam por atingir frontalmente a educação e sua forma de existência e modo de operação.

Neste trabalho, afirmou-se que as normas constitucionais que tratam da educação são contidas e de eficácia programática. Em outras palavras, a educação é um programa, um objetivo que precisa ser alcançado, mas que, na análise das legislações, fica à mercê de procedimentos, travestidos na forma de regulamentos, que são criados em diferentes momentos da política nacional e internacional, como verificamos no exame dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais elaborados no decorrer da história de nossa legislação. Tratamento equivalente é observado quando da previsão das normas de organização ou das normas de cunho axiológico que dizem respeito à educação. Estranhamente, a mesma lei que prevê a participação dos profissionais da educação na gestão democrática das escolas, reconhecendo os mesmos como agentes ativos, é aquela que estabelece condições subjetivas para que os gestores concedam a eles, ou não, a gratificação de estímulo à formação continuada; reduzindo-os a pacientes das vontades alheias.

Em sua *História da Loucura*, Foucault (1996) constrói a figura da “desrazão” como dicotomia ao império da ‘razão’ e discorre sobre a figura emblemática do louco como aquele cujo discurso não pode circular como o dos outros. Sua palavra pode ser considerada nula e não ser acolhida, não tendo verdade nem importância. Em nossa abordagem, à guisa de exemplo, tem-se o discurso de “escola sem partido” como um movimento de tensionamento dos limites entre razão e desrazão, como um processo de conjuração ideológica da docência, rotulando pessoas que não merecem credibilidade, por estarem difundindo uma suposta praxiologia de escola partidária.

O mesmo acontece com a crise promovida em relação aos conteúdos programáticos que propõem uma reflexão sobre a ideologia de gênero ou, ainda, quando se associa o espaço das Universidades Públicas ao crime de tráfico de drogas. Nesse processo de desrazão, pensadores catedráticos da educação nacional, como Paulo Freire, são ridicularizados e seus postulados criticados por quem, muitas vezes, nunca os estudou, nem aos autores que citam e sequer a temática da educação sobre a qual querem impor seu louco discurso. Há que se ressaltar: este discurso político tem seus efeitos: eles tem suas origens numa vontade de verdade e numa vontade de poder que pretende interditar todo e qualquer discurso que se contraponha ao que pensam ser “a verdade”. Estes são reduzidos a priori à desrazão.

Como ruptura da cadeia intertextual relativamente estável e perene do “direito civil” sobre a educação, vê-se a emergência interdiscursiva de enunciados religiosos, midiáticos e políticos que, pela via do “direito comum” e do ativismo jurídico desconstroem abruptamente a posição de sujeito do professor e toda a estrutura de objetos, conceitos e modalidades enunciativas que a sustentavam. O professor é, então, o “louco da vez”. Suas palavras,

entretanto, em lugar de não serem ouvidas são criminalizadas. Então, dilui-se a noção de gestão democrática, de formação plena do indivíduo, de liberdade de ensinar e passa-se, sob o pretexto da legalidade, a educação às mãos de policiais militares. Não foi em vão que o Decreto n.º 10.004, de 5 de setembro de 2019, passou a autorizar a contratação pelas Forças Armadas, sob a coordenação do Ministério da Defesa, de militares inativos como prestadores de serviços nas escolas por tempo certo. Da mesma forma, com o mesmo objetivo, é também evidente o crescente processo de implementação de escolas “militarizadas” em todos os Estados brasileiros.

Recentemente, precisamente em setembro de 2019, o ex-ministro da Educação Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub encaminhou um ofício às Secretarias de Educação, no qual sugeria a necessidade de uma melhora no ambiente escolar, bem como do combate à doutrinação político-partidária por parte dos professores. Seu antecessor, Ricardo Vélez Rodríguez, enviara um e-mail às escolas do País recomendando a execução diária do Hino Nacional e a filmagem dos alunos nesse momento cívico. Recentemente, também, aventou-se a possibilidade de incineração, pelo Ministério da Educação, de 2,9 milhões de livros didáticos. Como se vê, é a evidente emergência interdiscursiva de enunciados políticos, religiosos, midiáticos, cívico-militares reconstituindo a educação, apoiando-se entre outros fatores muito distantes da natureza das normas constitucionais que tratam do tema. É a emergência de novas fontes “regulamentares” da educação, como um e-mail, um ofício, um decreto, uma portaria, tornadas legítimas a partir da desconstrução do sujeito professor, da escola pública e gratuita e do livro didático.

5.1 Deslocamento de competências constitucionais e sua contribuição para o reordenamento da Educação

A organização político-administrativa da federação brasileira tem seus traços fixados nos artigos 18 a 33 da Constituição Federal de 1988, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, como entes autônomos, em regime cooperativo e de equilíbrio, na forma prevista pela Constituição.

As Constituições brasileiras distribuíram o poder entre os entes federativos por meio da discriminação de competências, garantindo com isso a autonomia e o equilíbrio do pacto federativo. Horta (2003, p. 311) esclarece que “a importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal”. Essa repartição desencadeia as regras de configuração da União e dos Estados, indicando a área de atuação constitucional de cada um.

