

**Caio Sperandéo de Macedo**

**Perfil Constitucional da Educação Superior no Brasil:  
Aspectos Históricos e Atuais**

**MESTRADO EM DIREITO**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**2005**

**Caio Sperandéo de Macedo**

**Perfil Constitucional da Educação Superior no Brasil:  
Aspectos Históricos e Atuais**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do grau de MESTRE em Direito Constitucional, na área de concentração de Direito do Estado, sob orientação do Prof. Dr. Willis Santiago Guerra Filho.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**2005**

Banca Examinadora

---

---

---

Dedico este trabalho aos meus pais, Artur e Célia, pelo incentivo e colaboração incessantes.

Por inculcar nos filhos a fundamental importância da educação na formação integral do ser humano e do cidadão.

Como veículo indutor dignificante para realização pessoal e profissional; gerador de bem-estar social.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os meus professores de Mestrado, que certamente contribuíram para minha formação e na conclusão desta Dissertação, transmitindo além de conhecimentos específicos de suas respectivas matérias, o rigor da disciplina e da dedicação, o gosto pela investigação; pela reflexão crítica e ética; enfim, ensinamentos de vida que levarei comigo para sempre.

Agradecimento especial ao Prof. Dr. Willis Santiago Guerra Filho, exemplo de Educador e docente, com quem tive o privilégio de conviver em sua amizade, formação científica, correção ética, coerência e respeito aos outros, a quem declino a epígrafe de Paulo Freire.

## RESUMO

Em virtude do tema escolhido para proceder com a Dissertação de conclusão em âmbito de Mestrado, ou seja, “Perfil Constitucional da Educação Superior no Brasil: Aspectos Históricos e Atuais”, adotou-se como boa metodologia conceituar o que se entende hodiernamente por Educação, sua distinção para com os termos instrução e ensino, bem como sua natureza jurídica.

Em seqüito, declinaremos sobre a importância e o reconhecimento do direito à educação em Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil ou de que tenha sido parte, além de considerações sobre aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais como a Educação; incluindo a Educação no rol das “cláusulas pétreas”.

Outrossim, exporemos uma visão panorâmica da Educação, bem como da Educação Superior, comentando os principais dispositivos relativos ao tema, respectivamente, em nossas sete Constituições: Carta Imperial de 1824; Constituição de 1891; Constituição de 1934; Constituição de 1937; Constituição de 1946; Constituição de 1967; e a atual Constituição de 1988.

Comentaremos, ainda, aspectos atuais na seara do Ensino Superior, notadamente a Autonomia Universitária; recordando a autonomia das Universidades Paulistas (USP, Unesp e Unicamp); o perigo de cerceamento ao seu pleno exercício; e enfatizar que a autonomia universitária consagrada na Constituição de 1988 possibilita às instituições educacionais desenvolver importante parcela de responsabilidade social.

Ao final, a conclusão do colacionado, defendendo como política de Estado de bem-estar social, dar efetividade ao nosso arcabouço Constitucional Educacional, promovendo o acesso efetivo da população à Educação e mormente à Educação Superior, esta conjugada com a necessária Autonomia universitária e atributos inerentes, como vital contribuição no projeto de desenvolvimento socioeconômico do país, selando o “pacto social” defendido pelos fundamentos e objetivos da nossa República.

## ABSTRACT

It is appropriate to clarify that, in view of the topic chosen for this masters dissertation, namely ‘Constitutional Profile of Higher Education in Brazil: Historical and Current Aspects’, it was decided to adopt as the proper methodology an evaluation of what is understood nowadays by Education, the distinction between it and the terms instruction and teaching, as well as its legal nature.

Next, discuss the importance and acknowledgement of the right to education in international treaties ratified by Brazil or to which it has been a party. As well, we will comment upon the immediate applicability of the norms defining fundamental rights and guarantees such as Education; including Education, as a fundamental social right, in the roll of “immutable clauses”.

We will provide an overview of Education, as well as Higher Education, commenting upon the main legal measures relating to the topic in our seven Constitutions: The Imperial Letter of 1824; the Constitution of 1891; the Constitution of 1934; the Constitution of 1937; the Constitution of 1946; Constitution of 1967; and the current Constitution of 1988.

Then, also comment upon current aspects under discussion in the field of Higher Education, notably the Autonomy of Universities; recalling the experience of autonomy of the São Paulo Universities (USP, Unesp and Unicamp); the danger of curtailing its full exercise; and emphasize that autonomy of universities consecrated in the Constitution of 1988 makes it possible to develop an important share of the social responsibility of educational institutions.

In ending, set out the conclusion of the analysis, defending the Welfare State as policy, deploying our Constitutional Educational framework, promoting effective access to Education by the population and chiefly Higher Education, the latter combined with the necessary autonomy and inherent attributes of universities, as a vital contribution to the country’s project for socioeconomic development, sealing the “social pact” advocated by the foundational precepts and objectives of our Republic.

## SUMÁRIO

<b>I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>II – EDUCAÇÃO.....</b>	<b>17</b>
2.1- Conceito.....	17
2.2- Diferença entre Educação, Instrução e Ensino.....	19
2.3- Natureza jurídica.....	23
2.4- O reconhecimento e a importância do Direito à Educação no Plano Internacional.....	32
2.5- Aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais.....	37
2.6- Hermenêutica dos direitos sociais em face do artigo 60 §4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.....	39
<b>III – CHEGADA DA FAMÍLIA REAL PORTUGUESA NO BRASIL EM 1808.....</b>	<b>43</b>
3.1- Criação oficial dos primeiros Cursos Superiores.....	43
<b>IV – MOMENTO HISTÓRICO E POLÍTICO DA INDEPENDÊNCIA DO BRASIL EM 9 DE JANEIRO DE 1822.....</b>	<b>45</b>
4.1- Consolidação dos ideais liberais do Século XIX.....	45
<b>V – PRINCIPAIS REFERÊNCIAS À EDUCAÇÃO e EDUCAÇÃO SUPERIOR EM CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....</b>	<b>47</b>
5.1- Carta de Lei de 25 de Março de 1824”.....	47
5.2- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 24 de fevereiro de 1891.....	49
5.3- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 16 de julho de 1934.....	52
5.4- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 10 de novembro de 1937.....	59
5.5- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 18 de setembro de 1946.....	63

5.6 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 15 de março de 1967.....	67
5.7 - Ato Institucional nº 5, assinado em 13 de dezembro de 1968, sobrevivendo a Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro 1969.....	71
<b>VI – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - de 5 de outubro de 1988.....</b>	<b>77</b>
6.1- Panorama dos dispositivos que cuidam de educação e ensino, esparsos no Texto Constitucional.....	78
6.2- Vetores Interpretativos.....	79
6.3 – Educação como um direito social.....	81
6.3.1- Competência para legislar sobre Educação.....	82
6.3.2- Competência Comum.....	82
6.3.3- Competência Concorrente para legislar.....	83
6.3.4- Competência dos Municípios.....	83
6.3.5- Intervenção nos Estados e nos Municípios.....	83
6.3.6- Aposentadoria Especial ao professor magistério público.....	84
6.4 – Vedação de instituição de impostos para as instituições educacionais sem fins lucrativos.....	84
6.5 – Isenção de contribuição para a seguridade social.....	90
6.6 – A pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico.....	95
6.7 – Produção e Programação educativas nas rádios e televisões.....	97
6.8 – Educação Ambiental.....	99
6.9- Tripartição do Dever da família, da sociedade e do Estado para com o direito à Educação.....	100
6.10 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.....	101
6.11-Criação do Senar.....	101
6.12- Instituição do Fundo de Emergência.....	101

<b>6.13 – Capítulo III, seção 1 “da Educação” (arts. 205 a 214).....</b>	<b>101</b>
<b>6.14 - Finalidades Precípua da Educação.....</b>	<b>102</b>
6.14.1- Princípios do Ensino.....	103
6.14.2- Deveres do Estado com a Educação.....	111
6.14.3- Liberdade de Ensino.....	115
6.14.4- Fixação de Conteúdos Mínimos.....	118
6.14.5-Organização dos Sistemas de Ensino.....	119
6.14.6- Financiamento da Educação .....	121
6.14.7- Aplicação Recursos Públicos.....	125
6.14.8- Prioridades de Aplicação dos Recursos.....	126
<b>6.15-Autonomia Universitária.....</b>	<b>129</b>
6.15.1- Conceito.....	130
6.15.2- Atributos da Autonomia Universitária.....	132
6.15.3- Missão de Promover Ensino, Pesquisa e Extensão.....	134
6.15.4- Autonomia Universitária Entendida como Garantia Institucional.....	136
<b>VII – ASPECTOS ATUAIS DA AUTONOMIA UNVERSITÁRIA.....</b>	<b>140</b>
7.1- Experiência da Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial das Universidades Estaduais Paulistas (USP, UNESP e UNICAMP).....	140
7.2- Anteprojeto da reforma do Ensino Superior.....	144
7.3-Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior .....	152
<b>VIII – CONCLUSÃO .....</b>	<b>158</b>
<b>IX – BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>165</b>

## EPÍGRAFE

*“Educadores e educandos não podemos, na verdade, escapar à rigorosidade ética. Mas, é preciso deixar claro que a ética de que falo não é a ética menor, restrita, do mercado, que se curva obediente aos interesses do lucro. Em nível internacional começa a aparecer uma tendência em acertar os reflexos cruciais da “nova ordem mundial” como naturais e inevitáveis.*

*(...)*

*Não falo, obviamente, desta ética. Falo, pelo contrário, da ética universal do ser humano. Da ética que condena o cinismo do discurso citado acima, que condena a exploração da força de trabalho do ser humano, que condena acusar por ouvir dizer, afirmar que alguém falou A sabendo que foi dito B, falsear a verdade, iludir o incauto, golpear o fraco e indefeso, soterrar o sonho e a utopia, prometer sabendo que não se cumprirá a promessa, testemunhar mentirosamente, falar mal dos outros pelo gosto de falar mal. A ética de que falo é a que se sabe traída e negada nos comportamentos grosseiramente imorais como na perversão hipócrita da pureza em puritanismo.*

*A ética de que falo é a que se sabe afrontada na manifestação discriminatória de raça, de gênero, de classe. É por esta ética inseparável da prática educativa, não importa se trabalhamos com crianças, jovens ou com adultos, que devemos lutar. E a melhor maneira de por ela lutar é vive-la em nossa prática, é testemunhá-la, vivaz, aos educandos em nossas relações com eles. Na maneira como lidamos com os conteúdos que ensinamos no modo como citamos autores de cuja obra discordamos ou com cuja obra concordamos. Não podemos basear nossa crítica a um autor na leitura feita por cima de uma ou outra de suas obras. Pior ainda, tendo lido apenas a crítica de quem só leu a contracapa de um de seus livros.*

*Posso não aceitar a concepção pedagógica deste ou daquela autora e devo inclusive expor aos alunos as razões por que me oponho a ela mas, o que não posso, na minha crítica, é mentir. É dizer inverdades em torno deles. O preparo científico do professor ou da professora deve coincidir com sua retidão ética. É uma lástima qualquer descompasso entre aquela e esta.*

*Formação científica, correção ética, respeito aos outros, coerência, capacidade de viver e de aprender com o diferente, não permitir que o nosso mal-estar pessoal ou a nossa antipatia com relação ao outro nos façam acusa-lo do que não fez são obrigações a cujo cumprimento devemos humilde mas perseverantemente nos dedicar.*

*É não só interessante mas profundamente importante que os estudantes percebam as diferenças de compreensão dos fatos, as posições às vezes antagônicas entre professores na apreciação dos problemas e no equacionamento de soluções. Mas é fundamental que percebam o respeito e a lealdade com que um professor analise e crítica a postura dos outros”.*

**(Paulo Freire)<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> FREIRE. Paulo. Pedagogia da Autonomia, saberes necessários à prática educativa. São Paulo: editora Paz e Terra, 1996, 30ª edição. p. 15-17.

## I – INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, pode-se dizer que o estímulo que me levou a optar por tratar do tema da educação e momento a educação superior, analisando sua evolução com base nos textos Constitucionais de época e predominantemente na atual Carta de 1988, assenta-se na constatação inquietante de que, embora o assunto seja considerado de inegável importância, em termos jurídicos, nas palavras de Jorge Miranda<sup>2</sup> “...apenas recentemente começa a ser estudada com autonomia”. É um assunto, portanto, que ainda não consta dos manuais jurídicos”.

Dessarte, além da temática jurídica de vanguarda, bem como convencido da necessidade de se aplicar o direito à educação ancorado no texto Matriz, conexamente aos direitos fundamentais e desideratos ínsitos, é que pretendemos contribuir com a análise jurídica do complexo normativo da seara educacional, especialmente o advindo com a Constituição de 1988.

Outrossim, enfatizar que os predicados do ensino não têm se concretizado em acesso à Educação de qualidade para a parcela predominante da população brasileira (sequer debelamos o analfabetismo).

Em desrespeito sistemático ao que dispõem os fundamentos e objetivos da nossa República, consoante artigos 1º e 3º, da Carta de 1988, exurgindo como compromisso do Estado de bem-estar social, dar cumprimento aos princípios que norteiam a Federação, priorizando a educação e mormente a educação superior no desenvolvimento social e tecnológico do Brasil.

---

<sup>2</sup> Extraídos de Palestra proferida por Jorge Miranda (MIRANDA. Jorge), em 23/06/2004, no auditório do Superior Tribunal de Justiça/DF, em ocasião de Seminário sobre Direito da Educação. fonte: [www.stj.gov.br/webstj](http://www.stj.gov.br/webstj), visitado em 25/06/04.

Pois, entendemos que a Educação contribui de forma virtuosa e equânime para distribuir/desconcentrar a renda, desenvolver o país e promover o bem-estar de todos.

Em sua função emancipadora, a educação prepara e qualifica o indivíduo para o trabalho, treinamento e reciclagem; possibilita sua ascensão social para os estratos sociais mais remediados da sociedade; capacita o exercício da cidadania; integra o indivíduo ao Mundo; enaltece a dignidade da pessoa humana<sup>3</sup>, em seu aspecto material e espiritual, proporcionando bem-estar.

Portanto, consciente desta situação conflitante entre norma e realidade, e levando-se em conta o nosso imenso déficit educacional, é que nos propomos a analisar juridicamente a educação e principalmente a educação superior no Brasil, em seus aspectos históricos e atuais, sempre com fulcro no texto Constitucional, como forma de contribuir para realçar a importância da implementação efetiva deste direito social fundamental de 2<sup>a</sup> geração para o desenvolvimento nacional.

Pois, compreende-se seu custeio e vinculação de receita orçamentária como investimento social, com caráter de fomento, diante de sua relevância para a sociedade<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 15<sup>a</sup> ed., 1998. p. 60., conceitua dignidade da pessoa humana nestes termos: "Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos".

<sup>4</sup> Conforme relata-nos IOSCHPE.Gustavo, "A ignorância custa um mundo; o valor da educação no desenvolvimento do Brasil", São Paulo, 1<sup>a</sup> edição, editora Francis, 2004, p. 69: "A partir do trabalho pioneiro que deu origem à teoria do capital humano, passamos a entender a educação como um investimento feito por homens e mulheres para melhorar o futuro. Essa teoria estipula que a educação gera competências (quer sejam elas gerais, de adoção de tecnologias novas ou de adaptação a desequilíbrios econômicos) que aumentam a produtividade daquele que a recebe. Já que em mercados competitivos cada qual recebe de acordo com sua produção, a forma mais direta de mensurar o efeito da educação é comparar os salários de pessoas instruídas com os daquelas sem instrução. Essa comparação, feita ao redor do mundo e em várias décadas, indica que o salário de um pessoa é fortemente correlacionado a seu nível educacional.

Afinal, solidarizamo-nos com a premissa de que: “Não há Estado democrático de direito sem educação e cidadania”<sup>5</sup>.

De forma reflexiva -em que pese o assunto referente à Educação e Educação Superior ser bastante complexo comportando extenso desdobramento na legislação infraconstitucional correlata-importante declinar que foi uma opção metodológica circundá-lo, neste trabalho, aos textos Constitucionais brasileiros, como forma de delimitação do objeto de estudo cognoscível, donde mencionaremos apenas quando necessário à legislação ordinária para enaltecer o fulcro constitucional.

