

DOSSIÊ “30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: DEMOCRACIA E DIREITO À EDUCAÇÃO”

APRESENTAÇÃO

Em 5 de outubro deste ano, a Constituição Federal completou seu 30º aniversário. Resultado do longo e controlado processo de transição democrática que marcou o fim da ditadura civil-militar no Brasil.

Nesse período de 30 anos, houve relevantes alterações na estrutura jurídico-constitucional do direito à educação e de seu financiamento. A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, é a primeira grande alteração nesse sentido. Além de criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como ferramenta de redistribuição de recursos nas redes estaduais e municipais de ensino, voltado à universalização e à municipalização do ensino fundamental, essa emenda também foi marcante no delineamento das responsabilidades federativas na educação básica, reconhecendo-se explicitamente, desde então, o dever da União em exercer 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 demais entes.

O período de vigência do FUNDEF, contudo, foi de estagnação ou mesmo retrocessos na garantia constitucional do direito à educação, alinhados às reformas constitucionais de matriz neoliberal. A diretriz de focalização, presente nas reformas da década de 1990, resultou em menor proteção às diferentes etapas e modalidades do ensino, com graves prejuízos para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), que viu a prioridade a ela conferida no texto original de 1988 ser desmontada com a retirada da obrigação de financiamento específico. Nesse contexto, o FUNDEF mostrou-se absolutamente incapaz de produzir a inclusão e a qualidade propagadas, situação agravada com o solene descumprimento do dever de complementação por parte da União entre 1997 e 2005, tudo em nome da austeridade fiscal e da prioridade ao financiamento da dívida pública federal em detrimento da educação.

Desde o período de instalação da Assembleia Constituinte e durante todo o recente período constitucional, os movimentos sociais e as entidades científicas, originalmente reunidos no Fórum em Defesa da Escola Pública, defenderam um financiamento capaz de assegurar, com garantia de qualidade social, toda a educação básica, da creche ao ensino médio, incluindo as diferentes modalidades, como a EJA (ANDE; ANPED; CEDES, 1986). Essa demanda resultou, em parte, na Emenda Constitucio-

nal nº 53, de 2006, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF. Além do novo fundo, a Emenda nº 53 determinou a criação, em lei federal, do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, dando base constitucional à edição da importante Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), uma histórica reivindicação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

As reivindicações foram, assim, em parte atendidas com a ampliação a toda a educação básica e a elevação significativa da obrigação de financiamento por parte da União, que a partir da Emenda nº 53 deveria ser de, no mínimo, 10% do total dos recursos vinculados ao referido fundo. Contudo, o custo aluno-qualidade (CAQ) — uma demanda histórica que passou a ser encampada com destaque pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede que propõe inclusive uma referência teórica e técnica para a definição dos respectivos valores —, não foi incorporado diretamente na Emenda nº 53, persistindo até os dias atuais a omissão do governo federal quanto a esse ponto.

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, por sua vez, teve o propósito de ampliar a faixa de escolaridade obrigatória no Brasil, ou seja, de matrícula compulsória por parte dos estudantes, além de definir aspectos importantes do financiamento e do planejamento. Nesse sentido, incorpora no texto constitucional o conceito de educação básica e, dentro dela, amplia a obrigatoriedade escolar para a população na faixa etária de 4 a 17 anos de idade. Também amplia a abrangência constitucional dos programas suplementares de transporte e alimentação escolar, assistência à saúde e distribuição de material didático, para todas as etapas da educação básica.

A Emenda nº 59 adotou ainda, como medida de ampliação do financiamento, a extinção progressiva, até 2011, da incidência da Desvinculação de Recursos da União (DRU) nos recursos destinados à educação, retomando-se, com isso, a vinculação original de 18% da receita líquida de impostos da União do artigo 212 da Constituição. Essa retomada do patamar mínimo de financiamento, contudo, teve curta existência novamente, em razão da recente Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que cria uma nova forma de cálculo do mínimo constitucional pelo prazo de 19 anos, em resumo, baseada na mera atualização inflacionária do valor mínimo executado em 2018, ainda que esse novo patamar venha a representar percentuais muito inferiores aos 18% estabelecidos na Constituição.

Por fim, a Emenda nº 59 fortaleceu o instrumento do Plano Nacional de Educação — PNE (art. 214), definindo seu caráter periódico decenal e sua relação orgânica com a articulação do sistema nacional de educação. Também determinou que, no PNE, devem ser estipuladas as metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB), o que foi regulamentado na Meta 20 do PNE em vigor (Lei nº 13.005/2014). Tal propósito constitucional, entretanto, encontra-se centralmente ameaçado com a vigência da Emenda nº 95, de 2016.