A distribuição de competências é uma forma concreta que demonstra o acerto da tese de Foucault de que toda a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por uma série de procedimentos que associa poderes e perigos, lutas e vitórias, dominações e resistências:

[...] suponho que em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar o seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. [...] como se o discurso, longe de ser o elemento transparente ou neutro no qual a sexualidade se desarma e a política se pacifica, fosse um dos lugares onde elas exercem, de modo privilegiado, alguns de seus mais temíveis poderes. Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. (FOUCAULT, 1996, p. 8-9)

As disputas políticas se efetivam no âmbito do discurso, não lhes escapando o jogo de competências, e é nele que o poder encontra espaço para a justificação da dominação que se impõe. Todo exercício de poder se exerce através do discurso – mesmo sociedades autoritárias baseadas na força fizeram e fazem uso do discurso. Obviamente, o exercício do poder se exerce apelando a uma verdade parcial, apresentada como verdade absoluta, como instrumento para justificar a dominação de uns sobre os outros. Se no passado, a força e a violência garantiam o exercício do poder, hoje esta força está sob o império da própria lei e quando extrapola o que a lei distribui como suas competências, legalmente o Estado de Direito deixa de existir.

Competências são, nas palavras de Silva (2006, p.479), “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Há uma relação entre a noção jurídica de competência e o correspondente poder político de decisão e execução, uma vez que a competência “consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”. (SILVA, 2006, p. 260)

A Constituição Federal abriga uma estrutura composta de competências privativas, concorrentes, suplementares e comuns. Todas as Constituições brasileiras, como aponta Almeida (1991), distinguiram as competências enumeradas da União, deixando para os Estados as remanescentes. E, a partir de 1934, passaram a trabalhar também as competências concorrentes.

Em razão dessa estrutura, torna-se importante esclarecer a diferença entre competência legislativa e competência material para, então, adentrar na seara educacional. Isso porque nessa área específica há o exercício simultâneo de competências que gera efeitos na constituição normativa da educação.

A competência atribuída pela Constituição Federal aos entes federados distingue-se, de modo geral, em legislativa, correspondente ao poder de conformar o direito, pela edição das leis, e material, relativa à execução desse direito, por meio das atribuições administrativas.

O poder para legislar é considerado fundamental para a existência e garantia do pacto federativo, pois a capacidade normativa sobre determinada área de competência serve de fundamento para a autonomia federativa. Em regra, o detentor da competência legislativa tem a competência material ou executiva, e para o exercício desta função deve estar devidamente aparelhado. (BUCCI; VILARINO, 2013)

Na forma estabelecida pela Constituição Federal, a competência legislativa pode ser exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º), privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar (art. 24, § 2º). A distinção entre competência exclusiva e competência privativa é que a primeira é indelegável e não permite suplementariedade, enquanto a segunda é delegável. Há competências exclusivas da União (art. 22), dos Municípios (art. 30) e dos Estados e do Distrito Federal. A competência exclusiva dos Estados compreende tudo aquilo que não foi atribuído à União ou aos Municípios (ou não foi incluído no campo das competências concorrentes – art. 25, § 1º). A competência exclusiva do Distrito Federal abrange as competências não só conferidas aos Estados, mas também as atribuídas aos Municípios (art. 32, § 1º). A competência exclusiva do Município abrange o que for assunto de interesse local (art. 30, inciso I).

Na repartição constitucional de competências legislativas, conferiu-se a competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24). Neste campo, compete à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º). Aos Estados e ao Distrito Federal cabe complementar essas normas, adaptando-as às suas peculiaridades (competência complementar – art. 24, §2º). A Constituição Federal não incluiu os Municípios na competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, mas atribuiu a eles o poder para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, consoante disposto no artigo 30, inciso II.

A mesma matéria é repartida entre entes diversos da federação, de forma concorrente, atribuindo-se a um o estabelecimento das normas gerais e a outro o das normas específicas. Assim, cabe à União estabelecer normas gerais. Em matéria educacional, por exemplo, a situação dos professores e demais profissionais, suas carreiras, condições de ingresso e progressão, regime disciplinar e sua relação com o absenteísmo, o tema das contratações provisórias, tudo se insere na esfera de competência legislativa própria de cada ente federativo. Essa é a razão pela qual é difícil, no vigente regime constitucional, implementar medidas gerais, de alcance nacional, que valorizem a atividade das pessoas que se dedicam à educação. (BUCCI; VILARINO, 2013)

É o que acontece, por exemplo, com piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008. Piso é, nos termos do artigo 2º desta Lei, “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.” (BRASIL, 2008). Por se tratar de norma geral, aos Estados, Distrito Federal e Municípios é dada a competência para fixar o vencimento inicial. Na prática, os entes federados acabam por não fixarem o vencimento inicial, descumprindo a lei, pagando salários inferiores ao nacionalmente fixado, perpetuando a desigualdade e a desvalorização dos profissionais da educação.

A competência material significa o poder-dever atribuído para a execução dos serviços públicos. Pode ser exclusiva (art. 21), outorgada à União; ou comum (art. 23), também denominada cumulativa ou paralela, porque conferida a todos os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A competência material comum significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra. A Constituição, no artigo 23, inclui um rol de matérias que determina ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentre esses, destaca-se o inciso V, que determina a todos os entes o dever de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. (BRASIL, 1988).

O exercício das atribuições materiais comuns pode exigir dos entes federados que expeçam a normatização de execução correspondente, a qual não se confunde, em princípio, com a distribuição de competências legislativas. É um poder normativo de execução, que pode ser exercido simultaneamente por todos os integrantes da Federação, cada um em sua área de atribuição. Neste caso, todos os entes têm o poder-dever de exercer a atribuição constitucional, cada um com seus instrumentos legislativos próprios, ou seja, lei federal, estadual, distrital ou municipal, além das normas infralegais.

