

A Estrutura do Ordenamento Jurídico Educacional Federal

The Structure of Federal Education Legal Planning

Arlete Aparecida Chavenco^{ab*}; José Sebastião de Oliveira^{ac}

^aCentro Universitário de Maringá, PR, Brasil

^bMinistério Público Federal – Procuradoria da República Maringá, PR, Brasil

^cFaculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal

*E-mail: arleteapc@gmail.com

Resumo

O estudo do Direito Educacional no Brasil é recente, fato evidenciado pela escassa bibliografia, a qual, por vezes, limita-se à análise da legislação educacional, que conduz ao estudo da estrutura educacional. Entretanto, é um campo fértil para reflexões, visando à consolidação do sistema educacional brasileiro: um sistema coeso, coerente e lógico, sem fragmentações. Aliás, a consolidação do sistema educacional é necessária como meio de defesa dos direitos fundamentais, em busca da efetividade do direito à educação, que é um direito tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro. A ênfase do presente trabalho é apresentar um panorama do direito educacional federal.

Palavras-chave: Direito Educacional. Estrutura. Sistema. Direitos Fundamentais.

Abstract

The study of Educational Law in Brazil is recent, a fact that is proved by the sparse literature, which sometimes is limited to the analysis of educational legislation, thus leading to the study of the educational structure. However, it is a fertile field to reflection, aiming at the consolidation of Brazilian educational system: a cohesive, coherent and logical system, without fragmentation. Moreover, the consolidation of the educational system is necessary as a tool to defend fundamental rights, in search of effectiveness of right to education, which is supported by Brazilian legal planning. The focus of this work is to present an overview of federal educational right.

Keywords: Educational Right. Structure. System. Fundamental Rights.

1 Introdução

O presente trabalho teve por objetivo apresentar um panorama da educação federal, inserido no contexto da defesa dos direitos fundamentais, apresentando sua estrutura, os motivos pelos quais não é possível falar em sistema educacional, as competências na área educacional relacionadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios determinadas pela Constituição Federal de 1988, bem como as funções do Estado de regulamentação, de supervisão e de avaliação.

Também serão analisados os principais aspectos da legislação infraconstitucional acerca do tema, a saber: Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2010) e Projeto de Lei nº 8.035/2010 e Decreto nº 5773/06 (BRASIL, 2006).

Com a análise do ordenamento jurídico educacional no Brasil pretende-se com o presente trabalho abordar a sua sistematização e não apenas a sua institucionalização, representando assim uma pequena contribuição teórica à sistematização do direito educacional brasileiro, em busca da efetividade do direito à educação, preconizado pela Constituição Federal.

2 Desenvolvimento

2.1 Estrutura ou sistema educacional brasileiro

Para iniciar o presente estudo, convém definir o conceito de educação para posteriormente analisar a estrutura/sistema desta educação no Brasil. O estudioso Joaquim (2009, p.36) conceitua o termo educação como sendo:

[...] o processo que visa capacitar o indivíduo a agir conscientemente diante de situações novas de vida, com aproveitamento da experiência anterior, tendo em vista a integração, a continuidade e o progresso social, segundo a realidade de cada um, para serem atendidas as necessidades individuais e coletivas.

Partindo do conceito de educação, que é amplo, há a definição de ensino, “como parte material da cultura. [...] que contém a instrução, mas corresponde a ações, meios e condições para realizá-la, associado às necessidades do mercado de trabalho” (JOAQUIM, 2009, p.36).

Analisando-se a evolução histórica do ensino no Brasil desde o período colonial, com a catequização dos índios pelos padres jesuítas, onde inexistia um movimento cultural, a vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, devido à invasão napoleônica; o período imperial, marcado pela influência da Igreja, com o Decreto Imperial de 1831,

a Reforma Leôncio de Carvalho de 1879, o Parecer de Rui Barbosa¹; o primeiro período republicano, com a influência das oligarquias, com a Reforma de Benjamim Constant (1891), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915); a República Nova (1930-1937), com a Reforma Francisco Campos (1931), a Constituição de 1934, a Reforma de Gustavo Capanema (1935) e a Constituição de 1937, há uma descontinuidade da política educacional no Brasil, em especial em nível federal, com visões fragmentárias, sem a acumulação de experiências anteriores, na maioria das vezes relacionadas politicamente com seus idealizadores, sem uma ideia de continuidade, de historicidade lógica, o que leva a concluir pela inexistência de um sistema educacional, de maneira a formar um todo organizado e coerente.