Nesta conjuntura, em que o direito à educação se confronta com uma política de austeridade econômica que conforma o orçamento do governo federal à diminuição da ação do Estado, impondo uma mudança de natureza da própria dimensão social do regime constitucional, tematizar o aniversário da Constituição Federal de 1988 vai muito além de um propósito comemorativo, é uma peça de resistência em defesa do ambiente democrático duramente conquistado nas últimas décadas, que propiciou alguns avanços na realização dos direitos educacionais das classes populares e de grupos sociais historicamente excluídos e explorados.

Com esse entendimento é que apresentamos o Dossiê *30 anos da Constituição Federal: democracia e direito à educação*, cujo objetivo é contribuir com as reflexões a respeito do sentido jurídico-político do texto constitucional de 1988 e, especificamente, do direito à educação; analisa os principais embates ocorridos durante o processo constituinte e, principalmente, após a promulgação da Constituição, bem como as reformas constitucionais e legais que alteraram o sentido constitucional, ampliando-o ou limitando-o, e os principais desafios postos à continuidade do regime jurídico-constitucional de 1988, em grande medida esgarçado nos últimos anos.

Abre o Dossiê o artigo de Paulo Sena Martins, “Constituinte, financiamento e direito à educação: a voz dos protagonistas”. Com base nas vozes dos protagonistas do processo constituinte — os parlamentares, em seus discursos no plenário e suas intervenções nas audiências públicas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, e os representantes da sociedade civil que compareceram e incidiram naquela instância —, o trabalho de Martins resgata o processo de discussão que levou ao capítulo “Da Educação, da Cultura e do Desporto” na Constituição de 1988. Na visão do autor, esse capítulo trouxe significativos avanços institucionais, no plano jurídico-constitucional, ao consagrar o direito à educação e ao estabelecer os pilares de sua política de financiamento.

Com o título “O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social”, José Marcelino de Rezende Pinto analisa a estrutura de financiamento da educação prevista na Constituição Federal, as principais modificações que alteraram significativamente o desenho original, particularmente a constitucionalização dos fundos de financiamento da educação básica (FUNDEF e FUNDEB) e o princípio do padrão mínimo de qualidade de ensino. O autor analisa ainda os principais efeitos do modelo de financiamento em vigor, destacando as questões federativas e o propósito de redução das desigualdades.

Destacando o fundamental embate e os decorrentes debates entre o público e o privado no regime constitucional de 1988, o trabalho de Carlos Roberto Jamil Cury, “Do Público e do Privado na Constituição de 1988 e nas Leis Educacionais”, analisa a relação público-privado na educação a partir do conceito de cidadania e sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro. Segundo Cury, a liberdade de ensino é reconhecida como princípio da educação, ressaltando a

partir disso que a relação educação pública e educação privada não é neutra, mas um campo de disputas. Nesse sentido, argumenta o autor, a inserção de princípios no ordenamento legal torna tal relação coberta de tensão. E esse campo de forças esteve presente nos debates na Constituinte de 1987–1988, na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em outras leis infraconstitucionais da educação. Por fim, conclui que a atual flexibilidade presente na legislação e o recuo do Estado na regulação do ensino privado permite a este, hoje, ocupar mais amplamente a educação escolar.

Sob o título “Três décadas de conflitos em torno do ensino público: laico ou religioso?”, Luiz Antônio Cunha retoma o típico enfrentamento entre o campo educacional e o religioso e os impactos dos embates nesse segundo campo que se fazem sentir nas escolas públicas e na política educacional. Para isso, analisa as mudanças da legislação educacional brasileira, desde a Assembleia Constituinte de 1987–1988, com foco no ensino religioso nas escolas públicas. Segundo o autor, houve uma mudança do conflito principal (ensino laico *versus* ensino religioso) em proveito do conflito secundário (ensino religioso confessional *versus* interconfessional), protagonizado por setores da igreja católica. Para Cunha, as recentes decisões político-jurídicas permitem prever o agravamento desse conflito: a confirmação da concordata entre o Brasil e o Vaticano, pelo Supremo Tribunal Federal, e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, pelo Conselho Nacional de Educação, cada instância estatal apoiando as demandas de setores católicos rivais que querem ver implementadas, cada qual ao seu modo, a previsão constitucional de ensino religioso nas escolas públicas de ensino fundamental.

Também o trabalho de Gilda Cardoso de Araújo, sob o título “Federalismo Cooperativo e Educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências”, vai aos antecedentes da Constituição de 1988, no caso, para compreender, apresentar e analisar as omissões e ambivalências quanto à regulamentação da cooperação federativa e das formas de colaboração implementadas na área de educação ao longo dos 30 anos de vigência do texto de 1988. Para tanto, a autora parte do histórico da matriz cooperativa e de como ela foi prevista para a área da educação, além de evidenciar os fatores que possibilitaram a implementação das propostas formuladas pelas organizações empresariais com atuação na educação. As conclusões apontam as renovadas dificuldades hoje impostas à regulamentação da matéria e à instituição do Sistema Nacional de Educação, previsto no artigo 214 da Constituição, conforme já comentamos.