O que vem acontecendo com as medidas de concretização da Constituição Federal, a partir de 1995, é um processo de valorização crescente das competências materiais. Isso consiste numa atenção especial às condições capazes de transformar as leis em comandos efetivos, de orientar e modificar comportamentos no sentido buscado pela norma no lugar de prezar pelo processo de edição de leis. (BUCCI; VILARINO, 2013).

A Educação é tratada entre as competências legislativas da União, no artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, em que se lhe outorga o poder para legislar, privativamente, sobre as “diretrizes e bases da educação nacional”. (BRASIL, 1988). O

parágrafo único do artigo 22 define que “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”, entre as quais a Educação. (BRASIL, 1988). Entretanto, a referida lei complementar não foi editada, revelando a inércia do Poder Legislativo, especialmente, se levarmos em consideração o ativismo presidencial na redistribuição de competências entre os entes federativos.

No conjunto das prescrições educacionais, à Lei de Diretrizes e Bases acrescentam-se as normas gerais editadas pela União, e a suplementação que venha a ser promovida pelos Estados e Distrito Federal.

De todas derivam atos regulatórios e interpretativos, emanados pelos diversos órgãos normativos dos sistemas de ensino, isto é, do Ministério da Educação, das Secretarias de Educação, dos Conselhos Estaduais e Nacional de Educação, dentre outros); a que se acrescentam estatutos e regimentos institucionais, que encontram fundamento na autonomia universitária. Diversas leis ordinárias também interferem indiretamente na atividade educacional, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Código de Defesa do Consumidor.

Como se pode notar, é extensa e complexa a teia normativa que regulamenta a Educação no Brasil. Caracteriza-se pela multiplicidade e a provisoriedade de suas regras, bem como pela variabilidade das fontes normativas (o Congresso Nacional, o Presidente da República, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação), o que dificulta o seu entendimento e aplicação. (RANIERI, 2013, p. 100).

Considerando-se o duplo âmbito das funções legislativas e normativas do Poder Executivo Federal em matéria educacional, realizadas em dois planos distintos – o nacional e o federal⁵⁹ – muitas são as dúvidas dos sistemas estaduais e municipais de ensino a respeito do que se aplica a quem. As funções legislativas são aquelas exercidas exclusivamente pelo Congresso Nacional; as normativas são exercidas pelo Presidente da República, por meio de decretos; pelo Ministro da Educação, por meio de portarias, pareceres, resoluções, de acordo com as respectivas competências legais.

No artigo 24, inciso IX, são previstas, também, entre as competências legislativas concorrentes de União, Estados e Distrito Federal, os temas da “educação, cultura, ensino e

⁵⁹ De acordo com Ranieri (2013, p. 100), “no plano nacional, tanto as funções legislativas quanto as normativas se voltam à coordenação da política de Educação e à articulação dos diversos níveis e sistemas (daí decorrem as demais competências e encargos, de natureza administrativa, explicitados no art. 9º da LDB, todas preordenadas à regulamentação do controle e avaliação da atividade educacional). No plano federal, voltam-se à organização do sistema federal de ensino. No conjunto, compreendem o poder de editar normas complementares à LDB para que se promova sua fiel execução, respeitados, por evidentes, os postulados básicos do princípio da legalidade.”

desporto.” (BRASIL, 1988). Tratando-se de competência concorrente, a “União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, conforme prevê o artigo 24, § 1º, observando-se que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado (art. 24, § 2º). Aos Municípios não se atribuiu a competência legislativa concorrente, mas por força do artigo 30, inciso II, poderes para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que também se aplica à educação.

Há certa dificuldade de se definir normas gerais, especialmente quando se leva em consideração a dupla função do Congresso Nacional: de Legislativo Nacional, quando edita normas gerais, de alcance nacional; de Legislativo Federal, quando emite leis federais, de alcance específico aos órgãos da federação. Na concretização da norma, então, não se pode perder de vista o poder conferido a cada ente da federação para legislar. Se a competência para editar normas específicas foi atribuída pela Constituição aos Estados e Distrito Federal, ao sair da generalidade, editando normas de conteúdos mais específicos, nesta matéria educacional, estará a União agindo como ente federado, logo será lei federal e não nacional. (BUCCI; VILARINO, 2013).

Não obstante a necessidade de coesão do sistema, que se daria com a emissão, pela União, de normas gerais, e de normas específicas pelos demais entes da Federação, no que se refere aos seus respectivos sistemas de ensino, em regime de cooperação, o que se apresenta é uma omissão por parte dos entes federados, sem o devido cumprimento dos deveres constitucionais.

À guisa de exemplo desse regime de cooperação, cita-se a questão do ensino religioso. A Constituição Federal prevê, no artigo 210, § 1º, que “o ensino religioso é disciplina de matrícula facultativa e que constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.” (BRASIL, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, retoma discursivamente esse artigo e atribui aos sistemas de ensino cooperados o dever de regulamentar os procedimentos para a definição dos conteúdos dessa disciplina. A Lei n.º 9.475/1997 reforça o disposto na Lei n.º 9.394/1996, enunciando o seguinte:

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Tem-se, então, que a competência para legislar sobre ensino religioso é concorrente, devendo os sistemas de ensino regulamentar os procedimentos para definição dos conteúdos, para a habilitação e admissão dos professores. O Estado de Goiás, no exercício dessa competência, em 1989, ampliou a oferta da disciplina também para o Ensino Médio, no bojo do artigo 162 da Constituição Estadual, e atribuiu à Comissão Interconfessional, instituída pelo Decreto Estadual n.º 3.204/1989, a competência para “coordenar, controlar e avaliar a ministração do ensino religioso no Estado.” (GOIÁS, 1989). Essa Comissão elaborou o *Programa Curricular Mínimo para o Ensino Fundamental e Médio: Ensino Religioso*, reconhecido e publicado pelo governo de Goiás por meio da Secretaria de Educação e Cultura. Em 2002 foram elaboradas as *Diretrizes Curriculares para o Ensino Religioso em Goiás*, as quais serviram de fundamento para a edição da Resolução n.º 285/2005, do Conselho Estadual de Educação.