Outrossim, por que os textos Constitucionais, como é cediço, desempenham vital processo “principal” e valorativo na interpretação da legislação infraconstitucional correlata, ao delimitar o alcance (“moldura Kelseniana”) e os limites possíveis destas normas complementadoras, diante do caráter hierárquico e vinculante de suas disposições.

Dentro destas balizas, daremos prioridade ao incremento do arcabouço normativo relacionado à Educação e mormente à Educação Superior, verificados com a advento da atual Constituição de 1988, haja vista que nas Cartas fundamentais mais antigas o tema era tratado de forma bastante superficial e elitista, suscitando apenas referências Constitucionais, consoante assevera o educador Cláudio Moura Castro<sup>6</sup>.

Ou seja, sem o atual e necessário comprometimento constitucional prevista na Carta de 1988, em considerar a Educação como direito público

---

Como todo investimento, podemos também computar uma taxa de retorno à educação. Vimos aqui a hipótese de que há um efeito linear entre educação e salário é extremamente consistente, e que o coeficiente dessa relação sugere que um ano a mais de educação gera um aumento salarial médio por volta de 10%(dez por cento)”.

<sup>5</sup> MIRANDA. Jorge. Em ocasião de mesma palestra, referida nota 2, acima.

<sup>6</sup>O Educador, em sua coluna “Ponto de Vista”, da Revista Veja, de 8 de junho de 2005, p. 22, sob o título: “A culpa é do tataravô”, comenta as críticas atuais feitas à Educação Brasileira, recordando seu desleixo histórico e esclarecendo em determinados trechos que: “Nossa educação é ruim por que sofreu quatro séculos e meio de abandono. Foi nos últimos cinquenta anos que tudo começou a acontecer”. (...) “Nosso retardo educativo vem menos do que fizemos mal nas últimas décadas e mais do não feito nos quatro séculos precedentes” (...) “Em suma, a principal razão do atraso de hoje é o início tardio, pois as escolas só começaram a tomar alguma consistência no século XX”.

subjetivo do cidadão, em reconhecer a necessidade de implantação de um sistema de ensino articulado entre os entes federal, estadual e municipal, compreendendo seu custeio e vinculação de receita orçamentária como investimento social, com caráter de fomento, diante de sua relevância para a sociedade.

Entrementes, não devemos nos olvidar que mesmo nos dias atuais em que vivemos na sociedade do conhecimento, e arrimados na “Constituição Cidadã”<sup>7</sup>, o Brasil ainda apresenta um imenso déficit educacional, mormente na Educação Superior, onde somente 10% dos jovens brasileiros de 18(dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos tem acesso ou freqüenta um curso Superior<sup>8</sup>. Os números vivenciados indicam que as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001, dificilmente serão alcançadas. O PNE prevê que o Brasil deverá ter 30% dos seus jovens daquela faixa etária no ensino superior em 2010.

Essa desabonadora estatística atesta a baixa escolaridade e qualificação de nossa população, inapta para ser absorvida pela demanda por mão de obra cada vez mais tecnologicamente qualificada e especializada para os setores empregadores da indústria e de serviços; certamente uma das amarras que impedem o crescimento econômico do país, do bem-estar do indivíduo e sua inclusão social (artigo 3º, incisos II e III).

Em flagrante desrespeito ao que impõem os princípios fundamentais insculpidos pelo artigo 1º e incisos da Carta Magna de 1988, além de representar indelével violação aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consoante reza artigo 3º e incisos, tendo por certo que como política pública, o acesso efetivo a Educação de qualidade em todos os níveis e modalidades, mormente no ensino Superior, revela-se como justo mecanismo para colaborar no desenvolvimento econômico e social do país,

---

<sup>7</sup> Em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembléia Constituinte, Dep. Ulysses Guimarães, declarou promulgada a nova Constituição, qualificando-a de “Constituição Cidadã”.

por incrementar tecnologicamente a produção de bens e serviços, por possibilitar uma melhor distribuição de renda à população, combater a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, na forma disposta em nossa Constituição de 1988.

Neste aparte, cabe referendar que a concentração de renda praticamente não se alterou em nosso país nos últimos 20(vinte) anos. Em 1985, os 10% mais ricos da população detinham 47,7% da renda nacional; em 2002, último dado oficial disponível pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, os mesmos 10% detinham 47%. Da mesma forma, em 1985, os 50% mais pobres absorviam 12,4% da renda do país; em 2002, esse índice ascende em 12,9%<sup>9</sup>.

Na avaliação do atual presidente do IBGE, Eduardo Nunes, em ocasião de entrevista concedida em 26 de Abril de 2005<sup>10</sup>, mencionando os mesmos dados colhidos pelo instituto no quesito “**Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03 (POF)**”, são citados estudiosos que registram que a população com renda de até 1(um) salário mínimo estaria na faixa de pobreza. Isso corresponde a 21,8% da população total, nível elevado, considerando-se o atual PIB brasileiro de R\$1,7 trilhão.

Essa realidade socioeconômica coloca o Brasil entre as 12 economias mais pujantes do mundo mas, em termos de justiça social, o Brasil está entre os países com as mais perversas distribuição de renda, equiparado a nações africanas subdesenvolvidas como Gana, Lesoto e Congo.

Em termos de desigualdades regionais, concernente à concentração de renda verificada no Brasil, o Presidente do IBGE exemplificou em outra entrevista que, no Nordeste, os 50% mais pobres ficam com 16,1% dos

---

<sup>8</sup> Fonte: Censo do Ensino Superior 2003/inep/Mec.

<sup>9</sup> Editorial Folha de São Paulo, título: “Democracia Inacabada”. Domingo, 24 de abril de 2005, p. A2., referindo-se à Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03 (POF) do IBGE:

<sup>10</sup> fonte: [www.panoramabrasil.com.br](http://www.panoramabrasil.com.br), de 26/04/2005.

rendimentos da região, enquanto o 1% mais rico fica com quase o mesmo valor 14,7%<sup>11</sup>.

Portanto, ciente da concentração de renda histórica do país, que faz perdurar a desigualdade e indigência social, temos que a Educação e principalmente a Educação Superior, além de revelar-se como mecanismo dinâmico e eficaz para promover a distribuição/redistribuição de renda à população, possibilita o efetivo exercício da cidadania (art. 1º, inciso II) e inclusão social dos que dela tem acesso, mediante a assimilação de novas tecnologias e incremento na capacitação do indivíduo para o trabalho, a rogo do que prevê a Constituição em seu artigo 205.

Garantindo-se, ademais, o respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), a equalização de oportunidades (“caput” art.5º) e, por corolário, o desenvolvimento do país (art 3º, inciso II), em estrito cumprimento aos princípios e fundamentos logrados pela nossa Constituição de 1988.

---

<sup>11</sup> Fonte: Agência Folha, Fortaleza-CE, 15/04/2005.

## II – EDUCAÇÃO

### 2.1 – Conceito:

A “priori”, temos que o substantivo educação, que deriva do latim “*educatio*”, “*educationis*”, indica a ação de criar, de alimentar, de gerar um arcabouço cultural <sup>12</sup>.

Por educação, também pode se entender sinteticamente como o “conjunto de normas pedagógicas tendentes ao desenvolvimento geral do corpo e do espírito; ato de educar; cortesia; polidez; instrução” <sup>13</sup>.

Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira<sup>14</sup>, em apanhado completo, o substantivo educação, transmite as seguintes idéias:

“Educação (lat. *Eduatione*) 1. Ato ou efeito de educar(-se). 2 Processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social. 3. Os conhecimentos ou as aptidões resultantes de tal processo; preparo. 4. O cabedal científico e os métodos empregados na obtenção de tais resultados; instrução, ensino; 5. Nível ou tipo de ensino: educação primária; educação musical; educação sexual; educação religiosa; educação física. 6. Aperfeiçoamento integral de todas as faculdades humanas. 7. Conhecimento e prática dos usos da sociedade, civilidade, delicadeza, polidez, cortesia: Vê-se que é uma pessoa de muita educação. 8. Arte de

---

<sup>12</sup> TORRINHA. Francisco. Dicionário Latino Português, 2ª ed., Porto: Gráficos Reunidos Ltda, 1942, p. 278.

<sup>13</sup> CARVALHO. J. PEIXOTO. Vicente. Dicionário da Língua Portuguesa. Credilep S.A, 19ª edição, 1971, p. 373.

<sup>14</sup> FERREIRA. Aurélio Buarque de Holanda, Novo Dicionário da Língua Portuguesa, ed. Nova Fronteira, 1975, p. 502.

ensinar e adestrar animais; adestramento: a educação de um cão, de uma foca. 9. Arte de cultivar as plantas e de as fazer reproduzir nas melhores condições possíveis para se auferirem bons resultados”.

Ou, na conceituação do jurista Orlando Soares<sup>15</sup>:

“Entende-se por educação a influência intencional e sistemática sobre o ser juvenil, com o propósito de formá-lo e desenvolvê-lo. Em sentido amplo, consiste na ação genérica de uma sociedade sobre as gerações jovens, com o fim de conservar e transmitir a existência coletiva. Tecnicamente, educação é o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social”.

Na mesma linha de pensamento, Celso Ribeiro Bastos<sup>16</sup> aduz que:

“A educação consiste num processo de desenvolvimento do indivíduo que implica a boa formação moral, física e espiritual e intelectual, visando ao seu crescimento integral para um melhor exercício da cidadania e aptidão para o trabalho”.

Ademais, o conceito de educação sempre foi afetado por dupla influência: ou é entendido como desenvolvimento das possibilidades interiores do homem, onde o educador as exteriorizava (nativismo), ou é considerado como conhecimento humano adquirido pela experiência (empirismo).

---

<sup>15</sup> SOARES. Orlando, Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro, Forense, 1ª edição, 2000, p. 187/188.

<sup>16</sup> BASTOS. Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, Celso Bastos Editora, 2002, p.773.

Etimologicamente, porém, o substantivo educação tem sua gênese em dois vocábulos latinos, respectivamente, “*educare*” e “*educere*”, que encerram esta dupla concepção.

Dessarte, para Regina Maria Fonseca Muniz<sup>17</sup>, citando obra de Ricardo Ibáñez Marin, “*Possibilidad y necesidad de la educación*”, in *Filosofia de la educación hoy*, Altarejos Masota, Madrid, Ed. Dykinson, 1991, p. 376, aduz que:

“o termo ‘*educare*’ compreende um processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano em geral, visando sua melhor integração individual e social. Neste contexto, tal verbo significa criar, alimentar, subministrar o necessário para o desenvolvimento da personalidade. ‘*Educere*’, possui o sentido etimológico inclinando-se por uma educação em que o mais importante é a capacidade interior do educando, cujo desenvolvimento só será decisivo se houver dinamismo interno”.

## **2.2 - Diferença entre Educação, Instrução e Ensino;**

Em sentido amplo -como sugerem os conceitos colacionados acima- educação designa tudo o que pode ser feito para o desenvolvimento das faculdades humanas e, em sentido estrito, significa instrução, especialização, habilidade ou formação de hábitos, o que permite o estabelecimento de uma dicotomia entre instrução e educação<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> MUNIZ. Regina Maria F. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. Em *Direito à Educação*. p.7-9.

<sup>18</sup> MARTINS. Rosilene Maria Sólón Fernandes. *Direito à Educação – Aspectos jurídico-constitucionais*. Rj: Letra Legal, 2004. p. 13.

Referida autora, citando a origem na dicotomia surgida com as polis gregas, esclarece que nas cidades-estado a educação cabia a um pedagogo, era ministrada no lar e tinha por fulcro a formação do caráter e integridade moral do pupilo, recebendo, portanto, maior importância que o segundo. Por outro vértice, a instrução cabia ao professor e englobava a transmissão de conhecimentos básicos como a matemática, escrita etc.

Dessarte, a Educação é mais ampla, englobando a instrução; visa transmitir além do conhecimento técnico adquirido, valores morais e éticos como a justiça; a verdade; liberdade; honestidade etc..

Entrementes, conforme passagem de dissertação de mestrado de Renata Rocha Guerra<sup>19</sup>, citando Samuel Prfomm Netto<sup>20</sup>, o psico-pedagogo chega a esmiuçar ainda mais o colóquio, distinguindo os termos “educação”, “instrução”, “ensino” e “aprendizagem”, na forma que segue:

“Educação, palavra mais abrangente, refere-se às múltiplas influências recebidas a partir do nascimento, que conduzem cada um de nós, de etapa em etapa, à autonomia e plenitude do status adulto. Compreende todos os aspectos do desenvolvimento individual – físicos, intelectuais e morais – e da socialização do indivíduo.

“Instrução, termo mais limitado, designa a parte da educação que ocorre de modo intencional, sistemático e planejado. Envolve tanto a aprendizagem do aluno como o ensino pelo professor, ou por quem faz as vezes do mestre, como um livro didático, a televisão ou um computador. A instrução assenta-se em dois itens fundamentais: o estudante e um corpo de conhecimentos”.

---

<sup>19</sup> Obra citada, p. 12-13.

“ensino é essencialmente uma relação de ajuda ou de auxílio interpessoal, na qual alguém que dispõe de mais experiência e mais conhecimentos influencia outras pessoas de várias maneiras: leciona, orienta, mostra, explica, demonstra, exemplifica, pergunta, responde, estimula, corrige, dirige debates, supervisiona, esclarece, prepara, propõe e acompanha atividades, incentiva e guia quem aprende quanto ao uso adequado de materiais e recursos, facilita a compreensão e o desempenho adequados, fornece os preceitos de uma ciência, técnica, arte ou habilidade”

Quanto à aprendizagem, Pfromm Netto utiliza-se da lição de outro pedagogo, para esclarecer:

“Fouquié (1980) refere-se igualmente à concepção escolar de aprendizagem, lembrando os significados originais da palavra aprender, que, derivada do latim *apprehendere*, quer dizer agarrar, apoderar-se de alguma coisa. Aprendizagem é, assim, aquisição de um certo saber, quer com a ajuda de outro, quer por si mesmo é ação de aprender um ofício, conjunto de exercícios que preparam os jovens para uma profissão. O autor citado acrescenta que chamamos de aprendizagem toda atividade que ensina qualquer coisa àquele que a isso se entrega. Entendida dessa forma, a aprendizagem engloba os exercícios escolares e os estudos em geral”.

Não obstante essas diferenciações terminológicas e conceituais apontadas, em texto objetivo, o Educador Paulo Freire<sup>21</sup>, sob outro enfoque esclarece que “a educação que liberta é aquela que não mais considera o aluno como mero receptor de informações, mas a que lhe proporciona o

---

<sup>20</sup> PROFMM NETO. Samuel. Psicologia da Aprendizagem e do Ensino. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987, p.8.

<sup>21</sup> FREIRE. Paulo, Pedagogia do Oprimido, Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 1979, p.67.

desenvolvimento de uma consciência crítica e que lhe possibilite ser participante ativo no processo de aprendizagem, pois só assim o homem torna-se, efetivamente livre”.

E, ainda, Paulo Freire<sup>22</sup>, vai mais além aduzindo que o professor precisa “saber que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção”. A tarefa primordial do professor é “a de ensinar e não a de transferir conhecimento”.

Ao que nos toca, porém, pode-se dizer que hoje em dia almeja-se educação em uma escola que, além de instruir os alunos com o ministério de aulas técnicas pelo professor da matéria curricular respectiva (e.g., aulas de física; matemática; biologia, línguas; dança etc), ensine transmitindo também valores morais e éticos; contribua para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, revelando-se como requisito indispensável à concreção da própria cidadania do indivíduo no contexto de sociedade.

Nesse sentido, pontua Marcos Augusto Maliska<sup>23</sup> que a educação como direito de todos “não se limita em assegurar a possibilidade de leitura, da escrita e do cálculo. A rigor, deve garantir a todos o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual”.

---

<sup>22</sup> obra citada na epígrafe, p. 52.

<sup>23</sup> MALISKA. Marcos Augusto. O Direito à Educação e a Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 157.

José Horácio Meirelles Teixeira<sup>24</sup>, acrescenta ainda o liame lógico entre educação e sociedade, ressaltado pelo exercício da democracia, esclarecendo que:

“A grande tarefa de todos os governos, nas imperfeitas democracias modernas, será, portanto, a de proporcionar essas condições entre elas, especialmente a educação, isto é, elevação intelectual, cívica e moral do povo.