Assim, a descontinuidade representou uma característica da política educacional brasileira desde seus primórdios até os dias de hoje, dificultando a construção do sistema nacional de educação.

Somente na República atual, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2010) e Projeto de Lei nº 8.035/2010 e a Lei do SINAES – Lei nº 10.861/04 (sistema avaliativo) (BRASIL, 2004) tem-se o início de elaboração de sistema.

Ainda não é possível falar em sistema propriamente dito, pois este exige elementos que se interligam e se harmonizam, entretanto, o caminho para se chegar ao sistema de ensino já foi iniciado e está sendo trilhado para um futuro, talvez próximo, pois a atividade humana é sistematizadora, haja vista que o homem é capaz de assumir, perante a realidade uma postura reflexiva e consciente. E é justamente este o papel da doutrina em relação ao direito educacional, conduzir a reflexões que possam e devam intervir na realidade do direito da educação no Brasil, de forma a tornar o direito à educação mais realizado na vida das pessoas.

A sistematização na educação, que se almeja, vai além da classificação normativa, implica em reconhecer os princípios que regem o ordenamento jurídico educacional, sem os quais não há como ultrapassar a fase legislativa do ensino e direcioná-los no sentido da efetivação do direito à educação, enquanto direito fundamental tutelado pelo ordenamento jurídico interno.

A educação está associada à organização, à sistematização, e tem de ser tratada como um todo, sem fragmentação, visando a maximização do direito à educação.

O estudioso da educação Saviani (2005, p.66-69) assim conceitua a sistematização:

Sistematizar é, pois, dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade. E o resultado obtido, eis o que se chama *sistema*. Este é, então, produzido pelo homem a partir de elementos que não são produzidos por ele, mas que se-lhe oferecem na sua situação existencial. E como esses elementos, ao serem reunidos, não perdem a sua especificidade, o que garante a unidade é a relação de coerência que se estabelece entre os mesmos. [...] Daí se conclui que as seguintes notas caracterizam a noção de 'sistema': intencionalidade; unidade; variedade; coerência interna; coerência externa. Ora, vê-se por aí, a estrutura dialética que caracteriza a noção de 'sistema'.

Já o conceito de estrutura, que difere do conceito de sistema, não preenche os requisitos de coerência e intencionalidade, portanto, é menos complexo. Daí a afirmação de que o sistema educacional brasileiro, por ora, não é sistema e sim estrutura, contando com elementos diversos, contudo não coerentes.

E este é justamente o grande desafio: em nome da efetivação do direito à educação, conseqüentemente a efetivação de direito fundamental, está se buscando esta coerência, esta sistematização da educação no Brasil.

Ressalta-se que para construir um sistema educacional é preciso a consciência dos problemas, da situação, o conhecimento da estrutura, da realidade, e a formulação de uma teoria educacional.

Devido à ausência do sistema educacional brasileiro, até o presente momento, o país foi acumulando um *déficit* histórico em matéria de educação, sendo que o Brasil chegou ao século XXI sem resolver um problema elementar que os principais países resolveram entre os séculos XIX e XX, a universalização do ensino fundamental e a conseqüente erradicação do analfabetismo. Diante deste panorama, percebe-se que embora garantido pela Constituição Federal, o direito à educação de cada brasileiro não se tornou, ou melhor, não foi tornado ainda efetivo em sua plenitude.

As dificuldades para se chegar à ideia de sistema nacional de ensino se manifestam em relação às condições materiais e políticas, assim como em relação à mentalidade pedagógica, na concepção de homem, de vida e de sociedade, portanto, são obstáculos consideráveis a serem transpostos, mas não impossíveis de serem superados, com vistas à construção do sistema nacional de ensino.

2.2 Estrutura educacional no Brasil

Após ter-se concluído que, por ora, não há um sistema educacional propriamente dito, mas estruturas fragmentadas, será analisado o ordenamento jurídico a nível constitucional e infraconstitucional na atualidade, abordando, inclusive as competências estabelecidas na área educacional, as quais dizem respeito aos diferentes poderes de que necessitam os entes federados para corresponderem aos encargos lhes impostos.