Essas informações demonstram um exemplo do reordenamento da Educação brasileira, notadamente a partir do deslocamento da competência legislativa para a competência material. É que a orientação normativa do ensino religioso ficou sob a responsabilidade dos sistemas de ensino, que não editaram leis, mas outros instrumentos regulamentares, como o Programa Curricular, as Diretrizes Curriculares até chegar à Resolução do Conselho Estadual de Educação.

Esse reordenamento produz efeitos sobre a Educação, especialmente se levarmos em consideração que o ordenamento jurídico brasileiro se conduz pelo viés do *civil law*, de natureza romano-germânica, essencialmente legalista. Entre esses efeitos encontrava-se a discussão judicial no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4439 sobre a possibilidade ou não do ensino religioso confessional. O Supremo Tribunal Federal decidiu, em 2017, num placar de 5 a 6, pela constitucionalidade do ensino religioso confessional nas escolas públicas, por entender que essa modalidade de ensino religioso não fere a laicidade do Estado.

A organização dos sistemas de ensino está ligada ao modelo federativo adotado pelo Brasil. Deveria, assim, ser estabelecida em colaboração entre os entes federados, conforme enunciado no *caput* do artigo 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (BRASIL, 1988). O disposto entre os artigos 211 e 214 sistematiza a distribuição de encargos relativos à oferta de ensino, organizando o regime de colaboração.

Nessas condições, o direito público subjetivo à Educação é cercado de condições normativas necessárias para assegurar a sua oferta por algum dos entes federativos, de modo que a execução das atribuições constitucionais se faça com base na realização das atividades

administrativas, da gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais e tudo o que exigir a oferta do serviço público obrigatório.

As insuficiências na execução do direito educacional e a parcela de responsabilidade da desarticulação federativa nesse resultado levaram a um movimento de reordenação federativa nesse campo, a partir de 1996, cujo traço mais visível é a redivisão das atribuições, tomando por base os níveis de escolaridade; aos Municípios, cabem os anos iniciais da escolarização, ao Estado, a fase intermediária e à União, a Educação Superior. (BUCCI; VILARINO, 2013).

Em 1996, o Governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou o movimento de reordenação das competências. A Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, que instituiu o Fundo do Desenvolvimento da Educação Fundamental/FUNDEF, redesenhou a distribuição das competências federativas administrativas em matéria educacional. A Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica/FUNDEB, ampliando a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Atendendo a um objetivo diferente daquele de 1996, o FUNDEB investiu em toda a Educação Básica e não apenas na Educação Fundamental, como clamava o Fundo Monetário Internacional.

A criação do Fundo do Desenvolvimento da Educação Fundamental/FUNDEF está associada às negociações entre trabalhadores em Educação, representados pela Confederação Nacional de Trabalhadores de Educação e o Ministério da Educação no Governo de Itamar Franco. A proposta final, entretanto, só foi implementada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, que cedeu espaço às pressões do Banco Mundial. A ideia não era a melhoria da Educação Básica, mas do nicho específico apontado pelos organismos internacionais que apontavam as deficiências que entendiam existentes no Brasil:

O Fundef também teria sido influenciado pelas ideias do Banco Mundial, no sentido de que os problemas da educação estariam mais localizados na gestão e não na falta de recursos. O Banco Mundial orientava, ainda, que os recursos fossem concentrados na Educação Fundamental e realocados do Ensino Superior para a Educação Básica. (GOMES, 2013, p. 268)

Contemporaneamente à EC 53/2006, diversas iniciativas foram adotadas para proporcionar alguma articulação entre as esferas da federação. Algumas delas chamam a atenção pela espécie normativa adotada, o decreto do Poder Executivo federal. É o que ocorre com o Plano de Metas, que institui os Planos de Ações Articuladas/PAR, criado pelo Decreto n.º 6.094/2007; o Programa de Formação de Professores, instituído pelo Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e o Programa Caminho da Escola, entre outros. Vê-se que o governo

sucessor de Fernando Henrique Cardoso tentou corrigir as distorções criadas por um reordenamento que teve como objetivo a submissão da Educação brasileira aos interesses do mercado.

É preciso consignar o que foi expressamente dito no parágrafo anterior: a Emenda Constitucional n.º 53/2006 tentou buscar uma articulação entre as esferas da federação, cindida em 1996, com a Emenda n.º 14. Foi necessário instituir planos de metas, programas, Índices de Qualificação do Corpo Docente/IQCD, Índices de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB (criado em 2007), enfim, foi necessário recompor uma malha regulamentar para corrigir as distorções promovidas por uma tratativa que tinha interesses nitidamente mercadológicos.