Sobre esse ponto, sobre a importância fundamental desta missão, nunca será demais insistir”.

Dessarte, em um Estado democrático de direito, que pressupõe a participação dos cidadãos na tomada de decisões, exteriorizada pelas formas previstas em Lei, para efetivamente exercer esse direito, é de fundamental importância que receba de forma indissociável a educação e instrução, através de ensino escolarizado, para poder receber informações, compreender seu conteúdo e discernir.

Ou seja, hodiernamente, a educação tem por fulcro a formação integral da pessoa humana, preparar o indivíduo para ter conhecimento de suas liberdades, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres; inculcar a capacidade de discernimento crítico, o sentido de ética, de justiça e da dignidade da pessoa; de assunção de responsabilidade perante a sociedade; além de melhor qualificá-lo para o trabalho e possibilitar seu bem-estar social (art. 205 C.F.).

### **2.3 - Natureza jurídica;**

Em linhas gerais, pode-se dizer que a educação ou o direito à educação é considerado em sua natureza jurídica, pelos doutrinadores

---

<sup>24</sup> TEIXEIRA. José Horácio Meirelles. Curso de Direito Constitucional, atualização de Maria Garcia, Forense Universitária, edição de 1991. p. 460.

clássicos como um direito social, a rogo do que atesta o artigo 6º, da atual Carta de 1988<sup>25</sup>.

E direitos sociais, nas palavras de Alexandre de Moraes<sup>26</sup>: “são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal”.

Pela evolução histórica em que passaram a ser reconhecidos os direitos e garantias em textos constitucionais estrangeiros, modernamente o direito à educação é tido como direito fundamental de 2ª(segunda) geração, inclusive no direito pátrio, dentro da clássica divisão da doutrina jurídica em direitos fundamentais de 1ª, 2ª e 3ª gerações.

Nessa vereda é de se ressaltar –não obstante as terminologias utilizadas equivocadamente de forma análoga como “direitos humanos”, “direitos naturais” (“direitos individuais”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas” etc), temos que por direitos fundamentais entende-se que são os direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional de determinado Estado, trazendo consigo os atributos da historicidade, da inalienabilidade, da imprescritibilidade e irrenunciabilidade.

---

<sup>25</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 8ª ed. São Paulo, Atlas, 2000, p. 57., esclarece que a Constituição de 1988 trouxe em seu Título II, os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os nos cinco capítulos respectivos. Assim, a classificação adotada pelo legislador constituinte estabeleceu cinco espécies ao gênero direitos e garantias fundamentais: direitos e garantias individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.

<sup>26</sup> Obra citada, p. 191.

Para José Afonso da Silva<sup>27</sup>, os caracteres dos direitos fundamentais transmitem os seguintes predicados: (a) historicidade, decorre do próprio direito, pois nascem, modificam-se e desaparecem. Assim, os direitos fundamentais surgiram com a revolução burguesa e evoluem com o correr dos tempos. Aduz ainda o autor que a historicidade afasta a fundamentação jus-naturalista, baseada no direito natural, na essência do homem; (b) inalienabilidade, reflete a noção de direitos intransferíveis, inegociáveis, indisponíveis, do azo que não possuem caráter econômico-patrimonial; (c) imprescritibilidade, já que em relação a eles não se verificam requisitos que importem em sua prescrição; nunca deixam de ser exigíveis, não há lapso temporal de não exercício que justifique a perda de exigibilidade pela prescrição; (d) irrenunciabilidade, não se renunciam direitos fundamentais; alguns podem até não ser exercidos, mas não se admite que sejam renunciados.

Já direitos humanos (passaremos ao largo diante das demais expressões análogas apontadas) têm relação com o direito internacional, referindo-se ao ser humano como espécie (*“homo sapiens”*), independente de sua vinculação com qualquer ordem constitucional, revelando-se para todos os homens em todos os lugares, revestindo-se de caráter supranacional.

Para Gomes Canotilho<sup>28</sup>, segundo a sua origem e significado, poderíamos distingui-los da seguinte maneira: “direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu

---

<sup>27</sup> DA SILVA. José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª ed., Malheiros, p.166-167.

<sup>28</sup> CANOTILHO. J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 6ª. edição, editora Almedina. p. 393.

carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.”

Ao tratar do assunto, ensina Paulo Bonavides<sup>29</sup>, citando Carl Schmitt, que o jurista tedesco estabelece dois critérios: Pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional. Pelo outro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis ou pelo menos de mudança dificultada (alteráveis mediante lei de emenda à constituição).

E continua o mesmo autor informando que “do ponto de vista material, os direitos fundamentais, segundo Schmitt, variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e princípios que a Constituição consagra. Em suma, cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos”.

Com relação à delimitação evolutiva em direitos fundamentais de 1ª, 2ª e 3ª geração, no escólio do Min. Celso de Mello, em ocasião que funcionou como relator, no MS nº 22.164/SP, junto ao Supremo Tribunal Federal, Diário da Justiça, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206, citado na obra de Alexandre de Moraes<sup>30</sup>, a clássica divisão assim se consolidou:

“enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos,

---

<sup>29</sup> BONAVIDES. Paulo. Curso de Direito Constitucional. 13ª edição, 2003. Malheiros editores. P. 561

<sup>30</sup> MORAES, Alexandre de. obra citada p. 57.

sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”.

Ou, nas conclusivas e sintéticas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>31</sup>, ao cuidar do mesmo tema: “a primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim, complementar o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade”.

Nessa vereda, a primeira geração alberga os direitos individuais e políticos (direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade; direito de votar e ser votado), impondo limites à ação estatal. Referidos direitos foram consagrados primeiramente na Declaração da Virgínia, de 13 de junho de 1776, fruto da Revolução Americana, e na Declaração Francesa dos Direitos do homem e do Cidadão de 1789.

A segunda geração correspondente aos direitos sociais (como a educação, saúde, moradia etc) econômicos e culturais, que exigem um “*facere*” do Estado, uma conduta positiva com o fim de propiciar melhores condições de vida ao indivíduo e mitigando as desigualdades sociais. Como

---

<sup>31</sup> FERREIRA FILHO, Manoel. Direitos Humanos Fundamentais, São Paulo: Saraiva, 1995, p.57.

marco dessa geração de direitos, podem ser mencionadas a Constituição Social Mexicana de 1917 e Constituição alemã de Weimar de 1919.

Logo, os direitos sociais (educação, saúde, moradia etc.), em uma dimensão dos direitos fundamentais do homem, “são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São portanto, direitos que se connexionam com o direito de igualdade”<sup>32</sup>.

Pela terceira geração estariam os direitos difusos, que buscam albergar número indefinido ou grupamento de pessoas em seu sentido coletivo, de que é exemplo o meio ambiente ecologicamente equilibrado; a paz; o patrimônio comum da humanidade etc. São direitos despersonalizados, pertencentes a todos e, simultaneamente, a ninguém em especial, cristalizados a partir do fim do século XX. Da qual é cabal exemplo a nossa Constituição de 1988.

Willis Santiago Guerra Filho<sup>33</sup> elucida o sentido e extensão destas sucessivas “gerações” de direitos fundamentais, com o exemplo da evolução interpretativa do direito à propriedade, esclarecendo:

“que ao invés de ‘gerações’ é melhor se falar em ‘dimensões dos direitos fundamentais’, nesse contexto, não se justifica apenas pelo preciosismo de que as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das mais novas. Mais importante é que os direitos ‘gestados’ em uma geração, quando aparecem em uma

---

<sup>32</sup> DA SILVA. José Afonso. Obra citada, p.258.

<sup>33</sup> GUERRA FILHO. Willis Santiago, “Processo Constitucional e Direitos Fundamentais”, São Paulo, Editora Celso Bastos, edição de 1.999, p. 39.

nova ordem jurídica que já trás direitos da geração sucessiva, assumem uma outra dimensão, pois os direitos de geração mais recente tornam-se um pressuposto para entende-los de forma mais adequada – e, conseqüentemente, também para melhor realiza-los. Assim, por exemplo, o direito individual de propriedade, num contexto em que se reconhece a segunda dimensão dos direitos fundamentais, só pode ser exercido observando-se sua função social, e com o aparecimento da terceira dimensão, observando-se igualmente sua função ambiental”.

Paulo Bonavides<sup>34</sup>, chega a vislumbrar em curso no final século XX e início do XXI uma 4ª(quarta) geração de direitos fundamentais -que não se confunde com as dimensões tratadas acima por Guerra Filho, do azo que este autor reconhece apenas 3(três) dimensões de Direitos fundamentais, não obstante haver quatro, cinco ou até seis gerações dos aludidos direitos- radicada em resposta à “globalização política-econômica neoliberal das hegemonias supra-nacionais dominantes, onde busca-se através da teoria dos direitos fundamentais universalizar e institucionalizar o Estado Social aos povos da periferia”.

Contudo, para Paulo Bonavides, “são direitos de 4ª geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.

Portanto, por esta abordagem os direitos de 4ª geração tem assento na fundamental importância de seu conteúdo “principal, objetivo e

---

<sup>34</sup> obra citada, p.570-572.

axiológico”, convergindo todos os interesses do sistema, no intuito do exercício da democracia participativa e direta do cidadão.

Em que pese a posição dominante exposta pela doutrina em considerar o Direito à educação como direito social fundamental de 2ª(segunda) geração, cabe fazer referência a posicionamentos mais alargados.

Neste sentido, colaciona-se obras mais recentes, respectivamente de Regina Maria Fonseca Diniz e de Rosilene Maria Sólton Fernandes Martins, ambas nominadas com mesmo título “Direito à Educação” e citadas ao longo deste trabalho, referendadas principalmente em estudos de Rubens Limongi França<sup>35</sup> e outros, que consideram hodiernamente a interligação entre direitos fundamentais e da personalidade, fazendo a ponte entre direito à educação como inerente à personalidade do indivíduo, e este correlacionado ao direito à vida.

Levando-se em consideração os 3(três) aspectos da personalidade referidos por Limongi França, isto é física, moral e intelectual, estabeleceu-se um rol dos Direitos Privados da Personalidade, incluindo o direito à educação no primeiro, ou seja, estaria ligado ao direito à vida.

Para tanto, as autoras citadas e amparadas principalmente na obra de Limongi França, mesmo considerando a não inclusão pelo direito positivo da educação como direito da personalidade, entendem que é direito fundamental, no domínio do direito público e da personalidade, no contexto do direito privado (Lei nº 10.406, Novo Código Civil, de 10/01/2002, arts. 11 a 21, bem como 1634, I, 1740 e 1781, ligados ao art. 5º, inciso XXXV C.F),

---

<sup>35</sup> FRANÇA. R. Limongi. Direitos da Personalidade, coordenadas fundamentais, RT 567, p.9.

tendo por válido que na moderna doutrina os direitos fundamentais e os direitos da personalidade possuem ligação ontológica<sup>36</sup>.

Assim, os direitos da personalidade estariam em plano superior às liberdades públicas (como o direito à saúde, à educação etc), pois aqueles são inerentes à natureza humana e encontrariam sua raiz no direito natural.

A possibilitar a interpretação acima de vanguarda, Canotilho<sup>37</sup> esclarece que:

“Muitos dos direitos fundamentais são direitos de personalidade, mas nem todos os direitos fundamentais são direitos da personalidade. Os direitos de personalidade abarcam certamente os direitos de estado (por ex.: direito de cidadania), os direitos sobre a própria pessoa (direito à vida, à integridade moral e física, direito à privacidade), os direitos distintivos da personalidade (direito à identidade pessoal, direito a informática) e muitos dos direitos de liberdade (liberdade de expressão).

Tradicionalmente, afastavam-se dos direitos da personalidade os direitos fundamentais políticos e os direitos a prestações, por não serem atinentes ao ser como pessoa. Contudo, hoje em dia, dada a interdependência entre o estatuto positivo e negativo do cidadão, e em face da concepção de um direito geral de personalidade como direito à pessoa ser e à pessoa devir, cada vez mais os direitos fundamentais tendem a se direitos da personalidade e vice-versa”.

---

<sup>36</sup> Ontologia: “ciência que investiga a natureza do ser enquanto ser, considerado em si mesmo”.

<sup>37</sup> Obra citada, p. 532.

Não obstante a posição exposta de vislumbrar interligação “ontológica” entre direitos fundamentais e da personalidade, temos que Guerra Filho<sup>38</sup> dirime a questão no sentido de que:

“ (...) há que se distinguir direitos fundamentais dos ‘direitos de personalidade’, por serem esses direitos que se manifestam em uma dimensão privatista, onde também se manifestam os direitos fundamentais, mas de forma indireta, reflexa, como mostra a doutrina alemã da eficácia perante terceiros(Drittwirkung) desses direitos”.

#### **2.4 - O reconhecimento e a importância do Direito à Educação no Plano Internacional.**

A partir da Segunda Guerra Mundial, além dos antecedentes históricos já citados como a Declaração da Virgínia, de 13 de junho de 1776 e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1798, surgiram uma série de movimentos internacionais buscando um maior reconhecimento dos direitos fundamentais, no intuito de conferir-lhes força normativa.

Nessa senda, a consagração e efetivação do direito à educação tem sido constantemente referido em tratados, cartas de princípios e acordos internacionais que buscam estabelecer a pauta de direitos atinentes à dignidade da pessoa humana. Para melhor ilustrar, cabe mencionar alguns desses documentos recentes, ratificados pelo Brasil (artigo 5º, §2º da Constituição Federal) e, portanto, referendar seu conteúdo auto-explicativo, na forma que segue.

---

<sup>38</sup> GUERRA FILHO. Willis Santiago, “Processo Constitucional e Direitos Fundamentais”, São Paulo, Editora Celso Bastos, edição 1.999, p. 38.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948, da qual o Brasil é signatário, dispõe, em seu art. XXVI:

"1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá 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. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos."

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada pela Resolução XXX, da IX Conferência Internacional Americana, realizada em abril de 1948, dispõe, em seu art. XII, que:

"toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade. O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente, pelo menos, a instrução primária".

Também a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, aprovada na mesma ocasião, assentou, em seu art. 4º, que "todo trabalhador tem direito a receber educação profissionalizante e técnica para aperfeiçoar suas aptidões e conhecimentos, obter maiores remunerações de seu trabalho e contribuir de modo eficiente para o desenvolvimento da produção. Para tanto, o Estado organizará o ensino dos adultos e a aprendizagem dos jovens, de tal modo que permita assegurar o aprendizado efetivo de um ofício ou trabalho determinado, ao mesmo tempo em que provê a sua formação cultural, moral e cívica".

Na mesma linha dos documentos anteriores, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução nº2.200-A, da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, em seu art. 13, dispôs que:

"1. Os Estados Partes no 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 atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 2. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) a educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se

acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; c) a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; d) dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária; e) será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente (...)."

O Protocolo Adicional ao Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), também denominado de Protocolo de San Salvador, adotado no XVIII Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizado na Cidade de San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988, dispôs, em seu art. 13.3 que:

"Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação: a) O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente; b) O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; c) O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que

forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; d) Deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau; e) Deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciado para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental."

Além dos já mencionados, cabe referência à "Declaração Mundial de Educação para Todos", realizada em 1993 pela UNESCO, na Conferência de Jomtien, na Tailândia, e citado expressamente em nosso "Plano Nacional de Educação" que propõe, ressalvadas circunstâncias excepcionais, universalização do ensino fundamental ou o singelo "toda criança na escola".

E aos demais objetivos e prioridades traçados pelo nosso Plano Nacional de Educação (Lei nº10.172, 9 de Janeiro de 2001) como (a) elevação global do nível de escolaridade da população; (b) melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; (c) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência na escola e (d) democratização da gestão do ensino público.

Em arremate, sob a importância da Educação, a rogo do que refletem os enunciados dos tratados Internacionais, colacionamos síntese do voto proferido pelo Ministro Humberto Gomes de Barros, no Recurso Especial nº212.961/MG:

"É a própria Constituição Federal que insere a educação no rol dos direitos sociais. Em verdade, educação é o primeiro dos direitos sociais, não apenas na enunciação

constitucional, como na ordem natural das coisas. Com efeito, onde há educação, existe saúde, saúde gera trabalho, trabalho pede lazer e assim por diante. Em recente pronunciamento, notável economista não vacilou em dizer: 'houvesse apenas um real em caixa, eu não vacilaria em destiná-lo à educação (STJ, 1ª Turma, j. em 15/08/2000, DJ de 18/09/2000)'".