1 Esse parecer foi, na verdade, um plano global de educação, abrangendo todos os níveis e ramos de ensino, todos os aspectos relativos à administração escolar, aos programas e à didática das várias disciplinas, à formação dos professores, ao funcionamento do ensino, à psicologia dos alunos, à avaliação do sistema e do rendimento escolar, à construção escolar, etc. (WEREBE, 1997).

2.2.1 Ordenamento jurídico educacional em nível constitucional

A Constituição Federal – CF de 1988 (BRASIL, 1988) consolidou a redemocratização brasileira, conhecida como “constituição cidadã”. Ela ampliou os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e demais direitos, passando a elencar o rol dos direitos fundamentais, que são imprescindíveis para a dignidade da pessoa humana, dentre eles o direito à educação. Contudo, é importante destacar que os direitos estão tutelados juridicamente, e isto representou um grande avanço na história do Brasil, entretanto, ainda não são efetivados, há uma distância entre a letra da lei e a vida da pessoa, e este é o grande desafio do século XXI, fazer com que o direito que já está tutelado seja efetivado.

Cumpre ressaltar que esta Constituição surge após um longo período de ditadura no Brasil (1964-1985), onde os direitos eram cerceados, portanto, esta falta de efetivação dos direitos já tutelados é decorrência do desenvolvimento histórico, porém isto não é justificativa para que as coisas permaneçam como estão, onde direitos expressos no documento jurídico mais importante do país (Constituição Federal) não sejam respeitados no dia-a-dia, como é o caso, por exemplo, do direito à educação.

Bobbio (2005) afirma que o problema dos tempos atuais não consiste em relacionar direitos, mas sim em concretizá-los, não sendo mais o problema filosófico, mas sim político.

Em relação ao direito à educação, a Constituição Federal trata o assunto em dez artigos: dos artigos 205 a 214. Pode-se afirmar que a educação na Constituição Federal de 1988 tem natureza pública,

Como direito individual e social, bem como a sua índole nacional, cuja efetivação depende do Estado e, também, da participação popular, mediante o emprego das garantias constitucionais, entre elas o direito de petição (5º, inciso XXXIV, 'a'), o mandado de segurança (art. 5º, incisos LXIX e LXX), o mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI) e a ação popular (art. 5º, inciso LXXIII), sem prejuízo das medidas processuais cabíveis, pelo princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (5º, inciso XXXV) (GOMES, 2009, p.103-104).

Em breve síntese dos artigos da Constituição Federal de 1988, que tratam do direito à educação, tem-se que o artigo 205 da CF prevê a educação como dever do Estado e da família, desta forma, pode-se falar em Estado Social. Estes objetivos traçados no artigo supracitado (205, CF) evidenciam critérios de valores (BRASIL, 1988).

Já o artigo 206 da CF apresenta de forma expressa os

princípios educacionais constitucionais (igualdade, liberdade e pluralismo de ideias), que representam as diretrizes de toda estrutura educacional brasileira. O artigo 207 da CF disciplina a autonomia das universidades, enfatizando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Há que se destacar que em 11 de novembro de 2009 foi promulgada a Emenda Constitucional - EC nº 59 dispondo sobre a educação. Antes da EC nº 59 o artigo 208 da CF apenas dispunha que o ensino fundamental era obrigatório e gratuito (dos 6 aos 14 anos), com a referida EC passa-se a expressar que a educação básica é obrigatória e gratuita desde os 4 anos até os 17 anos de idade, ampliação esta que deverá ser implementada até 2016. Assim, a educação básica foi ampliada até o ensino médio, o que pode vir a provocar modificação da estrutura educacional, redefinição das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e consequentemente redefinição da distribuição de recursos.

Tendo em vista que o Estado não consegue suprir a demanda educacional, o constituinte especificou no artigo 209 da CF as condições que devem ser atendidas pela iniciativa privada na oferta da educação, sendo elas o cumprimento das normas gerais da educação e a necessidade de autorização e de avaliação de qualidade pelo Poder Público.

O artigo 210 do mesmo diploma legal orienta o Poder Público em relação ao ensino fundamental e o artigo 211 da CF² enfatiza o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, discriminando em seus parágrafos as competências de cada pessoa de direito público interno, ou seja, a competência da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios.

Note que antes da EC/2009 o § 4º do artigo 211 da CF dispunha que “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração[...]”. Após a referida EC incluiu-se também a União e o Distrito Federal, assim, todos os entes da federação têm a obrigação de colaborar em suas organizações de ensino.