O Ministério da Educação passou a estabelecer metas, diretrizes, tudo em busca de melhores resultados educacionais. É o que se verifica no Parecer CNE/CEB 08/2010:

Foi com esse espírito que o Ministério da Educação estabeleceu para cada ente federativo um Plano de Ações Articuladas, o chamado PAR. Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Os Estados e Municípios foram convidados a fazer a sua adesão ao PAR, e a resposta de 100% a este convite do MEC mostrou claramente o reconhecimento dos entes federativos a este novo modelo de gestão. Nesse cenário, cada município e estado possui o seu próprio PAR, respeitando sua autonomia, em busca de melhores resultados educacionais. Outros aspectos importantes que o PAR introduz são a transparência e o acompanhamento da sociedade nas ações desenvolvidas, permitindo assim um maior controle social. (MEC, 2010)

O Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, é outro exemplo desse reordenamento jurídico. Editado pelo Chefe do Poder Executivo, o referido Decreto instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério, para as redes públicas da educação básica, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Decreto prevê a instituição de fóruns permanentes de apoio à formação docente, com formação colegiada de representantes dos diferentes setores ligados à Educação.

Observa-se que o Decreto foi o ato normativo que buscou apoio em fóruns, a partir dos quais se editou a Portaria MEC n.º 09, de 30 de junho de 2009, que instituiu o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. Na verdade, eles são atos normativos que não se originam do Poder Legislativo, mas do Poder Executivo, revelando o seu ativismo em matéria educacional e, ao mesmo tempo, a inércia do Poder Legislativo, que não se manifestou nem mesmo em sede de controle. De modo inverso ao realizado no início do reordenamento, o ativismo aqui representou um conjunto de medidas para a melhoria da

Educação, tanto é que causou tanto incômodo no governo seguinte, que cogitou não mantê-lo. Só depois de muita pressão social, no apagar das luzes de 2020, no FUNDEB foi regulamentado pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro. Fato é que se cogitou deixar caducar um dos grandes feitos pela educação depois dos anos de Fernando Henrique Cardoso.

5.2 Intertextualidade constitutiva no cruzamento da teia normativa que regulamenta a Educação no Brasil

A noção de formação discursiva introduzida por Foucault (2008) é usada aqui para o tratamento dos gêneros discursivos sob exame. Para ele, a noção de formação discursiva se refere a um conjunto de enunciados que possui um sistema de regras historicamente determinadas. Sendo assim, o objetivo de Foucault é assumi-las para análise dos acontecimentos discursivos, estabelecendo relações entre enunciados, entre grupos de enunciados, entre acontecimentos, de modo que a dispersão destes constitui efetivamente um sistema, como ele o denominou. Essas relações discursivas estão, de alguma maneira, no limite do discurso, determinando o feixe de relações que o discurso deve efetuar para poder falar de tais ou tais objetos.

Dessa forma, pode-se falar em formação discursiva a cada vez que ocorrem certas regularidades entre os tipos de enunciações, os conceitos e as escolhas temáticas que são efetuadas nos enunciados efetivos. Se a formação discursiva determina o que pode e deve ser dito, ela vai determinar também certos tipos de gêneros como, por exemplo, o gênero medida provisória.

A análise das formações discursivas por meio de uma descrição da organização do campo de enunciados que a ela se associa se justifica porque os conceitos definidos por uma formação discursiva estão sempre reaparecendo. À guisa de exemplo da intertextualidade, cita-se a redação do artigo 206 da Constituição Federal em cotejo com o texto do artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A lei infraconstitucional (LDB/1996) ampliou o rol dos princípios, que ficam amparados em outros dispositivos constitucionais:

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 ideias 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;~~

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (BRASIL, 1988)

Na LDB de 1996, encontramos:

Art. 3º 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 **a cultura**, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV - **respeito à liberdade e apreço à tolerância**;

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - valorização do profissional da educação escolar;

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei **e da legislação dos sistemas de ensino**;

IX - garantia de padrão de qualidade;

X - **valorização da experiência extraescolar**;

XI - **vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais**;

XII - **consideração com a diversidade étnico-racial**; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

XIII - **garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida**. (Incluído pela Lei nº 13.632, de 2018) (BRASIL, 1996)

O inciso VIII do artigo 3º da LDB/1996 materializa o projeto reformatório do Governo de FHC ao acrescentar ao inciso que a gestão democrática do ensino público estaria vinculada à LDB mas também às legislações dos sistemas de ensino. Essa ampliação, como refletido alhures, demonstra a intenção de Fernando Henrique Cardoso no reordenamento da Educação brasileira, a partir da alteração das competências constitucionais. Essa mudança no inciso revela que a intertextualidade não acontece apenas com o acréscimo de novos incisos, mas com o acréscimo de palavras, de expressões, reorientando o direito educacional. O mais recente princípio foi incluído pela Lei n.º 13.632, em 2018 e se refere à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo constitutivo da educação nacional tem sido analisado, nesta tese, por meio da observação de sua regulamentação legal mais constante no estrato constitucional e infraconstitucional, e naquilo que se identifica como um movimento pendular de nossa epistemologia jurídica que se dá com a utilização de atos normativos para realizar o reordenamento jurídico. A estrutura do ordenamento jurídico brasileiro está pautada no sistema romano-germânico que atribui à lei a primazia de regulamentar os direitos e os deveres coletivos e individuais.