## **2.5 - Aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais;**

Disso decorre que o termo “APLICABILIDADE”, nas palavras do Prof. José A. da Silva<sup>39</sup>, “exprime uma possibilidade de aplicação; consiste na atuação concreta da norma”.

Para Carlos Maximiliano<sup>40</sup>, entende-se a aplicabilidade da norma: “no enquadrar um caso concreto em a norma jurídica adequada. Submete às prescrições da lei uma relação da vida real. Procura e indica o dispositivo adaptável ao um fato determinado, Por outras palavras: tem por objeto descobrir o modo e os meios de amparar juridicamente um interesse humano”.

Para Flávia Piovesan<sup>41</sup>, além de prever mecanismos de controle a fim de priorizar ampla efetividade aos preceitos, a Carta de 1988 introduziu aludido princípio inédito que prevê a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, na forma do art. 5º, §1º.

---

<sup>39</sup> DA SILVA. José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais., 2ª edição, São Paulo, Ed. RT, 1982, pp.92 e segs.

<sup>40</sup> MAXIMILIANO. Carlos, Hermenêutica e Aplicação do Direito, 19ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001. p. 19.

<sup>41</sup> PIOVESAN. Flávia C. Proteção Judicial contra Omissões legislativas – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e Mandado de Injunção, 1ª edição, editora: Revista dos Tribunais, 1995, p.88 e ss.

Para referida autora “a partir do princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, toda e qualquer norma definidora de direitos e garantias fundamentais há de alcançar aplicação imediata e, nesse sentido, devem se orientar os poderes públicos. Vale dizer cabe aos poderes públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo preceito constitucional definidor de direito e garantia fundamental”.

Logo, referida aplicabilidade imediata com relação aos direitos e garantias fundamentais insculpidos em nossa Carta de 1988, ao que nos toca, com relação às normas definidoras de direitos fundamentais sociais como a Educação (saúde etc), devem ser interpretados a fim de se garantir a otimização de seus predicados, voltados à satisfação de interesses concretos.

Cabe referendar que não obstante o dispositivo estar situado no §1º, do art. 5º do Texto, é objeto de seu alcance qualquer preceito definidor de direito ou garantia fundamental espreado ao longo do Texto Constitucional.

Como se depreende, estamos diante de um comando Constitucional dirigido tanto ao legislador ordinário, órgãos jurisdicionais ou à administração pública, cada qual em sua esfera de atuação, no sentido de dar a maior eficácia<sup>42</sup> possível a esse preceito; intenta assegurar força vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental.

Assim, ao gozar do atributo vinculante, os direitos fundamentais como a Educação e outros, objetivamente reduzem o poder discricionário dos Poderes Públicos quando da aplicação e cumprimento dos preceitos fundamentais da Carta de 1988, não sendo mais admissível exigir-se do

---

<sup>42</sup>EFICÁCIA: Entende-se a propriedade que tem um ato ou fato para produzir o resultado desejado. Uma norma só será aplicável na medida em que for eficaz. Logo, eficácia e aplicabilidade de normas constitucionais são condições correlatas. Pois, se a norma em exame não dispõe de todos os requisitos para aplicação ao caso concreto, falta-lhe eficácia; portanto, não dispõe de condições de aplicação.

destinatário/beneficiário da norma infraconstitucional que aguarde indefinidamente a elaboração das normas complementadoras faltantes.

Nesse sentido, tanto a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de injunção, o mandado de segurança individual ou coletivo, são os remédios legais previstos a funcionar como garantias do cidadão, para se exigir o cumprimento material deste preceito Constitucional voltado a assegurar a efetiva aplicação dos direitos e garantias fundamentais, como previsto expressamente na oferta da Educação fundamental, conforme artigo 208, I, da Carta de 1988.

Neste aparte, Paulo Bonavides<sup>43</sup> comenta a idéia de Paulo Lôpo Saraiva<sup>44</sup>, em crítica construtiva concernente ao assunto:

“Sugestão, a nosso ver, feliz e originalíssima com que preencher tão sentida lacuna na garantia dos direitos sociais e extirpar, de todo, o teor programático que o entendimento de alguns intérpretes da Constituição ainda atribui àqueles direitos partiu do jurista Rio-grandense-do-norte Paulo Lôpo Saraiva. Com efeito, propôs esse eminente publicista a criação de um mandado de garantia social, que seria conquista de irretorquível relevância nas regiões constitucionais onde se há de concretizar com mais vigor a proteção dos direitos sociais. Incomparavelmente superior ao malogrado instituto da inconstitucionalidade por omissão, conforme verifica a experiência nacional”.

## **2.6 - Hermenêutica dos direitos sociais em face do artigo 60§4º, inciso IV da Constituição de 1988;**

---

<sup>43</sup> Obra citada, p. 644.

<sup>44</sup> SARAIVA. Paulo L. Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

Cabe referendarmos a interpretação predominante com relação aos direitos fundamentais por parte de nossa Constituição de 1988, a fim de esclarecer questionamento hermenêutico com relação à proteção absoluta que gozam os direitos sociais (como a educação, saúde etc) conquistados, não obstante o vernáculo do texto constitucional rezar: “direitos e garantias individuais” (e não fundamentais), conforme o artigo 60, §4º, inciso IV, da Lei maior.

É cediço que a Constituição de 1988, em seu art. 60, § 4º, IV, erigiu à condição de "cláusulas pétreas", direitos e garantias insuscetíveis de qualquer modificação, ainda que por Emenda Constitucional, que venha a reduzir, de forma qualitativa ou quantitativa, o seu conteúdo.

Para Leda Pereira Mota e Celso Spitzkovsky <sup>45</sup>, embora alguns doutrinadores entendam que as chamadas “cláusulas pétreas” abrangeriam somente matérias elencadas no artigo 5º da Constituição:

“Entendem outros que incorreu o constituinte em uma impropriedade, não fazendo o menor sentido excluir desta conceituação as matérias previstas nos demais capítulos. Mesmo porque é regra comum de interpretação das normas constitucionais, em particular, no que se refere ao tema ora desenvolvido, o procurar oferecer o sentido mais amplo possível por tratar-se, como visto, de direitos a serem utilizados contra a ingerência do Estado com os quais nos parece a razão”.

Além disso, não se pode restringir a proteção constitucional ao rol de direitos previsto no art. 5º, preceito situado no Capítulo intitulado "Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos", do azo que a Carta de 1988

também defende outros previstos esparsamente ao longo do texto constitucional (Exemplo: direitos políticos, limitações ao poder de tributar etc.).

Essa conclusão, aliás, deflui da própria letra do “parágrafo segundo” do art. 5º, que assim dispõe:

“§2º - 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”.

Nessa linha predominante de entendimento, Paulo Bonavides<sup>46</sup> esclarece de forma categórica que:

“Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. Em outras, pelos seus vínculos principiais já expostos – e foram tantos na sua liquidez inatacável - , os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. Fruem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário, ou seja, aquele poder constituinte derivado, limitado e de segundo grau, contido no interior do próprio ordenamento jurídico.

---

<sup>45</sup> MOTA, Leda Pereira. SPITZKOVSKY, Celso. Direito Constitucional, Terra editora, 1994, p. 261/262.

<sup>46</sup> Obra citada, p. 642 ss.

Demais disso, não há distinção de grau nem de valor entre os direitos sociais e individuais. No que tange à liberdade, ambas as modalidades são elementos de um bem maior já referido, sem o qual tampouco se torna efetivo a proteção constitucional: a dignidade da pessoa humana.

Demais, uma linha de eticidade vincula os direitos sociais ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual lhes serve de regra hermenêutica. Urge, por conseguinte, interpretar tais direitos de um modo que se lhes reconheça o mesmo quadro de proteção e garantia aberto pelo constituinte em favor do conteúdo material do § 4º do art. 60, ao qual eles pertencem pela universalidade mesma expressão direitos e garantias individuais”.

Logo, vislumbra-se que os direitos sociais como a Educação, tanto pelo caráter axiológico que encerra, como de ligação umbilical com o primado da dignidade da pessoa humana, fundamento máximo almejado pela Carta, encontram-se subentendidos no rol das cláusulas imutáveis e irredutíveis da Constituição de 1988, a rogo do art. 60, § 4º, inciso IV.

### III – CHEGADA DA FAMÍLIA REAL PORTUGUESA NO BRASIL EM 1808

#### 3.1 - Criação dos primeiros cursos superiores:

Com a chegada da família real portuguesa no Brasil em idos de 1808 -expulsa de Portugal em decorrência da invasão do território luso pelas forças Napoleônicas- ocorrem mudanças fundamentais na economia e sociedade brasileira, iniciando-se com a assinatura da Carta Régia de 28 de janeiro de 1808, decretando a abertura dos portos brasileiros às nações amigas.

Entrementes a esse período, pode-se dizer que ocorre a gênese da Educação Superior no Brasil, pois além da estruturação de órgãos administrativos, “D. João VI” criou os primeiros Cursos Superiores oficiais em nosso território, notadamente a “Escola Médico-Cirúrgica da Bahia”; a “Escola Cirúrgica, Anatômica e Medica do Rio de Janeiro”; a “Academia Real de Belas-Artes”; a “Academia Real Militar”; o “Arquivo Militar”; a “Biblioteca Real”, um curso de “Ciências Econômicas”; a “Imprensa Régia”, o “Teatro Real de São João”; o “Jardim Botânico” e o “Banco do Brasil”.<sup>47</sup>

Com a implantação de dita Imprensa, em 1813 foi publicado, no Brasil, o primeiro livro de Filosofia: *“Preleções Filosóficas sobre a Theórica do Discurso e da Linguagem, a Esthética, a Dicosyna e a Cosmologia”*, de Silvestre Pinheiro FERREIRA.

Casuisticamente, destaca-se na fase anterior à independência (e também, durante todo o Primeiro e o Segundo Império), o importante papel

---

<sup>47</sup> COSTA.Luiz César Amad. E MELLO. Leonel Itaussu. História do Brasil, 11ª edição, ed. Scipione, 1999. p.143.

educativo que fora desempenhado pela Igreja (Companhia de Jesus-Jesuítas, e também, franciscanos, capuchinhos, carmelitas; predominantemente ligados ao ensino da escrita, leitura, religião e operações aritméticas); bem como pelas Lojas Maçônicas, que reforçaram o espírito liberal da época, como verdadeiras escolas de ideologia política e de formação ética<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> MOTTA.Elias de Oliveira. P. 107. Direito Educacional e Educação no Século XXI. Unesco

## IV – MOMENTO HISTÓRICO/POLÍTICO DA INDEPENDÊNCIA DO BRASIL EM 9 DE JANEIRO DE 1822

### 4.1 - Consolidação dos ideais liberais do Século XIX:

O Brasil, a partir da sua Independência Política ocorrida em 9 de setembro de 1822, estava sob a influência de um Estado de Direito cuja referência externa era a Revolução Francesa de 1789<sup>49</sup>. Fato que vem a assinalar para nosso País, o surgimento de um regime liberal e a passagem da condição individual e servil de súditos da Coroa Portuguesa, marca do nosso Colonialismo, para a de cidadãos do Império.

O Estado de Direito vem com a missão, sobretudo, do resguardo das liberdades, garantias individuais e os direitos de cidadania, reforçando também as proclamações liberais, entre as quais a da educação fundamental e gratuita; discurso, no século XIX, transcrito nos ordenamentos jurídicos das nações emancipadas, mas sem que isso resultasse, concretamente, em direito público subjetivo.

Assim, pode-se dizer que a inserção da Educação, na evolução dos textos constitucionais, assinala, pois, do ponto de vista formal e de forma genérica, a passagem do Estado Individual para o Estado de Bem-Estar Social.

Daí, poderemos dizer que o percurso dos direitos sociais, inclusive o direito à Educação, inscritos em Constituições Federais no Brasil<sup>50</sup>:

---

<sup>49</sup> CRETELLA Jr., José. Elementos de Direito Constitucional, 4ª ed, Rev. dos Tribunais, 2000. p. 28.

<sup>50</sup> CURY. Carlos Roberto Jamil; HORTA. José Silvério Baía; e FÁVERO. Osmar, em "Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988, 2ª. edição, 2001. pág. 06.

“... parece ter certa similitude com aquelas etapas sinalizadas por Marshall em relação à Europa: os direitos civis teriam tido amplo espaço no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e, finalmente, os direitos sociais no século XX. (...) dada a similitude dos direitos em questão e dada certa afinidade na sentença dos mesmos, é viável registrar certo paralelismo entre elas.

E é no interior deste caminho que se situa a educação como um direito que vai sendo pontuado até ser absorvido pelas constituições federais e, a partir da Emenda Constitucional de 1969, receber a formulação *“direito de todos e dever do Estado”*.

Referido diagnóstico, com relação à incorporação histórica dos direitos sociais como a educação e mormente a educação superior em nossas Cartas Políticas, é o que concatenadamente passaremos a analisar conforme a Constituição de época.

## V – PRINCIPAIS REFERÊNCIAS À EDUCAÇÃO e EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

### 5.1 - Carta de Lei de 25 de Março de 1824”.

A “priori”, cabe destacar que Constituição Política do Império, a chamada Carta de Lei de março de 1824, viria a reconhecer como poderes políticos os seguintes: (a) Poder Legislativo; (b) Poder Moderador; (c) Poder Executivo e (d) Poder Judiciário.

O Poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara de Senadores. Ostentava 16(dezesseis) matérias de sua atribuição, isto é, sob sua competência legislativa. A Educação não é contemplada como matéria de atribuição expressa da Assembléia Geral (Art. 15).

Já revelando a tendência do Estado brasileiro, em que a Colônia no regime de capitanias, apresentava as bases para o processo de centralização política e cultural do país, a Educação, no Império, surge como matéria de competência do Poder Moderador.

O Poder Moderador, pelo artigo 98 da Constituição de 1824, é considerado como a *“chave de toda a organização política”* do Império.

Em que pese a parca referência ao ensino, temos que nas Disposições Gerais da Carta de 1824, a matéria educacional será registrada no título 8º, intitulado como “Das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, em dois incisos do artigo 179, em que determina que *“a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”* (Artigo 179, inciso XXXII), e no tocante a Educação Superior, reza que *“Colégios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das*

*Ciências, Belas Artes e Letras*” (Artigo 179, XXXIII), de cunho elitista e humanista<sup>51</sup>.

Cabe salientar que não obstante a referência legislativa acima citada, o projeto inaugural de criação de universidades, na Constituinte de 1823, constituiu mero arroubo retórico; tendo produzido em seis meses de trabalho mais discursos veementes que diretrizes fundamentais para a Educação, sendo que a criação da universidade foi mais um ingrediente para o espírito de emulação dos deputados provinciais, que proposta efetiva para criação de estudos superiores no Brasil<sup>52</sup>.

Em referência cotidiana do tema, com relação à situação de época pós Independência, Anísio Teixeira<sup>53</sup> deixa claro a incipiência do ensino superior de antanho asseverando que:

“O ensino nas escolas superiores, depois da Independência, era um ensino de tempo parcial, com professores de tempo parcial e de intensa vida profissional fora da escola, os quais ofereciam poucas horas por semana aos alunos, em aulas supostamente magistrais.”.

Logo, depreende-se que àquela época, o sistema educacional brasileiro ainda claudicava, mormente a Educação Superior, frente a uma série de situações e injunções políticas decorrentes da recente Independência, que relegou a segundo plano o tema da Educação e tantos outros de cunho social (<sup>54</sup>por exemplo, a Carta de 1824 mantinha o regime de escravidão e o direito de voto era censitário).

---

<sup>51</sup> NOGUEIRA. Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal, 2001. vol. I, p. 105;

<sup>52</sup> CHIZZOTI. Antônio. *Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*, 2ª. edição, 2001. pág.44/51.

<sup>53</sup> TEIXEIRA. Anísio. *Ensino Superior no Brasil*, FGV, 1989;

<sup>54</sup> GUERRA. Renata Rocha, dissertação de mestrado *“Princípios Constitucionais do Ensino”* 1996, p.35, PUC/SP.