As autoras Nilma Lino Gomes e Tatiane Cosentino Rodrigues, por sua vez, também partindo de um enfoque retrospectivo no artigo “Resistência democrática: a questão racial e a Constituição Federal de 1988”, resgatam as discussões sobre a temática étnico-racial no contexto da Assembleia Nacional Constituinte. No marco dos seus 30 anos, segundo as autoras, é importante reconhecer na Constituição de 1988 tanto os limites do alcance político de seu texto no tratamento

da questão racial quanto os avanços que dela derivariam para a luta antirracista — avanços sobretudo ligados à implementação da legislação aprovada após 1988. O artigo, nesse sentido, aborda as ambiguidades do texto constitucional no campo da educação e aponta os desdobramentos relevantes na luta por igualdade racial e por ações afirmativas.

No artigo “Trinta anos de Autonomia Universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios”, Nina Beatriz Stocco Ranieri analisa outro aspecto central da previsão constitucional de direito à educação: a previsão de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. Segundo a autora, analisada em perspectiva, a evolução da autonomia universitária no Brasil nas últimas três décadas apresenta diferentes resultados para o sistema público e para o privado, o primeiro com liberdade acadêmica e o segundo com autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, exclusivamente. A exceção seriam as universidades estaduais paulistas, nas quais os resultados apresentam equilíbrio entre as diversas vertentes da autonomia. Conclui que as exigências das primeiras décadas do século XXI impõem revisão do exercício da autonomia pelas instituições, em razão da internacionalização do ensino superior, das exigências de aprimoramento da gestão e de “accountability” no setor público.

Instabilidades e as crises políticas e econômicas mais recentes são o objeto de análise do artigo “Da Guiné-Bissau ao Brasil: impactos da instabilidade política na manutenção dos princípios constitucionais para educação”, no qual os autores Maria Rehder, Rui da Silva e Talismã Monteiro apresentam uma análise comparada dos impactos dessas instabilidades na manutenção dos princípios constitucionais para o direito à educação em Guiné-Bissau e no Brasil. Destaca-se o ciclo de instabilidade desde a independência na Guiné-Bissau, incluindo o golpe de abril de 2012, marcado pelo contraste do elevado montante da ajuda internacional à governança e à segurança em relação à educação, desafiando a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 4/2011) e o Plano Setorial da Educação daquele país. Em paralelo, no Brasil, inaugura-se o período do governo Temer, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que restringe por 20 anos os investimentos públicos em educação, inviabilizando, na prática, segundo os autores, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). A metodologia de análise valoriza as vozes de adolescentes dos movimentos “Secundaristas em Ocupação”, no Brasil, e da Rede de Crianças e Jovens Jornalistas da Guiné-Bissau (RCJJ), em Guiné-Bissau.

Fechando o Dossiê temos o trabalho de Élide Grazianne Pinto e Salomão Barros Ximenes “Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do ‘pacto assimétrico’ ao ‘estado de sítio fiscal’”. O artigo analisa os princípios jurídico-políticos de proteção aos direitos sociais na Constituição de 1988 e as regras que instituíram garantias de financiamento adequado, proporcional e progressivo, enfatizando, na análise, os direitos à saúde e à educação.

Segundo os autores, essas regras de financiamento adequado criam um verdadeiro microsistema normativo na Constituição, que, com isso, atribui sentido a determinadas fontes de receitas e vincula patamares de gasto mínimo a direitos definidos como prioridades orçamentárias. Discutem a evolução desse sistema no período de 1988 a 2018, culminando com a Emenda nº 95/2016, que fixou o “Novo Regime Fiscal”, medida equivalente, nos termos propostos pelos autores, a um verdadeiro “Estado de Sítio Fiscal”. Ao final, são discutidas alternativas de reequilíbrio nas contas públicas que viriam em reforço ao sistema constitucional de promoção dos referidos direitos, confrontado, assim, a tese liberal e conservadora de que “a Constituição não cabe no PIB”.

Com o Dossiê aqui apresentado, portanto, objetivamos oferecer ao leitor de *Educação & Sociedade* um documento ao mesmo tempo comemorativo e de reflexão rigorosa sobre os principais desafios hoje postos à democracia, aos direitos sociais e ao direito à educação, entendidos, em 1988, como meio de realização de uma sociedade igualitária, democrática e plural, objetivos que seguem urgentes no Brasil.

Salomão Barros Ximenes¹
Theresa Adrião²
Organizadores

Referência

ANDE; ANPED; CEDES. Carta de Goiânia. In: *Educação & Sociedade*, ano VIII, numero 25, dezembro de 1986, pp. 5-10.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 jun. 2018.

¹Universidade Federal do ABC – São Bernardo do Campo (SP), Brasil.

²Universidade Estadual de Campinas – Campinas (SP), Brasil.