Da análise do referido artigo (211 CF), constata-se que a Carta Magna consagra a autonomia dos entes federados para organizar e administrar seu sistema de ensino, que na verdade traduz-se em estrutura de ensino.

Tanto a Constituição Federal, quanto a Lei de Diretrizes de Bases da Educação – LDB (em seu artigo 8º) explicitam que a competência da União é coordenar a política nacional da educação, cabendo à União legislar sobre diretrizes e bases educacionais nacionais e às demais unidades da federação

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

cabe normatizá-la de modo específico.

Conforme bem coloca Ranieri (2000), a competência da União, em relação ao ensino superior é residual e supletiva, ou seja, as normas gerais competem à União e as normas suplementares aos Estados.

A autora acrescenta que

Se no plano dos encargos a atuação da União é definida pela via supletiva e residual, no plano das competências legislativas é expressamente indicada: reserva-se à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, artigo 24, IX). A competência dos Estados e Municípios, neste cenário, é bastante restrita, posto que remanescente. Conforme determinado pelo § 1º do artigo 25, aos Estados estão reservadas as competências não vedadas pela Constituição. O poder dos Estados restringe-se, pois, a baixar normas complementares para seu sistema de ensino. A mesma situação se verifica em relação aos Municípios: a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, artigo 30, I) expressar-se-á nas normas complementares para os seus sistemas de ensino, como fixado pelo artigo 11, III, da LDB. Em matéria educacional propriamente dita, não haverá suplementação da legislação federal e da estadual (artigo 30, II), uma vez que o *caput* do artigo 24 da CF não menciona os Municípios (RANIERI, 2000, p. 100-101).

Com base no exposto conclui-se que a União possui atuação coordenadora, supletiva e redistributiva em relação à educação. Ranieri (2000, p.125-126) sintetiza a questão das competências na estrutura da educação brasileira:

[...] na área da educação a Constituição Federal de 1988 promove a repartição de competências materiais entre os entes federados combinando atribuições privativas a atribuições comuns, que tendem a atuar no sistema educacional na qualidade de princípios. A não-atribuição de encargos exclusivos para a União, em favor de uma atuação supletiva e redistributiva de âmbito nacional, reforça o seu papel de coordenação, diversamente do que faz em relação a Estados e Municípios, que têm encargos específicos. Delineia-se, pois, um federalismo cooperativo, mais preocupado com a colaboração dos entes federados do que com a sua separação e independência recíprocas. Os governos locais e regionais devem responsabilizar-se, prioritariamente, pela educação básica. A União tem função redistributiva e supletiva, visando garantir a equalização das oportunidades de acesso. A Constituição Federal procurou garantir, enfim, a universalização da educação fundamental (obrigatória e gratuita). Esta é a prioridade nacional. A responsabilidade pelo oferecimento de ensino superior tem caráter supletivo e residual para a União, não sendo estimulado o seu oferecimento por Estados e Municípios. O financiamento da educação pública no Brasil se faz mediante técnica que combina recursos próprios dos entes federados (artigo 212) a recursos provenientes de transferências, distribuídos por meio do Fundef e do FNDE (artigo 60 do ADCT), o que é próprio do federalismo cooperativo. O grande esforço nacional é pela universalização do ensino fundamental; todos os entes federados estão comprometidos financeiramente com esta meta. Reserva-se à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, artigo 22, XXIV); e competência concorrente a dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação mediante normas gerais (CF, artigo 24, IX). A técnica empregada é a da conveniência política e administrativa, viabilizando a competência estadual por meio da restrição da ação da União.

Quanto ao financiamento e à distribuição dos recursos na educação brasileira, estes são tratados nos artigos 212 e

213 da CF, ficando estabelecido que cabe à União aplicar anualmente no mínimo dezoito por cento da renda resultante da arrecadação de impostos e os Estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo vinte e cinco por cento; estes recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo também ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que obedecidos os critérios estipulados no artigo 223 da CF.

Verifica-se que antes da EC 59/2009, a distribuição dos recursos públicos assegurava a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino gratuito, nos termos do Plano Nacional de Educação. Após a EC/2009, essa distribuição diz respeito especificamente à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade.