Até por que, ainda buscava-se o aparelhamento do Estado para cumprimento de desideratos mínimos, de arregimentar quadros competentes para a administração pública, que no período só foi possível graças a brasileiros/lusos formados na Universidade de Coimbra<sup>55</sup>.

Em complementação da situação de época, temos que em 1834<sup>56</sup> foi expedido Ato Adicional, com objetivo de alterar a Constituição; foram criadas as Assembléias Legislativas Provinciais, que passaram a ter competência para legislar sobre instrução pública e sobre os estabelecimentos que a promoviam, descentralizando, administrativamente o ensino, na forma do artigo 10, §2º<sup>57</sup>.

## **5.2 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 24 de fevereiro de 1891.**

Aqui temos o primeiro documento da ordem jurídico-política da República recém-instaurada<sup>58</sup>. Assim, a Constituição de 1891 traz características principais dessa forma de organização de Estado (Republicano).

Este documento, fortemente inspirado pelo sistema constitucional Norte-americano, e tendo como último revisor comissão presidida por Rui Barbosa, assentava-se nos seguintes princípios: (i) forma republicana de governo; (ii) estado federativo; (iii) regime presidencialista; (iv) tripartição dos

---

<sup>55</sup> Recordamos que o Patriarca de nossa Independência, José de Bonifácio Andrada, fora professor e Reitor da Universidade de Coimbra por 30 anos, citado em TEIXEIRA. Anísio. "Ensino Superior no Brasil", FGV, 1989.

<sup>56</sup> Decorrente de crise institucional provocada pela abdicação de D. Pedro I, conforme cita GUERRA FILHO, Willis Santiago. Ensaio de Teoria Constitucional, p.98. Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará - UFC.

<sup>57</sup> Art. 10-competete às mesmas Assembléias legislar:

(...)

§2º-Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promove-la não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral"

<sup>58</sup> GARCIA. Maria. a Constituição de 1891. In: DÁVILA, Luiz Felipe (org.). As Constituições Brasileiras (Análise Histórica e Propostas de Mudança). São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

poderes executivo, legislativo e judiciário; (v) Estados com constituições próprias, com respeito à federal; (vi) garantia dos direitos individuais etc. .

Desde logo, percebem-se as grandes mudanças com relação à Carta de 1824, sendo o maior mérito da Constituição de 1891 o de representar a própria instituição da inaugurada República, bem como maior descentralização político-administrativa, inclusive para os estados federados.

Quanto ao tema da Educação, as referências do texto constitucional são tímidas, porém, também foram objeto de descentralização entre os poderes, cabendo agora ao Congresso sua maior preponderância, como a competência privativa para legislar sobre o ensino Superior (a rogo do art. 34, item 30) e, não privativa (art. 35), para criar instituições de ensino superior, com possibilidade secundária deferida aos Estados federados em parcela de sua atuação, em decorrência de Cartas políticas próprias.

Em específico, o artigo 35, da Constituição de 1891, assim previa:

Art.35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1º) (...)

2º) animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais;

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

Outrossim, em sua declaração de direitos, em termos educacionais, coube referência marcante ao ensino laico, sem maiores conotações. Vejamos:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

Dessarte, não obstante a descentralização para os Estados federados, bem como a previsão de criação de instituições de ensino superior e secundário nestes, importante ter em mente que a educação era voltada para os filhos da elite, não comportando características de direito público subjetivo e individual, com o fito de proporcionar o acesso a todos.

No escólio de João Batista Herkenhoff<sup>59</sup>, ao comentar a Constituição de 1891:

“Como essa Constituição adotou o princípio de caberiam aos Estados todos os poderes ou direitos não reservados à União, ficou entendido que às esferas estaduais, em matéria de educação, competiria a) legislar sobre o ensino secundário; b) criar e manter instituições de ensino superior e secundário, sem prejuízo de que também o governo federal pudesse fazê-lo; c) criar e manter escolas primárias”.

Contudo, embora não dirigido expressamente ao tema educacional, cabe fazer referência que a Constituição Republicana de 1891, em seu artigo 70, proibia o voto do analfabeto (em verdade, estavam aptos a votar, os maiores de 21 anos alfabetizados<sup>60</sup>) e eliminou o critério censitário.

---

<sup>59</sup> HERKENHOFF. João Baptista. Constituinte e Educação, Petrópolis, ed. Vozes, 1987, p. 37.

<sup>60</sup> BONAVIDES. Paulo. ANDRADE. Paes de. História Constitucional do Brasil, Brasília, edição, 1990, p.253.

Outrossim, não foi feito qualquer menção quanto à gratuidade do ensino, uma vez remetido o mister a critério das Constituições Estaduais.

### **5.3 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 16 de julho de 1934.**

Inaugurada a Segunda República, e deixando de lado a inspiração da Carta de 1891, que teve como cerne a Constituição Norte-americana de 1787, a Carta de 1934 recebeu notória influência da Constituição da República de Weimar de 1919, sobretudo na declaração de direitos e garantias individuais, bem como acrescentou os direitos sociais.

Nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade<sup>61</sup>, ao cuidar do tema:

“Todos esses fatores apontam para o sentido eminentemente social da Constituição de 1934. Seguindo uma certa tendência européia do pós-guerra, mas que na verdade só iria se firmar definitivamente ao término da Segunda Grande Guerra, alguns dos preceitos do chamado “Welfare State” foram consagrados no texto” .

Tida como inovadora, decorreu também de diversas matizes de forças e novos pensamentos que vicejavam pelo mundo. Nas palavras de Orlando Gomes <sup>62</sup>:

“A Constituição de 1934 é um ponto de confluência forçado de todas as correntes políticas que sulcam o ambiente social, no momento que passa. Consagra

---

<sup>61</sup> obra citada, p. 319.

<sup>62</sup> GOMES, Orlando. *apud* Francisco de Assis Alves, *Constituições do Brasil*, Brasília-DF, OrND-IAASP, 1985, p.32.

princípios conservadores, socialistas, liberais e fascistas. Situa medidas religiosas ao lado de reivindicações proletárias. Inscreve os direitos individuais para com os direitos sociais. A Constituição é assim, uma indisfarçável coberta de tacos”.

Em seu aspecto global, temos que a Constituição de 1934 se revela como de tendência democrática e quanto à Educação inovou substancialmente ao determinar em seu artigo 149 que: "a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos...".

Assim, o Estado não estabelecia para si o monopólio da educação, pois a Constituição garantia a "liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual".

Apesar de estar implícito que a educação escolar seria ministrada pelos poderes públicos, a Constituição estabelecia condições para o reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino que somente será feito quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna etc. .

Outrossim, ao contrário da anterior, esta dispunha de melhor aparelhamento de dispositivos ligados à seara educacional, que procuravam partir de caráter de organização central e planejada, elevando substancialmente a importância do tema, sem, contudo deixar de contemplar as peculiaridades estaduais, que tinham também previsão explícita para legislar complementarmente nesse sentido.

Entre os dispositivos que arrimam o posicionamento defendido, já no artigo 5º, inciso XIV, restou previsto como competência privativa da União para “traçar as diretrizes da educação nacional”.

E o §3º de mesmo artigo, onde restou ressalvado que a competência privativa da União, “não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta”.

Além dessas previsões introdutórias, fora explicitado todo o Capítulo II, onde restaram agregadas tarefas reservadas à Administração Pública (federal, estadual e municipal), em sua missão com a Educação e também com a Cultura.

Por se a primeira Constituição com referência estruturada do assunto, com relação ao indispensável mister do Estado de proporcionar o acesso à Educação de todos, com caráter de direito público subjetivo, além de revelar comprometimento com o tema, colacionamos os dispositivos auto-explicativos:

## “CAPÍTULO II

### Da Educação e da Cultura

Art.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.

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.

Art.150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Parágrafo Único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência 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.

Art.151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art.152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo Único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

Art.153 - O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas

escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

Art.154 - Os estabelecimentos particulares de educação gratuita, primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

Art.155 - É garantida a liberdade de cátedra.

Art.156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo Único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art.157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para legislaturas.

Art.158 – É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.

§1º - Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.

§2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em caso de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra em que se mostre habilitado”.

Dentre todas estas novas e salutaras medidas acima -repertório pedagógico revolucionário assumido pelo Estado- é de se destacar a função de planificação, com a introdução e criação do (i) Plano Nacional de Educação, com prazo para cumprimento de metas; a (ii) fiscalização dos misteres previstos sob a incumbência da União; (iii) a tendência à gratuidade do ensino em todos os níveis (além do primário); (iv) liberdade ampla de ensino; (v) criação de Conselho Nacional de Educação, órgão de caráter pedagógico e estratégico, com função de solucionar os problemas do ensino; (vi) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino; (viii) ensino religioso facultativo; (ix) liberdade de cátedra; (x) pioneirismo na dotação orçamentária de União, Estados e Municípios, com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do sistema educacional e (xi) oferta de bolsas de estudo e meios para os alunos sem condições; (xii) isenção de impostos para estabelecimentos particulares gratuitos e idôneos.

Finalizando o arcabouço educacional, o artigo 158 obrigava a realização de concurso público para o preenchimento de cargos do magistério público, comportando exceção para os mestres renomados, bem como garantindo aos professores concursados a vitaliciedade e a inamovibilidade.

Como apêndice informativo deste novel enfoque na seara Educacional, recordamos que foi exatamente na década de 30 que surgiram as primeiras Universidades brasileiras, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, seguida da Universidade de São Paulo e da então Universidade de Minas Gerais, hoje Universidade Federal de Minas Gerais, todas elas públicas.

#### **5.4 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 10 de novembro de 1937.**

Em decorrência da experiência do fascismo, que obtém terreno e vitórias no pós-guerra europeu, bem como diante do propósito continuista do Presidente (Getúlio Dornelles Vargas) em exercício, apoiado pelos militares e setores conservadores da sociedade, principalmente a Igreja, vem o golpe de 10 de novembro e com ele a Carta de 1937.

Nova Constituição é outorgada, conhecida como “Polaca”, dadas suas semelhanças com a adotada pelos fascistas poloneses, instituindo o Estado Novo. Sobrevindo imenso retrocesso político, à maneira de alguns países europeus, de fato, a Carta de 37 destrói a federação (em contradição com seu artigo 3º), acaba com a autonomia dos poderes; fecha os partidos e domestica o legislativo.

Nesse cenário sombrio, a Constituição de 1937 veio para agasalhar de “verniz” jurídico a mais terrível ditadura que o Brasil conhecia. Assim, ela viria a incorporar as demandas educacionais de setores católicos que viam no acordo entre sua Igreja e o fascismo italiano o modelo para a construção da ordem social que evitaria os grandes “pecados” da sociedade de época: o liberalismo e o socialismo.

É por essa razão que o Estado Novo, ao invés de prever para si maior presença na Educação, determina exatamente o contrário, abrindo

caminho para o seu parceiro político-ideológico. O lugar que a igreja Católica ocupava no sistema de ensino ficava garantido pelo reconhecimento da liberdade de ensino para as “associações e pessoas coletivas particulares”.

Dizia a Constituição em seu artigo 125:

"A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular".

Cabe destacar que se a Constituição de 1934 determinava que a educação fosse ministrada pelas famílias e pelos poderes públicos, a de 1937 coloca esses poderes como coadjuvantes, compensando deficiências e lacunas da educação particular, colocada, então, como o principal agente propiciador do direito dos pais, e não de todos (como a anterior de 1934).

A Constituição de 1937 foi ainda explícita na colocação dos poderes públicos como coadjuvante secundário e supletivo das instituições privadas, destinando as instituições públicas de ensino aos carentes de recursos para a subsistência e educação da sua prole, na forma do artigo 129.

Confiremos a primeira parte deste artigo 129:

“art.129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de Educação o

primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever da indústria e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos”.

Pela a leitura da segunda parte do mesmo artigo 129 vislumbra-se também inovação entre o regime de cooperação entre o setor produtivo industrial e o Estado, concernente ao ensino profissionalizante.

Já pelo artigo 130, embora reste asseverada a gratuidade do ensino primário, os remediados deveriam contribuir com quantias mensais para o caixa escolar, a teor de seu texto (in verbis):

“Art. 130 – o ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”.

Como se depreende, após importante avanço previsto pelas salvaguardas insculpidas pela Constituição de 1934, a Carta política de 1937, apenas 3(três) anos posterior, impingiu um imenso retrocesso ao

sistema educacional público, transferindo ao sistema particular a maior parte da obrigação pelos desideratos educacionais, relegando este “*munus público*” por excelência, atuação residual.

Outrossim, nesse passo atrás, é de se destacar que a Carta de 37 não faz referência à vinculação de receitas mínimas a serem aplicadas pelos entes da administração pública em educação ou à necessidade de concurso para ingresso na carreira do magistério oficial, como aduzia a Constituição de 1934.

Portanto, no que diz respeito à educação, o novo texto constitucional eliminou muitas das conquistas da Constituição de 1934, inclusive concentrando preocupação exagerada com a educação física, o ensino cívico e a formação moral na infância e na juventude, expressas pelo que rezam os arts. 15, IX; 125; 127; 131 e 132, conforme anota GUERRA FILHO<sup>63</sup>.

No escólio de Nathanael Pereira de Souza<sup>64</sup>, ao comentar o tema na Carta de 37 que:

“O objetivo maior da educação consistia em, através da disciplina moral e do adestramento físico, preparar a juventude ao cumprimento de seus deveres para com a economia e a defesa da Nação. Daí a exaltação do civismo, da educação física e dos trabalhos manuais no currículo escolar”.

Motivo pelo qual, em seu artigo 131 disciplinava a obrigatoriedade destas disciplinas:

“art. 131 – a educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em todas as

---

<sup>63</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Ensaios de Teoria Constitucional, p. 99. Imprensa Universitária da Universidade Federal do CEARÁ – UFC.

escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência”.

### **5.5 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 18 de setembro de 1946.**

A Constituição de 1946, inaugurando um regime liberal-democrático, procurou repor as linhas gerais da Carta de 1934, notadamente em decorrência do final da 2ª (Segunda) Grande Guerra e a conseqüente derrota dos regimes fascistas, que culminariam no Brasil com a deposição do Presidente Getúlio Vargas (simpatizante dos regimes totalitários e pressionado pelo desgaste do período de 1937 a 45 em que funcionou efetivamente como Ditador) pelos comandantes militares em 29 de outubro de 1945.

Em 31 de janeiro de 1946, o vencedor da eleição presidencial, o Marechal Eurico Gaspar Dutra, tomou posse. Ato contínuo convocou o Congresso que, reunido em Assembléia Constituinte eleita juntamente com o Presidente, acabou por promulgar, em 18 de setembro de 1946, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, ingressando o país em processo de redemocratização.

Ao que nos toca, a novel Constituição de 1946, embora mais enxuta que a de 1934, dizia ser a educação “direito de todos e será dada no lar e na escola”; e especificava os princípios que a norteariam: “Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (art. 166). Outrossim, devolvia ao Estado o papel de principal agente propiciador desse direito (art. 167).

Pelo artigo 168 e seus sete incisos, foram delineados os princípios

---

<sup>64</sup> SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. Educação na Constituição e outros Estudos. São Paulo: Ed.Pioneira, edição de 1986, p. 31.

da legislação do Ensino. A Gratuidade do ensino primário foi confirmada pelo inciso II do mesmo artigo, sendo que em relação ao ensino oficial ulterior ao primário afirmava que seria também gratuito “para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.”

Confiremos a redação dos dispositivos.

## “CAPÍTULO II

### Da Educação e da Cultura

Art.166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art.167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

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 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.

Art.169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art.170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo Único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art.171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo Único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art.172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”.

Com relação ao art. 169, observa-se que conforme a redação do artigo 156 da Carta de 1934, foi acrescentado a vinculação de receita (além da União, Estados e Distrito Federal) também para os Municípios a razão de 18% da receita de arrecadação dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto ao teor assistencial do artigo 172, aproveitamos o escólio de Pontes de Miranda<sup>65</sup>, no sentido de que embora o texto consigne obrigatoriedade, em verdade ele “insinua, atribui; mas sem sanção, sem criação de qualquer direito subjetivo público ao que promete”.