Na seara educacional, especialmente a partir de 1995, observou-se um movimento pendular da epistemologia jurídica quando o Presidente da República, no exercício do poder, guiado pela vontade de verdade expressa pelo ideário neoliberal, valeu-se de um sem-número de medidas provisórias para reordenar as instituições educacionais e promover novas diretrizes na avaliação, na formação de professores, na realização do censo educacional. Além disso, ele reordenou as competências dos entes da Federação, remodelando o pacto federativo, atraindo para si o controle das instituições e dos processos avaliativos, sobretudo.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece como lei suprema a Constituição Federal. É nela que se inserem princípios e garantias que permitem a organização social do ponto de vista legal; razão pela qual, leis infraconstitucionais não podem confrontar as disposições constitucionais, sob pena de sofrerem controle de constitucionalidade por órgãos do Poder Judiciário ou até mesmo serem objeto de revogação pelo Poder Legislativo ou perderem eficácia diante de julgamentos nos tribunais que estabelecem ou sua inconstitucionalidade, de modo que o discurso proferido torna-se nulo ou lhe dando um sentido específico que limita outras compreensões possíveis e que aparecem nas argumentações das partes junto ao Poder Judiciário.

Tendo em vista a natureza axiológica das normas constitucionais, as leis complementares ou ordinárias servem para regulamentar direitos e permitir a operacionalização das instituições. Nesses termos, busca-se a aplicação da lei ao caso concreto, evitando a discricionariedade do aplicador. É a pujança da lei, o poder positivado, o império da vontade da lei, cuja elaboração, obviamente, responde a uma vontade de verdade trazida pelo exercício do poder. A primazia da *Civil Law* é a permanência “relativamente estável” da cadeia intertextual diacrônica do princípio de propagação de “discursos fundadores”.

Ocorre que as normas constitucionais possuem graus de eficácia/eficiência e aplicação e as que tratam especificamente da educação possuem eficácia limitada, definidoras

de princípio programático, ou seja, traçam princípios e garantias gerais, enquanto requerem ações para a sua efetivação. Em outras palavras, o tratamento dado à educação é genérico no plano constitucional, carente de regulamentação infraconstitucional e de estabelecimento de diretrizes para a sua efetivação, além de ser dependente de um conjunto de ações e de políticas públicas.

A natureza programática das normas acaba por deixá-la à mercê das políticas públicas; dos entendimentos discricionários de seus gestores nos diferentes momentos da história ou das decisões judiciais com seus precedentes jurisprudenciais, aproximando-nos do sistema jurídico anglo-saxão conhecido como *Common Law*. Neste se valoriza a decisão judicial, os precedentes como fonte indispensável do Direito. Em outros termos, quando o legislador se esquia de realizar o seu mister, o Judiciário aparece fixando as diretrizes e regulamentando direitos ou deveres.

Nota-se que o movimento pendular da epistemologia não é apenas entre a lei e o precedente judicial, mas entre a lei e o ato normativo; entre o ato normativo e a jurisprudência; enfim, entre os dispositivos como um todo. Essa instabilidade gerada pelo movimento tangencia a insegurança jurídica, especialmente porque deixa a educação à mercê das disputas por poder. Neste sentido, desvelam e comprovam como evidência, a afirmação kantiana de que há áreas da atividade humana que não podem ser reduzidas a uma compreensão positivista, explicitamente “a arte do governo” e “a arte da educação”, às quais Freud acrescentou mais tarde a psicanálise. (DONALD, 2000, *apud* GERALDI, 2010, p. 60)

É pertinente pensar que o fenômeno da insegurança jurídica é o que, em Direito Constitucional, é denominado de “ativismo judicial ou ativismo presidencial”. O ativismo judicial provoca insegurança jurídica, pois não é o legislador, legitimado constitucionalmente para criar leis, que regulamenta a educação, mas o jurista ou o Presidente da República. Nos países onde vigora o *Common Law*, em virtude da existência dos precedentes judiciais, o ativismo judicial é recepcionado com muitas reservas, pois o precedente não deixa muitas margens para entendimentos variados. Tem-se que o neoconstitucionalismo brasileiro acaba por permitir instabilidades e rupturas constitucionais, numa mescla de sistemas entre o *Common Law* e o *Civil Law*.

É preciso esclarecer que esta tese não nomeia expressamente o movimento por que passa o Direito nacional, especialmente o direito educacional. Não é propósito da pesquisa indicar o sistema jurídico adotado no País ou questionar os sistemas já existentes. A própria doutrina constitucional não mapeou ainda o atual ordenamento jurídico. Fato é que existe a

percepção de que o Direito passa por um período de profundas mudanças e que essas mudanças são sentidas no campo da educação há algum tempo.

Este trabalho buscou, isso sim, compreender o processo de ruptura na educação nacional no escopo desse sistema jurídico-doutrinário de *commonlawlização* (ou de reconfiguração do sistema *Civil Law*). Isso se deu tendo em vista que se partiu da hipótese de que esse sistema, associado a algumas emergências discursivas e às vaguezas semântico-principiológicas dos dispositivos constitucionais, acaba por permitir a instalação de uma educação cada vez mais sumular, jurisprudencial e, quando legal, influenciada por ditos e não ditos que criaram precedentes constitutivos de orientações jurisprudenciais.