Para compatibilizar as políticas desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a CF de 1988, em seu artigo 214, determinou a edição de um Plano Nacional de Educação, que foi editado em 2001, com previsão de duração de 10 anos, conforme análise que seguirá adiante neste trabalho.

2.2.2 Ordenamento jurídico educacional em nível infraconstitucional

2.2.2.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação: LDB – Lei nº 9.394/1996

Depois da Constituição Federal, a maior lei (infraconstitucional) em matéria de educação é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB.

A atual LDB foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de dezembro de 1996, baseada no princípio constitucional do direito universal à educação para todos.

Vale mencionar que havia duas propostas distintas em relação à LDB, uma conhecida como Projeto Jorge Hage, resultado de debates com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, cuja ênfase era o controle social do sistema de ensino, sendo apresentado na Câmara dos Deputados. A outra proposta foi elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa, articulada com o poder executivo, por intermédio do Ministério da Educação e Cultura – MEC, sendo que esta segunda proposta previa uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo, e foi a que prevaleceu, sendo seu conteúdo vinculado aos princípios, aos fundamentos, à estrutura orgânica e parâmetros de exequibilidade da educação.

Nota-se que a menção é em referência à estrutura e não a sistema, pois como abordado anteriormente, ainda não há sistema educacional propriamente dito, pois na LDB a ideia de sistema é meramente administrativa, é uma noção precária de sistema, que não toma consciência dos problemas nacionais e assim não trata a educação como um todo.

A LDB possui 96 artigos³ e assim como a Constituição

Federal, centraliza as atribuições no Poder Público Federal (BRASIL, 1996).

Joaquim (2009, p.91) ao analisar a LDB afirma que:

[...] ela situa-se imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. Pode-se identificar na nova LDB um traço bastante singular: ela foi a única que nasceu no seio do Poder Legislativo. Para Gracindo, não veio, como as suas antecessoras, encaminhadas pelo Executivo, processo que, lamentavelmente, foi invertido nos momentos finais de sua aprovação. Como destaque inicial dessa lei, o reconhecimento de *crime de responsabilidade*, por parte da autoridade competente, na hipótese de o não oferecimento do ensino obrigatório (§ 4º do art. 5º da LDB). Vale lembrar que, a partir das linhas mestras da matéria educacional da constituição, estabeleceu-se a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional, em 1996. Outro destaque, com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o município passa a ter atribuições e responsabilidades não previstas nas legislações anteriores. Um dos pontos de avanço: a forma de colaboração estabelecida entre diversas esferas do poder público na oferta da educação. Assim, cabe ao município colaborar com a União e o Estado e receber deles a colaboração necessária para o cumprimento de suas responsabilidades.

Desta forma, a LDB, assim como a Constituição Federal, estabelece a obrigação de educar como norma cogente e de ordem pública, ou seja, o direito à educação passa a ser direito público subjetivo e no caso de seu não oferecimento ou de oferta irregular do ensino obrigatório, há instrumentos jurídicos colocados à disposição do cidadão para exigir do poder público o cumprimento da prestação educacional.

2.2.2.2 Plano Nacional de Educação: PNE – Lei nº 10.172/2001 e Projeto de Lei nº 8.035/2010

O artigo 214 da Constituição Federal de 1988 determinou a edição de um plano nacional de educação, visando estabelecer as metas enquanto política pública, criando uma política nacional educacional articulada e integrada, que levasse à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do Brasil. Assim, o objetivo educacional foi elevado a nível constitucional.

Entretanto, antes do Plano Nacional de Educação (2001), iniciou-se o debate sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Entre a Constituição Federal de 1988 e a aprovação da LDB (1996) transcorreram oito anos, somente no ano de 2001 é que foi sancionada lei que instituiu o PNE, com vetos e metas, propostos pelo Ministério da Fazenda e do

Planejamento, Orçamento e Gestão.

Assim, em 9 de janeiro de 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172/01 – PNE – com previsão de duração de dez anos, portanto, de 2001 a 2010.

Este PNE trata da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio, da educação superior, da educação de jovens e adultos, especial, indígena, a distância, tecnológica e formação profissional. Trata também do magistério, da gestão e financiamento da educação.

Gomes (2009, p.182) assinala os objetivos gerais deste PNE.