Ao derradeiro, importante ressaltar que pela primeira vez, aparece no texto constitucional um dispositivo tratando da promoção e criação dos institutos de pesquisa, “de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior” (art. 174).<sup>66</sup>

Não obstante outros itens restaurados da Constituição de 1934 e acima rememorados, restou previsto a criação da primeira Lei da Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 5º, XV, letra “d”), o que acabaria por determinar a planificação central da Educação, com função normativa, redistributiva, em cooperação com os sistemas Estaduais (arts. 170 e 171). Contudo, dita Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº4.024/61, viria a ser promulgada somente em 20 de dezembro 1961.

A par disso, cabe referendar a percuciente análise de Luiz Antonio Cunha<sup>67</sup> de que a Constituição de 1946, em seu texto original, também não traz referência alguma a subsídio ao ensino privado, porém (in verbis):

---

<sup>65</sup> MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. Rio de Janeiro, Henrique Cahen, edição de 1947, v. IV.

<sup>66</sup> MOTTA. Elias de Oliveira. Obra citada. P. 124.

<sup>67</sup> obra citada, pag. 10/11.

“A Emenda Constitucional n.º18 (à Constituição de 1946) veio reforçar bastante o subsídio governamental ao ensino privado, agora na forma de isenção tributária geral instituindo, como disse um jurista, verdadeira "imunidade fiscal".

O novo texto, que passou a fazer parte da Constituição, vedava à União, tributar a renda ou serviços de partidos políticos e de instituições de educação e de assistência social. É incrível que os partidos políticos fossem mencionados, pois o AI-2 os extinguiu, e não haviam surgido ainda a ARENA e o MDB. Só posso imaginar que eles foram invocados para legitimar a "imunidade fiscal" das instituições particulares de educação e de assistência social que, em certos casos, se confundem com aquelas. Vale advertir, uma vez mais, que essa isenção tributária não enxertada no capítulo Educação e Cultura, mas no que trata da ordem econômica ” .

#### **5.6 - (F1) - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 15 de março de 1967.**

A Constituição de 1967, que viria a ser convalidada em 1969, após o Ato Institucional nº 5, com a Emenda Constitucional nº1/69, é Lei Suprema que pretendeu criar uma Federação centralizada, com os Estados federados subordinados à União, em quase todos seus aspectos relevantes.

Embora homologada por Congresso eleito pelo voto popular, seu texto era oriundo do Executivo, elaborado pelas mãos da ditadura militar que tomara o poder através de golpe de Estado, em 31 de março de 1964.

No tocante à Educação, além de acrescentar (no caput do art. 168) entre os princípios norteadores da educação a “unidade nacional” a Constituição de 1967 manteve a posição da Constituição de 1934, embora

expressasse a política educacional da ditadura em outros aspectos.

Determinava ser a educação “direito de todos”, devendo o ensino ser ministrado pelos poderes públicos nos diferentes graus, ficando livre à iniciativa particular, respeitadas as disposições legais. Vejamos:

“Art.168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II - o ensino dos sete aos quatorze anos è 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 médio.

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” .

Ademais, como se depreende do inciso II acima, houve a extensão da obrigatoriedade do ensino básico até os 14 anos, incrementando de 4(quatro) para 8(oito) anos o ensino fundamental, sendo obrigatório e gratuito em escolas públicas<sup>68</sup>.

Cabe colacionar mais uma vez, a orientação dita privatista dos textos de 1967/69, do azo que não se limitavam apenas à imunidade fiscal.

Pois, ao referendar a liberdade de iniciativa no campo do ensino, o texto aduzia que os empreendimentos privados mereceriam o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo.

O tratamento diferenciado das instituições confessionais restou também assegurado pela persistência de dispositivos da Constituição de 1934. Já que embora determinasse que o Estado não poderia subvencionar cultos religiosos, a Carta ressalvava em seu artigo 9º, inciso II, a possibilidade de colaboração, na forma que segue:

“Art.9º - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I – (...)

II - estabelecer cultos religiosos ou igrejas; subvencioná-los; embaraçar-lhes o exercício; ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de Interesse público, notadamente nos setores educacional, assistencial e hospitalar”.

Como se depreende do colacionado acima, mesmo estendendo a escolaridade obrigatória, a Constituição de 1967 só reconhecia a gratuidade do ensino nos estabelecimentos primários públicos. Como na de 1946, o ensino público ulterior ao primário somente seria gratuito para quantos provassem falta ou insuficiência de recursos, ainda assim, apenas para os que demonstrassem “efetivo aproveitamento”.

Essa gratuidade orientada para os carentes e necessitados era, ainda assim, limitada, pois o texto constitucional apontava a forma preferida: “sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso do ensino de grau superior” (art. 168, inciso III).

Restaram, outrossim, preservados o ensino religioso facultativo aos pupilos, porém, as escolas eram obrigadas a ministrá-lo; a liberdade de cátedra; a imposição do idioma nacional no ensino de 1º grau; concursos públicos exigidos para ingresso na rede de ensino oficial (quando antes também era para a rede particular); bem como a organização dos sistemas de ensino dos Estados e Distrito Federal, e o dever da União em organizar o ensino Federal e dos Territórios, na forma do artigo 169 e seus parágrafos 1º e 2º; e a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, conforme artigo 8º, XVII, “q”.

No mais, pelo artigo 170, restou a obrigatoriedade de manutenção, por empresas comerciais, industriais e agrícolas, do ensino primário gratuito aos

---

<sup>68</sup> GUERRA. Renata Rocha, obra citada p. 53.

empregados e seus filhos, e na forma disposta pelo seu “parágrafo único”, no caso das empresas comerciais e industriais obrigadas a ministrar ainda cursos de aprendizagem para os trabalhadores menores.

Em que pese a manutenção dos itens acima, ocorreu a exclusão de previsão de vinculação de percentagem do orçamento estatal a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme já fora previsto nas Cartas de 1934 (art. 156) e 1946 (art. 169).

Assim, em linhas gerais, nas palavras de Alfredo Bosi<sup>69</sup>, em artigo “A Educação e a Cultura nas Constituições Brasileiras”, o autor comenta o conteúdo educacional privatista do texto de 1967 (e também a Emenda de 1969), esclarecendo que:

“(…) a Constituição autoritária de 1967 não só mantém essa limitação da gratuidade como inaugura o regime de bolsas de estudos restituíveis, no ensino superior. E a Emenda Constitucional de 1969 estende este mecanismo ao ensino médio. No sentido inverso ao da Constituição de 1934, inaugura-se a figura do *ensino oficial pago* e referenda-se o ágil mecanismo de subvenção ao ensino privado, já iniciado com a implantação do salário-educação<sup>70</sup>, a partir de 1964”.

### **5.7 - (F2) -Ato Institucional nº5, assinado em 13 de dezembro de 1968, sobrevivendo a Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro 1969.**

Em que pese a aparência formal de dita Emenda constitucional, houve profundas alterações na Constituição de 1967, sobretudo com relação

---

<sup>69</sup> BOSI. Alfredo. Novos Estudos, São Paulo, CEBRAP, p. 62-65, Fevereiro. 1996.

<sup>70</sup> O salário-educação foi criado para que empresas contribuíssem para o custeio da educação dos filhos de seus empregados, e instituído pela lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964. Foi incluído na Constituição Federal de 1967, com a redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu artigo 178. Atualmente, está inserida no artigo 212, §5º da Constituição de 1988.

à cassação de direitos políticos e garantias fundamentais e, por outro lado, a concentração praticamente ilimitada e ditatorial de poderes em mãos do Presidente da República em exercício (Mal. Costa e Silva).

Para aquilatar a situação política de época, com relação as restrições introduzidas pelo AI-5, consignamos abaixo as palavras de Evaldo Vieira, comentado o assunto em “A República brasileira”: 1964-1984, São Paulo. Ed. Moderna, 1985<sup>71</sup>:

“O ato institucional nº5 não marcava prazo de sua vigência, concedendo ao presidente da República inúmeros poderes: a) fechar o Congresso Nacional, assembleias estaduais e câmaras municipais; b) cassar mandatos de parlamentares; c) suspender por 10 anos os direitos políticos de qualquer pessoa; d) demitir ou remover juízes; f) suspender as garantias do poder judiciário; g) decretar o estado de sítio sem qualquer impedimento; h) confiscar bens como punição por corrupção; i) suspender o *habeas corpus* em crimes contra a segurança nacional; j) julgar crimes políticos em tribunais militares; k) legislar por decreto e expedir outros atos institucionais complementares; l) proibir o exame, pelo poder judiciário, de recursos impetrados por pessoas acusadas por meio do ato institucional nº5”.

Ao que nos toca, porém, a matéria educacional sofreu algumas alterações. Apoiando-nos, dessa feita, nas palavras de Guerra Filho<sup>72</sup>, ao comentar as mudanças sobrevindas para a Educação, temos que:

“Procurando detectar as inovações nessa matéria, deparamo-nos, no inciso IV (refere-se o Autor, nessa passagem, ao artigo 176), com o intento reconhecido de

---

<sup>71</sup> Citado por COSTA. Luiz César Amad; MELLO. Leonel Itaussu de, em História do Brasil, 11ª edição, editora Scipione, 1999. p. 373-374.

<sup>72</sup> GUERRA FILHO, Ensaio de Teoria Constitucional, editado pela Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará. p. 101.

acabar com a gratuidade do ensino médio e superior, o que, com muita razão tem merecido o repúdio da comunidade dos alunos universitário, como se sabe. Na última alínea, um segundo atentado aos interesses nacionais e democráticos: submete-se a liberdade de cátedra ao disposto no artigo 154, ou seja, à cassação ou suspensão dos direitos políticos e individuais. No artigo 179, novamente corre algo semelhante quanto às ciências, letra e artes, normalmente consideradas livres à iniciativa individual e coletiva, pública ou privada (como explicitava o art. 128 da Constituição de 1937) que se sujeita à censura prevista no §8º do art. 153.”

Além desse suporte, quanto à educação, salienta-se a alteração na definição das competências da União, no Inciso XIV do artigo 8º, a qual passa não só a estabelecer (como previsto originalmente no texto Carta de 1967), mas também a “executar” planos nacionais de educação, bem como “planos regionais de desenvolvimento”.

Outrossim, no §3º, do artigo 15, resta expresso que poderá ocorrer a intervenção dos Estados nos Municípios quando: “não tiver havido aplicação no ensino primário, em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal”.

Também foi dado, pela primeira vez, especial atenção à educação de excepcionais, no §4º do art. 175, sendo a matéria melhor tratada pela Emenda Constitucional nº 12 de 17 de outubro de 1978, quando restou aprovado que “É assegurado aos deficientes a melhoria de sua condição social econômica, especialmente mediante: I-educação especial gratuita”.

Outra mudança importante é apontada por Elias de Oliveira Motta<sup>73</sup>, referindo-se ao art. 176. Porém, referida mudança só viria a ocorrer em 1983, quando aprovou-se a Emenda nº 24, que acrescentou o §4º (que repetia o art. 156 da Constituição 1934 e o art. 169 da de 1946), onde

restaram ampliados os percentuais mínimos das receitas resultantes de impostos que seriam destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino: 13% para a União, 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

E pelo artigo 178<sup>74</sup>, a Emenda 1º/69 também inovou, prevendo a opção de “contribuição do salário educação” ao invés de manutenção de escolas para os filhos de funcionários que teriam direito ao ensino primário e gratuito, dos sete aos catorze anos; e pelo seu “parágrafo único”, determinou que as empresas deveriam também “promover o preparo de seu pessoal qualificado”.

Em arremate, cabe colacionar que a partir de 1964 houve transformações concernente aos órgãos públicos fundamentais para o ensino superior e para a ciência e tecnologia, especialmente a CAPES e o CNPq, e a criação do FUNTEC – Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico, no BNDE, visando sobretudo apoiar a pós-graduação<sup>75</sup>.

O mesmo Osmar Fávero esclarece que, desde 1967, já vinha ocorrendo uma sutil Reforma Universitária, através de uma série de eventos e medidas legais, dentre estas, destacamos:

- (a) criação da Universidade de Brasília, em 1961 e o início da reformulação de algumas universidades federais, em especial a da UFRJ (então Universidade do Brasil);
- (...)

---

<sup>73</sup> Obra citada, p. 136.

<sup>74</sup> Art. 178 – As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os catorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único – As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado”.

<sup>75</sup> FÁVERO. Osmar. Estudo 12, p.252, a Educação no Congresso Constituinte 1966-67: Contrapontos; A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988, 2 edição, Campinas/SP, 2001, Autores Associados.

(c) normatização da pós-graduação, através do Parecer nº 977/65;  
(...)

(f) O Estatuto do Magistério Superior (Lei nº 4.881/65);  
(...)

(h) início das reformas estruturais das universidades federais, pelos Decretos-lei nº 53/66 e 252/69;

(i) criação do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, em julho de 1968, de cujo relatório saem a Lei nº 5.540/68, o instrumento mais forte da reforma universitária, e, complementando-a, o Decreto-Lei nº 477/69, sobre o ciclo básico.

Nesse sentido, conforme comentário de época de Regina Morel<sup>76</sup>, que se encaixa no perfil desenvolvimentista do comando Militar então instalado no poder da nação:

“Ciência e recursos humanos são encarados como pontos de estrangulamento da expansão econômica no Brasil, instrumentos capazes de, caso adequadamente incentivados, fortalecer o sistema produtivo nacional”.

Portanto, ao analisar as manifestações e textos normativos desencadeados e suscitados acima, vislumbra-se que no período pós 1969 tanto o Governo de época como a sociedade civil engajada, não obstante as injunções políticas, em demonstração de compreensão das transformações tecnológicas e sociais que vicejavam no mundo prepararam o terreno para as mudanças que adviriam para a seara educacional com a promulgação da vindoura Constituição de 1988.

---

<sup>76</sup> MOREL, Regina Lúcia de Moraes, *Ciência e Estado: A Política Científica no Brasil*, São Paulo, T. A. Queiroz, edição 1979. p. 53.

Ao reconhecer a importância da Educação e mormente da Educação Superior para o país, frente aos predicados de possibilitar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua melhor qualificação e assimilação tecnológica para o labor, na forma que viria a ser consagrado pelo artigo 205 C.F. 1988.

## **VI - Constituição da República Federativa do Brasil - de 5 de Outubro de 1988.**

A Constituição de 1988 representou, em relação às anteriores, inegável avanço em termos de conquistas de direitos políticos e sociais, uma vez cediço, que trouxe em seu bojo a abertura democrática, após 24(vinte e quatro) anos de ditadura militar.

Sua criação se deu no interregno da Presidência de José Sarney (1985-90) -originariamente vice-presidente, eleito em chapa vencedora encabeçada por Tancredo Neves, que viria a falecer antes de tomar posse, em eleição indireta pelo Colégio Eleitoral.

Como influência desse período na história política do país, de transição do regime autoritário para a Democracia, o Presidente Sarney convocou o Congresso Nacional<sup>77</sup> (parlamentares eleitos em 1986) para que anuíssem e integrassem, ao mesmo tempo, como membros da Assembléia Constituinte, em função originária, a elaboração da nova Carta (o que restou aceito pelos parlamentares), donde, ao final dos debates e aprovação do texto final, acabou por ser promulgada a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

Neste ponto, cabe observar que a orientação aceita pelos parlamentares sepultou a possibilidade de a nova Constituição ser elaborada por uma Assembléia Constituinte exclusivamente eleita para aquela finalidade, distinta do Congresso e, portanto, supostamente mais independente de pressões e de interesses corporativos (*“Lobbies”*) que caracterizam a atividade política legislativa.

Contudo, sua concepção deu-se na forma de Estado Democrático de Direito, com a valorização do bem-estar social (*“Welfare State”*), a rogo do

---

<sup>77</sup> BONAVIDES. Paulo./ANDRADE. Paes. História Constitucional do Brasil, Brasília, edição 1990, p. 489, relatam que: “a Emenda Constitucional nº 26/85, convocatória da Assembléia

que dispõe seu “Preâmbulo”, e pode ser sintetizada na seguinte conformação Republicana<sup>78</sup>:

“Compreende nove títulos, que cuidam: 1) dos princípios fundamentais; 2) dos direitos e garantias fundamentais, segundo uma perspectiva moderna e abrangente dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais dos trabalhadores, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos; 3) da organização do Estado, em que estrutura a federação com seus componentes; 4) da organização dos poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, com a manutenção do sistema presidencialista, derrotado o parlamentarismo, seguindo-se um capítulo sobre as funções essenciais à Justiça, com ministério público, advocacia pública (da União e dos Estados), advocacia privada e defensoria pública; 5) da defesa do estado e das instituições democráticas, com mecanismos do estado de defesa, do estado de sítio e da segurança pública; 6) da tributação e do orçamento; 7) da ordem econômica e financeira; 8) da ordem social; 9) das disposições gerais. Finalmente, vem o Ato das Disposições Transitórias. Esse conteúdo distribuído por 245 artigos, na parte permanente, e mais 70 artigos na parte transitória, reunidos em capítulos, seções e subseções”.