Desse modo, toda urgência será pretexto para regulamentação legal ou para criação de precedentes jurisprudenciais. É preciso pôr às claras tal processo de regulamentação legal da educação, a partir do movimento de transformação do sistema que o fundamenta e o legitima; afinal, há a necessidade de se manter a segurança jurídica, outro princípio constitucional. Este processo pode permitir que o Poder Executivo tente, por meio do Legislativo, desestabilizar o equilíbrio dos três poderes republicanos, aproveitando-se da crise do Judiciário, que vê na uniformização da jurisprudência pátria a estratégia para supostamente diminuir a morosidade da justiça ou até mesmo para suprimir questões fundamentais para o campo educativo, como a inclusão, o acesso à educação, entre outros.

Ao mesmo tempo em que se procurou defender que o macroprocesso de reordenamento legal na educação acabou por demonstrar este movimento pendular na epistemologia de nosso direito positivo, oscilando entre dois sistemas, o *Common Law* e o *Civil Law*, este trabalho buscou também contribuir para a constituição de um *arquivo* dos discursos normativos sobre a educação, abrindo possibilidades de outras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ACNUR BRASIL. Educação. Agência da ONU para refugiados. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/educacao/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. Introdução e tradução de Paulo Bezerra. 6. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. *Manifestação da Procuradoria-Geral da República nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.599/DF*. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/reforma-ensino-medio-parecer-pgr.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BITTAR, Paula; BRANDÃO, Francisco. Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei. *Câmara dos Deputados*. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas educacionais. In.: ABMP. *Justiça pela qualidade da educação*. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.439/DF*. Rel. Min. Roberto Barroso. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4439AM.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 1º mai. 2019.

_____. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 1º mai. 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 dez. 2020.

_____. *Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 14 jun. 2019.

_____. *Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996*. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d2026.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 07 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o artigo 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. *Decreto n.º 9.854, de 28 de abril de 2021*. Promove alterações no Decreto nº 9.848, de 13 de abril de 2021, o qual dispõe sobre as medidas a serem adotadas no Estado de Goiás em razão da disseminação do novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103947/decreto-9854>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. *Decreto n.º 63.223, de 6 de setembro de 1968*. Promulga a convenção relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63223-6-setembro-1968-404776-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969*. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Decreto-Lei de 15 de outubro de 1827*. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Instituiu o Código Penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 17 jul. 2021.

_____. *Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Lei de 1º de outubro de 1828*. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 34, de 16 de março de 1846*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1846/lei-34-16.03.1846.html>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as diretrizes da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995.* Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995.* Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 9.192, de 21 de dezembro de 1995.* Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19192.htm>. Acesso em: 17 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm> Acesso em: 23 set. 2019.

_____. *Lei n.º 9.475, de 22 de julho de 1997.* Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19475.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2002.* Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10259.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004.* Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021

_____. *Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.* Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008.* Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 28 mai. 2021.

_____. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.* Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.* Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamentam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT,

aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

_____. *Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Medida Provisória n.º 746, de 22 de setembro de 2016*. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Medida Provisória n.º 1.159, de 26 de outubro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1159.htm>. Acesso em: 11 jul. 2007.

_____. *Portaria-MEC n.º 9, de 30 de junho de 2009*. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 249, de 18 de março de 1996*. Instituiu a sistemática para a realização do Exame Nacional de Cursos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/mec_legis/port0249_180396.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 343, de 17 de março de 2020*. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 345, de 19 de março de 2020*. Altera a Portaria-MEC n.º 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-345-2020-03-19.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 395, de 15 de abril de 2020*. Prorroga o prazo previsto no § 1º do art. 1º da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-395-de-15-de-abril-de-2020-252725131>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 473, de 12 de maio de 2020*. Prorroga o prazo previsto no § 1º do art. 1º da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-473-de-12-de-maio-de-2020-256531507?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DPo>>

rtaria%2520473%252C%252012%2520de%2520maio%2520de%25202020>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 544, de 16 de junho de 2020*. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19, e revoga as Portarias MEC nº 343, de 17 de março de 2020, nº 345, de 19 de março de 2020, e nº 473, de 12 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020-261924872>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria1428.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 2.117, de 6 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-2117-2019-12-06.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria-MEC n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port4059-2004.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Portaria Normativa n.º 12, de 5 de setembro de 2008*. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/dai/textos/Portaria%20normativa%2012%20de%208%20%20de%20set%202008%20IGC.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

_____. *Projeto de Lei n.º 246/2019*. Institui o Programa Escola sem Partido. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190752>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Projeto de Lei n.º 2.401/2019*. Dispõe sobre o exercício do direito à educação domiciliar, altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Projeto de Lei n.º 4.893/2020*. Tipifica como crime a conduta de quem, nas dependências das instituições da rede municipal, estadual e federal de ensino, adote, divulgue, realize, ou organize política de ensino, currículo escolar, disciplina obrigatório, complementar ou facultativa, ou ainda atividades culturais que tenham como conteúdo a ideologia de gênero. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2264281>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 55/2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mensagem ao Congresso Nacional*. 1995. Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-ao-congresso/1995>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. 1995b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo*. 24 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018.

CARVALHO, Pedro Henrique Varoni de; SARGENTINI, Vanice Maria Oliveira. Dispositivo, discurso e produção de subjetividades. In: FERNANDES JÚNIOR, Antônio; SOUSA, Kátia Menezes de. (Orgs.) *Dispositivos de poder em Foucault: práticas e discursos da atualidade*. 2. ed. Catalão: Letras do Cerrado, 2017.