[...] os objetivos do PNE são a melhora da qualidade do ensino, o aumento do nível escolar na população brasileira, a diminuição das desigualdades sociais e regionais, mediante a ampliação do acesso e da permanência, e a democratização da gestão nos estabelecimentos públicos oficiais, por meio dos projetos pedagógicos de curso (PPC) e da participação da Sociedade nos conselhos escolares. Estabeleceram-se, ainda, prioridades no PNE, em virtude dos comandos constitucionais (CR/88, art. 205 a 214) e das necessidades sociais, para fazer frente à limitação de recursos financeiros e ao desafio de ofertar, progressivamente, educação e qualidade, em comparação a outros países.

Ressalte-se que o PNE traça os objetivos gerais, mas sua implementação é responsabilidade dos diferentes níveis de governo, que precisam criar seus planos de ação, e é justamente este ponto que ficou falho no atual PNE que está em vigor desde 2001, pois a maioria dos estados e municípios não aprovou uma legislação que garantisse recursos para atingir as metas propostas, como também não previu punição para quem não cumprisse as ações previstas.

Há de se destacar que o artigo previsto no PNE de 2001 que previa o investimento de 7% do Produto Interno Bruto – PIB em educação foi vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, assim, pode-se afirmar que a falta de previsão orçamentária no próprio PNE para sustentar as ações previstas foi o principal motivo para que boa parte das duzentas e noventa e cinco metas não fosse cumprida.

Observa-se que a década prevista para a duração deste PNE aprovado em 2001 terminou no ano de 2011. Assim, o projeto de lei que cria o PNE para vigorar de 2011 a 2020, foi enviado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010.

Este novo PNE e as entidades ligadas à educação defendem que haja a determinação da origem dos recursos e da área a ser investida, o que propiciaria uma educação pública de qualidade.

Acerca do projeto do novo PNE – Projeto de Lei n

3 Estrutura da LDB:

- Título I – Da Educação
- Título II – Dos Princípios e Fins da Educação Nacional
- Título III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar
- Título IV – Da Organização da Educação Nacional
- Título V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino
- Título VI – Dos Profissionais da Educação
- Título VII – Dos Recursos Financeiros
- Título VIII – Das Disposições Gerais
- Título IX – Das Disposições Transitórias

8035/2010, pode-se observar que:

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), que deverá ser examinado em breve pelo Congresso Nacional, deve conter “metas enxutas” para combater os programas concretos do setor, afirmou a presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, senadora Fátima Cleide (PT-RO), durante audiência pública com especialistas da área. A senadora Marisa Serrano (PSDB-MS), autora do requerimento para realização da audiência, considerou utópicos muitos dos 295 objetivos do 1º PNE para nortear o planejamento da educação no Brasil, da creche à pós-graduação, entre 2001 e 2010. Ela disse que, 10 anos depois, o Brasil tem a oportunidade de reavaliar essas metas. Marisa Serrano manifestou, na reunião, apoio a emenda do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) que destina à educação 100% dos recursos obtidos pelo governo com a exploração do petróleo do pré-sal. Ela disse acreditar que a proposta, se aprovada, impulsionará o salto de qualidade necessário na educação brasileira. O senador Flávio Arns (PSDB-PR) também defendeu um salto de qualidade na educação diante dos números apresentados pelos especialistas durante a audiência pública. Ele se disse particularmente preocupado com os dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) indicando que a proficiência em língua portuguesa e matemática dos alunos está abaixo de 30%. Flávio Arns criticou também a redução, de quase R\$ 10 bilhões, nos investimentos em educação básica, por meio do Fundeb, no ano passado, em decorrência da crise econômica. Ele recomendou à Comissão de Educação que organize as ideias apresentadas nos debates como subsídio para a discussão do PNE, quando este chegar ao Congresso Nacional.⁴

Um ponto a ser ressaltado em relação a esse novo PNE, é que a comissão especial do PNE aprovou em 26 de junho de 2012 a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto – PIB do país em políticas relacionadas à educação em até dez anos.

Atualmente, este índice é de 5% do PIB, assim, dentro de cinco anos este percentual de aplicação na educação deve subir para 7% do PIB, até atingir o percentual de 10% ao término do decênio.

Ainda sobre as metas propostas neste novo PNE, tem-se que:

O PNE estabelece 20 metas educacionais que o país deverá atingir no prazo de dez anos. Além do aumento no investimento em educação pública, o plano prevê a ampliação das vagas em

creches, a equiparação da remuneração dos professores com a de outros profissionais com formação superior, a erradicação do analfabetismo e a oferta do ensino em tempo integral em pelo menos 50% das escolas públicas. Todos esses objetivos deverão ser alcançados no prazo de dez anos a partir da sanção presidencial.⁵ Agora, o novo PNE será encaminhado ao Senado.