### **6.1- Panorama dos dispositivos que cuidam de educação e ensino:**

Concernente à matéria educacional, a Carta de 1988 declinou em uma seção específica, a Seção I, com dez artigos (arts. 205 a 214), do Capítulo III (Da educação, da cultura e do desporto), do Título VIII (Da Ordem Social), além de apresentar outros artigos esparsos ao longo do texto que também estão relacionados à educação, consoante revelam o disposto

---

Constituinte foi obra de iniciativa do poder Executivo, que se valeu do próprio Congresso – um poder constituído e limitado- para transforma-lo em órgão de soberania”.

<sup>78</sup> DA SILVA. José Afonso. Obra citada, p.82.

pelos respectivos: artigo 6º; art. 22, inciso XXIV; art. 23, inciso V; art. 24, inciso IX; art. 34 VII, “e”; art. 35, III; art. 150, VI, “c”; art. 195, § 7º; art. 218; art. 221, I; art. 225, §1º; art. 227, “caput”; art. 227, §3º, III; bem como artigos 60, 62, 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

## **6.2 - Vetores Interpretativos.**

Entretanto, antes de plasmar o conteúdo dos artigos referidos, necessário se faz reverenciar os vetores interpretativos e de caráter axiológico e princípio lógico eleitos pela nossa Constituição de 1988, qualquer que seja o assunto cotejado com a Carta Magna. Mormente, com relação ao tema da Educação, do azo que consecução dos propósitos educacionais assimilados mantém relação de causalidade com os fundamentos perseguidos por nossa República, a rogo do artigo 1º e seus incisos:

“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - pluralismo político.

Parágrafo único – todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

É Jorge Miranda<sup>79</sup> quem esclarece sobre a importância dos princípios e sua carga valorativa, no processo de interpretação do Texto

---

<sup>79</sup> MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional. 2ª edição. Coimbra Editores, 1983, t. II, p.199/200.

Constitucional:

“A ação mediata dos princípios consiste, em primeiro lugar, em funcionarem como critérios de interpretação e de integração, pois são eles que dão a coerência geral do sistema. E, assim, o sentido exacto dos preceitos constitucionais tem de ser encontrado na conjugação com os princípios e a integração há de ser feita de tal sorte que se tornem explícitas ou explicitáveis as normas que o legislador constituinte não quis ou não pôde exprimir cabalmente”.

Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>80</sup>, acrescenta que:

“Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhe e espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (...)”.

Complementam estes vetores normativos de observância inafastável o que se depreende pelos objetivos fundamentais da República Brasileira, estes previstos pelo artigo 3º e seus incisos, que procuram condensar valores logrados pela República, em um Estado de Bem-Estar Social:

“Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir um sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

---

<sup>80</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antonio. Natureza e Regime das Autarquias. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, edição 1968, p. 230.

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior<sup>81</sup>, ao comentarem a importância destes objetivos esclarecem que:

“O artigo 3º da Constituição Federal arrola os assim chamados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, cujo propósito, é o de aparelhar ideologicamente o texto constitucional, revelando que todo o conjunto ordenamental que irá levantar nos dispositivos subsequentes se prende à realização de alguns objetivos básicos, que nada mais realizam do que a tradução da noção de justiça social”.

Relembrado estes comandos deontológicos<sup>82</sup> e de observância obrigatória em qualquer interpretação fulcrada em nossa Constituição Federal de 1988, passamos a referendar preambularmente os dispositivos constitucionais atinentes ao tema da Educação ou ensino, não albergados no Título específico “Da Ordem Social” e, na seção I, “Da Educação”, que está dentro do Capítulo III “Da Educação, da Cultura e do Desporto”; destes cuidaremos em tópico separado a seguir.

### **6.3- A educação como um direito social:**

Inicia-se pelo artigo 6º da Carta de 1988<sup>83</sup>, que declara expressamente a Educação como o primeiro dos direitos sociais e foi inserido dentro do título que cuida “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”

---

<sup>81</sup> ARAÚJO. Luiz Alberto David. JÚNIOR. Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional, 8ª edição revista e atualizada. editora Saraiva, 2004. p. 81.

<sup>82</sup> DEONTOLOGIA – Parte da Filosofia que trata dos deveres; ciência da moral.

<sup>83</sup> “art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”

e no capítulo “Dos Direitos Sociais”.

Importante ressaltar, como exposto anteriormente neste estudo, que os direitos sociais, como os direitos fundamentais de segunda geração (educação, saúde, trabalho, moradia etc) são aqueles que reclamam do Estado um papel prestacional, de minoração das desigualdades.

Pelo texto Constitucional, pode-se dizer que os direitos sociais foram divididos em 3 partes: a primeira (artigo 6º), ocorre a indicação genérica dos direitos sociais; a segunda (artigo 7º), estão enumerados os direitos individuais dos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; e na terceira (artigo 8º), disciplinados os direitos coletivos destes trabalhadores.

Portanto, para o momento, basta termos em mente que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, “são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”<sup>84</sup>.

### **6.3.1-Competência para legislar sobre educação:**

Um pouco mais adiante no texto Constitucional de 1988, temos o artigo 22, inciso XXIV, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”. Portanto, é deferido somente à União estabelecer regras de aplicação uniforme com relação à organização, planejamento e coordenação da política nacional de educação.

### **6.3.2-Competência Comum:**

Pelo artigo 23, incisos V e XII, respectivamente, verifica-se a competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “proporcionar os meios adequados de acesso à cultura, à educação e à

---

<sup>84</sup> DA SILVA. José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª edição. 1994. Editora Malheiros, p. 258.

ciência”, e “estabelecer e implantar política de educação para a segurança no trânsito”, no espectro de atuação de seus serviços.

### **6.3.3-Competência concorrente para legislar:**

No artigo 24, inciso IX, foi inserida possibilidade de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto.

Neste ponto, para que a possibilidade concorrente de legislar não leve a contradições, faz-se necessário que o legislador infraconstitucional da cada esfera procure respeitar e compatibilizar sua produção legislativa à hierarquia das leis, evitando-se, por exemplo, que uma lei estadual conflite com outra federal já publicada. Situação em que esta última prevalecerá.

De outro turno, as unidades da federação, por intermédio de seus poderes executivos e legislativos, bem como órgãos normativos de seus sistemas educacionais (os Conselhos Estaduais), deverão aprovar legislação complementadora para funcionamento de suas organizações, porém, com sua vigência e aplicação cingida ao respectivo Estado.

### **6.3.4-Competência dos Municípios:**

No artigo 30, VI, está prevista a competência do Município para manter seus programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

### **6.3.5-Intervenção nos estados e nos municípios:**

Pelo artigo 34, VII, letra “e”, foi inserido importante salvaguarda a fim de garantir a consecução dos objetivos do ensino, erigido neste dispositivo a condição de princípio constitucional, ao possibilitar à União intervir nos Estados e no Distrito Federal, para assegurar a observância de aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a

proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (e nas ações e serviços públicos de saúde).

Pelo mesmo raciocínio, o artigo 35, inciso III, apregoa a possibilidade de intervenção pelo Estado em Município de sua circunscrição federativa que não tiver aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino. Estes percentuais encontram-se previsto no artigo 212 da Carta, melhor comentado adiante.

Aqui, cabe colacionar reflexão de Elias de Oliveira Motta<sup>85</sup>, sobre a importância destes dispositivos que possibilitam a intervenção de um ente estatal sobre outro, para caso de descumprimento de aplicação dos recursos vinculados à educação, esclarecendo que:

“O mecanismo de intervenção, nos parece, será fator decisivo para inibir as autoridade estaduais e municipais competentes em relação à possibilidade de descumprimento da norma constitucional e de negligência em relação aos recursos para a educação”.

#### **6.3.6-Aposentadoria especial ao professor magistério público:**

Com relação ao artigo 40, inciso III, parágrafo 5º, temos o benefício de aposentadoria concedida com a redução de idade e tempo de contribuição em cinco anos (ou 30 anos de efetivo labor para homens e 25 anos para mulheres), ao professor(a) de magistério público, que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de funções na educação infantil e ensino fundamental médio.

#### **6.4 - Vedação de Instituição de impostos para as instituições educacionais sem fins lucrativos:**

Entrementes, passamos a comentar dispositivo constitucional que

---

<sup>85</sup> obra citada, p. 161.

contempla vedação de instituição de impostos pelos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) sobre as instituições educacionais, sem fins lucrativos (englobando naturalmente as filantrópicas), com relação ao seu patrimônio, renda ou serviços, prestados na forma da Lei e de seus estatutos.

Aludida imunidade tributária não foi inovação do Constituinte de 1988 (tradição que vem desde a Carta de 1934) e rememora matéria albergada com pequenas alterações em Textos anteriores, sendo que nesta Carta está materializada pelo artigo 150, inciso VI, letra “c”, na Seção II, “Limitações ao Poder de Tributar”, que assim dispõe:

“art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI – instituir impostos sobre:

(...)

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;”

Ressalte-se que o dispositivo supra-referido trata-se de verdadeira imunidade tributária deferida às Instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos. Nas palavras do Ministro José Delgado, citado por Ives Gandra da Silva Martins, em parecer de junho de 2004, solicitado pela CONFENEN – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3852, que instituiu o PROUNI – Programa Universidade para Todos (medida provisória 213, de 10 de setembro de 2004):

“A imunidade tributária é uma vedação constitucional à competência tributária. Por essa razão, Amílcar Araújo

Falcão a concebeu como sendo: "... forma qualificada ou especial de não incidência por supressão, na Constituição, de competência impositiva ou do poder de tributar, quando se configuram certos pressupostos, situações ou circunstâncias previstas pelo estatuto supremo", acrescentando a seguir: " a interpretação do seu alcance há de se voltar para não enfrenta-la como sendo um favor ou uma renúncia fiscal. A sua atuação tem força de limitar o poder de tributar, considerando-se a necessidade de preservação de determinados valores tidos como indispensáveis e relevantes para a sociedade. Há portanto, uma razão principiológica de maior alcance presente em qualquer espécie de imunidade que se vincula ou valor que visa a proteger. Imunidade é obstáculo criado por disposição constitucional, resultando na não incidência de qualquer lei ordinária que visa a tributar determinado fato econômico ou financeiro" ("Imunidades Tributárias, Pesquisas Tributárias Nova Série 4, p.54/55).

Ives Gandra Martins vai mais além, esclarecendo na página 37 do mesmo Parecer que:

"Com efeito, nem lei ordinária, nem lei complementar, nem emenda constitucional podem alterar as imunidades tributárias, por serem cláusulas pétreas, por força do artigo 60, §4º, inciso IV, da C.F" .

Em apanhado hermenêutico didático, Diva Malerbi<sup>86</sup> esclarece concatenadamente os requisitos para gozo da imunidade do art. 150, VI, letra "c", da Constituição, dentro do nosso arcabouço normativo infraconstitucional:

---

<sup>86</sup> MALERBI. Diva.Imunidades Tributárias – Nova Série, 4 edição. CEU/Revista dos Tribunais, 1988, p.73.

“Esta cláusula “atendidos os requisitos da lei”, constante do art. 150, VI, c, da Constituição Federal deve assim ser interpretada:

1] É de observância obrigatória pelos partidos políticos e suas fundações, entidades sindicais dos trabalhadores e pelas instituições de educação e de assistência social.

2] Tal lei, pela interpretação sistemática da Constituição, só pode ser a lei complementar (CF, art. 146, II). Toda imunidade é uma limitação do poder de tributar. Estas, no sistema da Constituição atual, só podem ser reguladas por lei complementar.

3] Tal lei complementar não é lei federal, mas nacional, de observância obrigatória por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

4] Tal lei complementar, na espécie, ocupa-se tão-somente em explicitar as medidas aptas a assegurar a eficácia jurídica do comando contido no art. 150, VI, c, da Constituição Federal. Só o constituinte pode definir os limites em que deve ser exercido o poder tributário (imunidades) e só a lei complementar da Constituição Federal pode regula-la. Mas não lhe é dado anular ou restringir a eficácia do comando constitucional.

5] Faz as vezes da lei complementar pedida pela Constituição, na espécie, o art. 14 do Código Tributário Nacional (lei nº 5.172/66), assim recepcionado na ordem constitucional que lhe seguiu.

6] De acordo com o art. 14 do Código Tributário Nacional, só gozarão de imunidade: a] se não tiverem fins lucrativos; b] se aplicarem todos os seus recursos no país; c] se escriturarem suas receitas em livros próprios e

de modo hábil a permitir a verificação de sua exatidão”.

Como se depreende do escólio, frente ao conteúdo normativo que encerra o dispositivo delineado acima, vislumbramos a importância que nossa Assembléia Constituinte de 1988 deposita nos serviços prestados à sociedade, na seara educacional, pelas instituições privadas sem fins lucrativos.

Em que pese a tradição histórica de previsão em nossas Cartas desde a Constituição de 1934, é de se salientar que referida vedação tributária é controvertida, sendo objeto de crítica de Educadores, cada qual em sua época, como Luiz Antonio Cunha<sup>87</sup>, sob a argumentação do texto constitucional ser de “orientação privatista”; e também por Anísio Teixeira<sup>88</sup>, por “dar ao privado as regalias e privilégios de público”.

Não obstante as críticas, Elias de Oliveira Motta<sup>89</sup>, esclarece oportunamente que: “Tal vedação foi o mecanismo encontrado para estimular a atuação da livre iniciativa na área da educação, objetivando suprir a enorme deficiência da ação do Estado”.

Ou seja, a vedação de tributação das Instituições privadas, sem fins lucrativos, pelo Estado, tem como propósito finalístico suprir ou mitigar as deficiências crônicas da atuação Estatal nas áreas sociais como a educação, saúde, e assistência social aos desamparados etc, ao possibilitar, no caso, o incremento do sistema educacional com aumento da oferta de educação à sociedade.

Pois, com o não recolhimento dos impostos incidentes e a conseqüente redução de seus custos, possibilita-se, em tese, às Instituição de ensino, sem fins lucrativos, aumentar o número de vagas, conceder bolsas de estudos, estabelecer valores de anuidades escolares mais

---

<sup>87</sup> CUNHA. Luiz Antonio. Educação, Estado e Democracia no Brasil, Ed. Cortez, edição 1995. p.319-322.

<sup>88</sup> TEIXEIRA. Anísio. 1960: 29-30.

<sup>89</sup> obra citada, p. 162-163.

reduzidos ou realizar maiores investimentos para ampliação e incremento na qualidade do ensino.

E, no caso de Instituição de ensino, sem fins lucrativos e que prestem também serviços de assistência social reconhecidos (certificado do CNAS) à população carente (como Instituições que ofertam atendimento em sua clínica odontológica; de fisioterapia; hospital médico-universitário; assistência jurídica etc), essa mesma desoneração tributária possibilita aumentarem o número de atendimentos.

A título de exemplo, com base em dados de pesquisa encomendada pelo SEMESP –Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo, à Franceschini Análises de Mercados<sup>90</sup>, realizada com 440 IES particulares do Estado de São Paulo, divididas e identificadas como “filantrópicas” e “não filantrópicas”, revelou-se que:

“As IES filantrópicas – legalmente obrigadas – destacaram-se pelo caráter assistencial na área da saúde, com 2,8 milhões de pessoas atendidas por ano. São elas também as que reúnem o maior número de projetos por instituição, no total de 20, beneficiando cada uma 44 mil pessoas por ano. Estimativamente, as IES filantrópicas beneficiam 3,1 milhões de pessoas”.

Faticamente, porém, é evidente que sob o manto desta imunidade existem Instituições que, embora estatutariamente tenham existência benemérita (sem fins lucrativos), utilizam-se sub-repticiamente da guarida constitucional em comento para auferir ganhos para seus mantenedores, pessoas físicas, em detrimento dos objetivos da Associação mantenedora, pessoa jurídica, e Instituição mantida (esta não ostenta personalidade jurídica).