CASTANHA, André Paulo. *Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à Corte entre 1827 e 1889*. CAMPINAS, 2011

COMENTÁRIOS Gerais dos Comitês de Tratados Gerais de Direitos Humanos da ONU. 2018. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

COSTA, Alexandre Ferreira da. *Arqueologia da formação do professor: a nova ordem de discurso da educação nacional*. Tese de Doutorado em Linguística Aplicada. Campinas, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/269308>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

COVAC, José Roberto. *A educação como vocação e o Direito como expressão: três décadas dedicadas ao setor de ensino superior brasileiro*. São Paulo: Ed. do Autor, 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. 1789. Disponível em: <https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html>. Acesso em: 11 jul. 2021.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação. 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FAGUNDES, Gustavo. *A paralisação das atividades do CNE e de suas câmaras*. 08 set. 2014. Disponível em: <<https://abmes.org.br/colunas/detalhe/1138/educacao-superior-comentada-%E2%80%93-a-paralisacao-das-atividades-do-cne-e-de-suas-camaras->>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FOUCAULT, Michael. *A ordem do discurso*. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições de Loyola, 1996.

_____. *Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GERALDI, João Wanderley. “Pesquisa em linguagem na contemporaneidade” in. _____. *Ancoragens. Estudos bakhtinianos*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2010.

GOIÁS. *Decreto n.º 3.204, de 29 de junho de 1.989*. Altera o Decreto n.º 2.748, de 11 de junho de 1987, e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/64866/decreto-3204>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *Decreto n.º 9.863, de 14 de maio de 2021*. Autoriza a Secretaria de Estado da Educação a pagar ajuda de custo que especifica aos servidores lotados na pasta, efetivos ou contratados temporariamente, que desempenham atividade fim nas funções de magistério. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103971/decreto-9863>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Resolução n.º 285, de 9 de dezembro de 2005*. Disponível em: <<https://cee.go.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/2005-285-cp-resolucao.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

GOMES, Emerson César da Silva. *O financiamento da Educação Básica no Brasil*. In.: ABMP. *Justiça pela qualidade da educação*. São Paulo: Atlas, 2013.

HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. *História da educação brasileira: leituras*. São Paulo: Cengage Learning, 2003.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

INEP. *Censo da Educação Superior: notas estatísticas*. 2018. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior*. 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/download/censo/2000/Superior/sinopse_superior-2000.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

JALES, Luciano César Dantas. *O contexto das medidas provisórias na produção legislativa*. Monografia. 2009. Universidade do Legislativo Brasileiro. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/190966/lucianocesar.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

LAFER, Celso. A declaração dos direitos humanos – sua relevância para a afirmação da tolerância e do pluralismo. In: MARCÍLIO, Maria Luíza (org.). *A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sessenta anos: sonhos e realidades*. São Paulo: EDUSP, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MEC. *Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica 08/2010*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 mai. 2021.

MENDES, Gilmar. *Voto Voto nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.599/DF*. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/alexandre-constitucional-reformar.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MENSAGEM Presidencial. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial#:~:text=As%20mensagens%20presidenciais%2C%20enviadas%20a,legislativo%2C%20reunidas%20C%C3%A2mara%20e%20Senado.>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Voto nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.599/DF*. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/alexandre-constitucional-reformar.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NOGUEIRA, José Luiz Almeida. *A academia de S. Paulo: Tradições e Reminiscências*. 1912. Disponível em: <<https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=39244>> . Acesso em: 18 jul. 2021.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: GREMAUD, Amaury Patrick et al. *Justiça pela qualidade na educação*. ABMP, Todos pela Educação (Org.). São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. *História da Educação Brasileira: A organização escolar*. 17. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Constituição e prepotência*. 7 jul. 1997. Brasília: Correio Brasiliense, 1997.

ROCHA, Marlos Mendes Bessa da. Projeto Nacional e Escolarização: a transição para a República e suas primeiras décadas. In.: MORAIS, Christianni Cardoso; PORTES, Écio Antônio; ARRUDA, Maria Aparecida (Orgs.). *História da educação ensino e pesquisa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SALEME, Edson Ricardo. *Direito Constitucional*. 4. ed. Santana de Parnaíba: Manole, 2021.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. 5. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2004.

_____. Gestão federativa do sistema nacional de educação em regime de colaboração. *Senado Federal*. 19 out. 2012. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/AP20121019_DermevalSaviani_Federalismo.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 7 ed. Campinas: Autores Associados, 2015.

_____. *Sistema educacional de educação e Plano Nacional de Educação: Significado, controvérsias e perspectivas*. 2. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

STF. Supremo Tribunal Federal. STF nega recurso que pedia reconhecimento de direito a ensino domiciliar. *STF*. 2018. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=389496>>. Acesso em: 21 out. 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. *A democracia em questão*. Folha de São Paulo: 17 nov. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/17/dinheiro/13.html>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1969.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras. *Revista da Faculdade Metodista de Direito*. 2008. Fls. 146 a 168. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/464/460>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

TOBIAS, José Antônio. *História da Educação Brasileira*. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1986.

TOMASEVSKY, Katerina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. 2012. Disponível em: <https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2021.

VERHINE, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/aval/a/n8WYbvtmRRgBFtvr3QkcKCt/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

VILLAR, Alice Saldanha. A influência do sistema do *common law* no ordenamento jurídico brasileiro: estaria o direito pátrio se tornando cada vez mais sumular? *JusBrasil*. Disponível em: <<https://alice.jusbrasil.com.br/artigos/236648454/a-influencia-do-sistema-do-common-law-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em: 19 out. 2019.

XAVIER, Maria Elizabete; RIBEIRO, Maria Luisa; NORONHA, Olinda Maria. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994.