2.2.3 Regulamentação, Supervisão e Avaliação das Instituições de Ensino Superior – Decreto nº 5.773/2006

Este Decreto trata do exercício das atribuições de regulamentação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior, atribuindo competências a cada órgão público envolvido no sistema federal de ensino superior.

De acordo com este Decreto, o Ministro de Estado da Educação é a autoridade máxima do sistema federal de ensino superior, sendo a última instância administrativa, tendo por atribuição o estabelecido em seu artigo 4º.⁶

O Ministro da Educação será representado por suas secretarias: Secretaria de Educação Superior – SESU, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC e Secretaria de Educação a Distância – SEED, cujas atribuições encontram-se nos parágrafos do artigo 5º.

O Conselho Nacional de Educação – CNE exerce o poder normativo, cabendo-lhe deliberar e assessorar o Ministro de Estado da Educação, analisando as matérias relativas à aplicação da legislação educacional superior e orientando sobre casos omissos.

Quanto ao INEP, nos termos do artigo 7º do Decreto, incumbe-lhe realizar visitas para avaliações locais, nos processos de credenciamento e reconhecimentos das instituições de ensino e nos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação e sequenciais.

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES possui competência em relação à coordenação e supervisão do SINAES conforme dispõe o artigo 8º do referido diploma legal⁷.

4 Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010.

5 Câmara aprova Plano Nacional de Educação com destinação de 10% do PIB.

6 Art. 4º Ao Ministro de Estado da Educação, como autoridade máxima da educação superior no sistema federal de ensino, compete, no que respeita às funções disciplinadas por este Decreto:

I - homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior;

II - homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP;

III - homologar os pareceres da CONAES;

IV - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e

V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.

7 Art. 8º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete à CONAES:

I - coordenar e supervisionar o SINAES;

II - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições;

III - estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados;

IV - aprovar os instrumentos de avaliação referidos no inciso II e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

V - submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos para aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI - avaliar anualmente as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes do SINAES;

VII - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

VIII - ter acesso a dados, processos e resultados da avaliação; e

IX - submeter anualmente, para fins de publicação pelo Ministério da Educação, relatório com os resultados globais da avaliação do SINAES.

Gomes (2009, p. 200-201) avalia o Decreto nº 5.773/2006 sob o seguinte aspecto:

[...] nota-se que o Decreto 5.773/06 estabeleceu um sistema de “pesos e contrapesos”, segundo o qual as Secretarias do MEC, o CNE, o INEP e a CONAES deverão realizar suas atribuições, na grande maioria das vezes, prévia manifestação de outro órgão diferente, o que garante segurança jurídica na maioria das deliberações e menor possibilidade de equívocos, apesar de burocratizar os procedimentos internos. O Ministro de Estado da Educação aparece como regente e autoridade máxima do sistema instituído pela Lei 10.861/04 e pelo Decreto 5.773/06, sendo a última instância administrativa, em qualquer questão relativa à regulação, supervisão e avaliação da educação superior brasileira, no sistema federal de ensino.

Não obstante, a afirmação que o Ministro de Estado da Educação, de acordo com a legislação educacional, é a autoridade máxima administrativa, verifica-se que, se constatada ilegalidade, pode-se recorrer ao Poder Judiciário.

2.3 Tendência: consolidação da legislação educacional brasileira

No presente trabalho foram analisados, sinteticamente, os principais aspectos da legislação educacional no Brasil. Pôde-se constatar que a ausência de um sistema educacional muito prejudica a efetivação do direito à educação, haja vista que os resultados são por natureza obtidos em longo prazo, havendo necessidade de um sistema coeso e não fragmentado.

Entretanto, há no Brasil um projeto de lei tramitando (Projeto de Lei 678/07, do deputado Bonifácio de Andrada – PSDB-MG)⁸, visando à consolidação da legislação educacional brasileira.

A respeito Joaquim (2010) comenta com propriedade:

Em suma, dentro da categoria legislação educacional como fonte do direito educacional, temos que considerar a Constituição; as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; decretos, regulamentos, regimentos e portarias; tratados e convenções internacionais; resoluções e pareceres normativos dos conselhos de educação; e regimentos escolares. Acrescente-se, ainda, a existência de um anteprojeto de Consolidação da Legislação Educacional brasileira em complementação à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, visando sistematizar formalmente as leis existentes sobre matéria educacional no país. O projeto não incorpora a LDB, mas identifica os dispositivos considerados repetitivos, conflitantes, inconstitucionais ou ininteligíveis, tudo voltado para o enxugamento legislativo com racional diminuição de artigos de leis.

Assim como outros projetos, este visa evitar textos contraditórios, eliminar conceitos ultrapassados, revisar e organizar as normas sobre um mesmo assunto em um único texto, enfim visa sistematizar o assunto, visando uma maior efetividade do direito à educação no Brasil.

3 Conclusão

A proposta do presente trabalho foi analisar o sistema educacional brasileiro, entretanto, constatou-se grande

dificuldade, a saber, a pouca abordagem teórica acerca do assunto, bem como a ausência de sistematização, assim, pretendeu-se prestar uma pequena contribuição na formação deste arcabouço teórico.

Constatou-se que a análise da estrutura educacional brasileira é necessária hoje para poder em um futuro, que se espera próximo, atingir o objetivo da consolidação do sistema educacional brasileiro e dar efetividade ao direito à educação, que é um direito fundamental tutelado pela Constituição Federal. Não se trata apenas de analisar a legislação educacional, mas de detectar a inter-relação entre todo o ordenamento jurídico, de modo a formar um todo harmônico e coerente.

O presente trabalho não teve a pretensão de estancar o assunto e tratá-lo minuciosamente, mas de apresentar os pontos basilares a partir do qual será possível realizar reflexões mais profundas, com vistas à resolução das questões educacionais no Brasil, o que só será possível a partir do momento em que a fase estritamente legislativa da educação for superada e, conseqüentemente, se obtiver a sistematização do direito educacional, afinal, a história já demonstrou que as grandes indagações humanas, particularmente as educacionais, não são respondidas apenas com edição de lei, mas sim com a sistematização e coerência dos diversos elementos que compõem a realidade, com a construção do saber sistematizado, tendo como fim a efetivação dos direitos tutelados pelo ordenamento jurídico.

Referências

- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ANNONI, D. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- BOBBIO, N. *Teoria da Norma Jurídica*. São Paulo: EDIPRO, 2005.
- BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Decreto Nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 22 abr. 2013.
- BRASIL. Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010. 2010. Disponível em: <www.senado.gov.br/agencia/vernoticia.aspx?codnoticia=100822&Codaplicativo=2>. Acesso em: 22 abr. 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei Nº 9.394/96. Brasília: Ministério da Educação, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Projeto de Lei Nº 8.035/2010 e a Lei do Sinaes – Lei Nº 10.861/04. Brasília: Ministério da Educação, 2010.
- CÂMARA ANALISA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DA EDUCAÇÃO. 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/imprimir.asp?pk=116026>>. Acesso em: 6 ago. 2013.

⁸ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/imprimir.asp?pk=116026>>.

CÂMARA APROVA PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COM DESTINAÇÃO DE 10% DO PIB. 2012. Disponível em: <www.redebrasilatual.com.br/temas/educacao/2012/06/camara-aprova-plano-nacional-de-educacao-com-destinacao-de-10-do-pib>. Acesso em 10 out. 2012.

CANOTILHO, J.J.G.C. *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra, 2008.

CAPPELLETTI, M.; GARTH B. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CHAVENCO, A.A. Evolução histórico-metodológica do ensino jurídico no Brasil. Monografia (Trabalho e Conclusão de Curso) - Centro Universitário de Maringá – CESUMAR, 2001.

DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. Campinas: Papyrus, 1997.

GOMES, M.F. *Direito educacional superior: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa*. Curitiba: Juruá, 2009.

JOAQUIM, N. *Direito educacional brasileiro: história, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2009.

JOAQUIM, N. *Educação à luz do Direito*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=8535>>. Acesso em 29 mar. 2013.

MUNIZ, R.M.F. *O direito à educação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RANIERI, N.B. *Educação superior, direito e estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: USP, 2000.

SAVIANI, D. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 9.ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SCHILLING, F. (Org.). *Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez, 2005.

WEREBE, M.J.G. *30 anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Ática, 1997.