---

<sup>90</sup> RODRIGUES. Gabriel Mario. Presidente do SEMESP e Reitor da Universidade Anhembi/Morumbi, citando dados em artigo publicado na Revista “ESTUDOS”, Ano 23, nº34, Abril de 2005, p. 98-99.

Contudo, tais exceções deletérias não justificam alterações constitucionais que viriam a prejudicar a maioria das Instituições de educação, sem fins lucrativos, que são probas, prestam serviços educacionais relevantes aos seus alunos e geralmente desempenham atividades assistências de monta à parcela carente da sociedade.

Dessume-se, portanto, respeitando-se democraticamente o direito às críticas, que ao invés de contestar a pertinência da imunidade referendada pelo Texto de 1988, a medida adequada é intensificar os mecanismos existentes de controle e fiscalização das Instituições educacionais, sem fins lucrativos (nisto incluído as filantrópicas), exigindo o cumprimento dos requisitos legais inerentes, através dos órgãos Estatais com competência legal para o mister (Ministério Público; Receitas Federal; Estadual e Municipal; INSS, no caso de contribuição social etc.).

#### **6.5 - Isenção de contribuição para a Seguridade Social.**

Em complementação à expressa imunidade tributária das Instituições de educação, sem fins lucrativos (nisto incluídas as filantrópicas), com relação a seu patrimônio, renda ou serviços, cabe recordar que muitas destas Instituições, mormente as confessionais e comunitárias, também ostentam previsão estatutária e realizam atividades de assistência social e benemerência junto à sociedade.

Para tanto, o 195, §7º, da Constituição de 1988, prevê expressamente a “isenção” de contribuição para seguridade social para entidades beneficentes de assistência social, sem fins lucrativos, que atendam às exigências estabelecidas em Lei.

As contribuições, por serem plenamente compatíveis com o conceito de tributo fornecido pela legislação tributária (art. 3º CTN) e por sua instituição estar prevista no Sistema Tributário Nacional, está sujeita ao

regime tributário prescrito na Constituição Federal, mormente as limitações ao poder de tributar e, especificamente, às imunidades tributárias.

O Constituinte de 1988 excluiu essa obrigação de entidades beneficentes de assistência social, conforme disposto no art. 195, §7º:

"Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das seguintes contribuições sociais:

(...)

§7º. São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei."

Aqui, não obstante a redação do texto constitucional tenha se utilizado do vernáculo: "isenção", trata-se também de imunidade tributária, conforme interpretação dada ao tema por nossos Tribunais Superiores.

Esse entendimento compatibiliza-se com o do Min. Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, que nos autos do ROMS nº 22.192-9, 1ª Turma, julgado em 28 de novembro de 1995, assim se manifestou:

"A cláusula inscrita no artigo 195, §7º, da Carta Política – não obstante referir-se impropriamente à isenção de contribuição para a seguridade social – contemplou as entidades beneficentes de assistência social com o favor constitucional da imunidade tributária, desde que preenchidos os requisitos fixados em lei".

E que, sendo a imunidade uma limitação constitucional ao poder de tributar, embora o §7º do artigo 195 só se refira a "lei" sem qualificá-la como complementar – essa expressão, ao invés de ser entendida como exceção ao princípio geral que se encontra no artigo 146, II ("cabe à lei complementar: (...) II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar"), deve ser interpretada em conjugação com esse princípio para se exigir lei complementar para o estabelecimento dos requisitos a serem observados pelas entidades que vierem a pleitear o benefício<sup>91</sup>.

Daí, porque, fora as regras constitucionais acima citadas, as únicas vigentes sobre o assunto estão no artigo 14 do Código Tributário Nacional, do azo que as regras encartadas na Lei 8.212/91 e na Lei 9.732/98 (ambas leis ordinárias) não podem ser aplicadas, posto que formalmente inconstitucionais.

A regulamentação pedida pelo Texto Constitucional vem pelo Código Tributário Nacional (Lei complementar), em seu artigo 14, na forma do elucidado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 495.975/RS, onde funcionou como relator Min. José Delgado:

TRIBUTÁRIO – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – INSS –  
IMUNIDADE – ENTIDADE BENEFICENTE DECLARADA  
DE UTILIDADE PÚBLICA – CTN ART. 14 –  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART. 195, § 7 – 1. Sendo a  
Entidade Beneficente declarada de utilidade pública, não  
se submete à obrigação de recolher quota patronal de  
contribuição social ao INSS, em face da imunidade  
tributária que lhe é conferida pelo **art. 195, § 7º, da  
Constituição Federal, em consonância com o art. 14  
do Código Tributário Nacional**. 2. Na espécie, o  
Tribunal recorrido, mediante exame do substrato

---

<sup>91</sup>CARRAZZA, Roque Antonio, Curso de Direito Constitucional Tributário, pg. 725, 18ª edição, Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.

probatório, verificou o suprimento, pela Instituição Beneficente, de todos os requisitos legitimadores à concessão da imunidade tributária referenciada, sendo certo que o reconhecimento de tal condição deve operar efeito “ex tunc”, uma vez que se limita a declarar situação anteriormente existente. 3. Recurso Especial conhecido e desprovido. (STJ – RESP 495975 – RS – 1ª T. – Rel. Min. José Delgado – DJU 20.10.2003 – p. 00198) JCTN.14 JCF.195 JCF.195.7).

Também cabe trazer à colação, jurisprudência que se coaduna com o caso, colhida pelo consultor tributário Adolpho Bergamini<sup>92</sup>, em artigo escrito sobre o assunto, para o site: “*Jus navegandi*”, de 18.04.05:

TRIBUTÁRIO – CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA – LEI EM TESE – IMUNIDADE – INSTITUIÇÃO BENEFICENTE – QUOTA- ATRONAL – ARTIGO 195, § 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1. Ressalte-se que não é caso de mandado de segurança contra Lei em tese, porque se pretende afastar os efeitos da medida provisória no caso concreto, sendo o presente via idônea para se evitar a exigência da contribuição discutida, presentes os pressupostos que autorizam a utilização do mandamus. Precedentes deste Tribunal. 2. **A imunidade prevista no artigo 195, § 7º é condicionada aos pressupostos estatuídos por Lei, e deve ter natureza complementar**, por obediência ao princípio da hierarquia de Leis. 3. As alterações implementadas pela Lei nº 8.212/1991, artigo 55, inciso III, pela Lei nº 9.732/1998 e pela Lei nº 10.260/2001, estão eivadas de inconstitucionalidade. 4. A Lei nº9.732/1998 teve a sua eficácia suspensa, em decisão

---

<sup>92</sup>BERGAMINI, Adolpho. A viabilidade de se pleitear a imunidade de contribuições sociais para instituições educacionais na forma do art. 195, §7º, da Constituição Federal. Jus Navigandi, Teresina, n. 649, 18 abr. 2005.

liminar proferida na ADIN nº 2.028-5/DF, Relator Ministro Moreira Alves, referendada, por unanimidade, pelo Plenário da Suprema Corte (DJ de 16.06.2000, pág. 30, Julgamento em 11.11.1999), e a Lei nº 10.260/2001 também está com sua eficácia suspensa, em virtude do julgamento unânime da ADIN nº 2545-7-DF pelo mesmo colegiado (Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 07.02.2003 PÁG. 21). 5. Ademais, a instituição preenche os requisitos estatuídos pela Lei e pela doutrina. 6. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF 1ª R. – AMS 38000012687 – MG – 4ª T. – Rel. Des. Fed. Carlos Olavo – DJU 24.09.2003 – p. 77) JCF.195 JCF.195.7

Com relação à conceituação do que seja uma "entidade beneficente de assistência social", temos que além do que dispõe o artigo 203 da C.F, restaram acrescentados os serviços de educação e saúde, pelo Supremo Tribunal Federal, diante do que restou dirimido nos autos da ADIN 2.028/DF.

Nestes autos, o Tribunal entendeu que entidade beneficente, para efeito da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF, abrange não só as de assistência social que tenham por objetivo qualquer daqueles enumerados no art. 203 da CF, como também as entidades beneficentes de saúde e educação, do azo que entidade de assistência social é toda aquela que procura ofertar melhores meios de vida aos carentes.

O artigo 150, VI, "c", da Constituição Federal de 1988 prescreve que devem se beneficiar da imunidade de impostos as entidades de assistência social "*sem fins lucrativos*". O artigo 14 do Código Tributário Nacional, por sua vez, condiciona regra que, para fazerem jus ao benefício da imunidade do artigo 195, §7º, da Constituição Federal, estas entidades devem (i) aplicar integralmente no país seus rendimentos; (ii) remunerar seus quadros de

acordo com as condições usuais de mercado; (iii) e manter escrituração regular.

Conjugando-se os preceitos, é possível dizer que para uma instituição gozar da imunidade de contribuição social, é necessário preencher requisitos hábeis para ser considerada beneficente de assistência social (art. 14 CTN), dedicar-se a uma das hipóteses descritas no artigo 203 da Constituição Federal, acrescidos de atividades ligadas à educação e saúde, na forma da **ADIN 2.028-5/DF** e que não tenha fins lucrativos.

Portanto, nos limites deste espaço, finalizamos o tópico recordando que as exigências decorrentes de Lei ordinária, como o artigo 55<sup>93</sup>, da Lei 8.212/91 e alterações promovidas pela Lei nº9.732/98 e Lei nº 10.260/2001, as quais estabelecem cumulativamente exigências para que instituições de assistência social e/ou entidade filantrópica possam isentar-se da contribuição, estão com sua eficácia suspensa por força de Decisões de Tribunais Superiores mencionadas acima.

## **6.6 - A Pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico.**

Em continuação aos dispositivos ligados à Educação e esparsos ao do Texto Constitucional de 1988, temos os artigos 218 e 219, especialmente

---

<sup>93</sup> Lei nº8212/91- Art. 55 - Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:

I - seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal; II - seja portadora do Certificado ou do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos; III - promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes; IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título; V - aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente ao Conselho Nacional da Seguridade Social relatório circunstanciado de suas atividades.

ligados à educação superior, uma vez que cuidam do incentivo pelo Estado, ao desenvolvimento científico e de novas tecnologias, pelos seguintes mecanismos:

#### “CAPÍTULO IV

#### DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219 – O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócioeconômico, o bem -estar

da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos da lei federal”.

Como se depreende, estes artigos, além da legislação correlata, possibilitam às instituições de ensino superior, mormente Institutos isolados e Universidades, sejam elas públicas ou privadas, buscarem através de convênios e outros meios de participação previstos, novas fontes de custeio no desenvolvimento de pesquisa e tecnologia para o país.

A operacionalização destes dispositivos constitucionais, como se presume, estão ligados ao âmbito de atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)<sup>94</sup>, em seus diversos programas, como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico/PADCT, instrumento complementar que visa o aumento quantitativo do apoio financeiro à pesquisa, decorrente de Acordos de Empréstimo entre Governo Brasileiro e o Banco Mundial /**BIRD**.

Tanto através da captação de recursos junto a empresas do setor privado como também junto aos organismos internacionais ou entes públicos, inclusive mediante a vinculação de receita orçamentária destes últimos. Como exemplo de vinculação de receita pública por parte de Estado da federação, cita-se a FAPESP-Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, a rogo do artigo 271 da Constituição Estado de São Paulo.

Referida Fundação estadual (FAPESP) tem por escopo conceder bolsas e auxílios para o fomento da pesquisa científica e tecnológica em todas as áreas do conhecimento<sup>95</sup>.

### **6.7-Produção e Programação educativas nos rádios e televisões.**

Pelo artigo 221, inciso I, restou previsto a preferência a finalidades

---

<sup>94</sup> Site: [www.mct.org.br](http://www.mct.org.br), visitado em 2/08/2005.

<sup>95</sup> Site: [www.fapesp.br](http://www.fapesp.br), visitado em 25/06/2005.

educativas na produção e programação das emissoras de rádio e televisão, ao lado das artísticas, culturais e informativas.

Este artigo tem especial importância com o recente desenvolvimento da educação à distância, conjugado com Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC)<sup>96</sup>, utilizada hodiernamente em todas as modalidades de ensino pelas Instituições de educação do mundo e do Brasil, a rogo do artigo 80 da atual Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9394/96), onde se previu esta modalidade de ensino.

Com relação ao Brasil, para a Profa. Terezinha Saraiva<sup>97</sup>, pode-se dizer que a programação e veiculação de Educação a distância teve início entre os anos de 1922 e 1925, com Roquete Pinto e a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, a partir da inserção de trechos da programação dedicados à radiodifusão da cultura, com a finalidade de ampliar o acesso à Educação<sup>98</sup>.

Na esteira dos acontecimentos, tivemos outras vitoriosas experiências com a veiculação de programas educativos como o Projeto Minerva, na década de 70; as tevês educativas, como a Fundação Padre Anchieta (TV Cultura), em São Paulo, e a Fundação Pe. Landell de Moura. E, ainda, os programas do Telecurso 2º Grau, Telecurso 1º Grau e o Telecurso 2000, iniciativas da Rede Globo de Televisão, apoiadas pelas tevês educativas, que foram agraciados com prêmios internacionais pela alta qualidade de sua programação.

Aprofundando ainda mais, temos que com relação às Instituições de educação, podemos citar além das rádios e canais televisivos próprios (Exemplos: Rádio USP; TV PUC etc), o consórcio das Universidades do

---

<sup>96</sup> Em linhas gerais, as Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC) concentram-se na utilização de Internet; Teleconferência; Videoconferência; Comunicação por Satélite;

<sup>97</sup> SARAIVA, Terezinha. Educação a Distância no Brasil: Lições de História. INEP, Brasília, abr.-jun/1996, ano 16, nº 70.

<sup>98</sup> Necessário fazer referência ao notório Instituto Universal Brasileiro ([www.institutouniversal.g12.br](http://www.institutouniversal.g12.br)), fundado em idos de 1941 e ainda em plena utilização.

Centro-Oeste; a Universidade Virtual de Brasília e tantas outras experiências como Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal do Ceará; Universidade Norte do Paraná; Universidade Braz Cubas; Universidade Salgado de Oliveira; Universidade Anhembi/Morumbi etc., que vêm desenvolvendo e ofertando educação através do ministério de cursos de aperfeiçoamento, disciplinas da graduação e pós-graduação, em diversas áreas do conhecimento, com os mecanismos ínsitos a educação à distância<sup>99</sup>

### **6.8-Educação Ambiental.**

Aqui, restou prevista a recomendação ou estímulo para a promoção da educação ambiental, em todos os níveis e modalidades de ensino, na forma do artigo 225, §1º, inciso VI, visando a conscientização da população com relação à importância da preservação do meio ambiente.

Fato é, que a educação ambiental ganha maior relevância global a cada dia, frente a uma série de injunções climáticas vivenciadas ao redor da Terra, onde especialistas atribuem parte das catástrofes à alteração do meio ambiente e do ecossistema planetário promovida pelo homem.

Por conta da industrialização desenfreada principalmente nos países desenvolvidos, alimentada pela queima de combustíveis fósseis como carvão e petróleo, tem-se produzido como efeito colateral o aumento da concentração de dióxido de carbono (Co2) na atmosfera e a conseqüente elevação da temperatura global do Planeta (“efeito estufa”)<sup>100</sup>, acarretando sérios desequilíbrios ambientais e pondo em risco de extinção espécies animais e vegetais.

---

<sup>99</sup> Conforme estatística citada na “Revista Veja” de 27/07/05, edição 1915- Ano 38, pág.46, com Auxílio da Internet, 382 Faculdades oferecem disciplinas de Graduação e pós-graduação, com 160.000 alunos matriculados em 2004. Fonte: “Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e à Distância 2005” e “Educação & Conjuntura”.

<sup>100</sup> Assinado no dia 11 de dezembro de 1997 e em vigor desde 2005, o Protocolo de Kyoto prevê que as emissões dos gases do efeito estufa nos países industrializados, no período de 2008 até 2012, terão de ser no mínimo 5% menores que em 1990.

Situação que só poderá ser revertida pela educação ecológica da população através de gerações, que despertará ao longo do tempo a conscientização da sociedade a fim de pressionar as autoridades públicas competentes para que tomem medidas efetivas na recuperação e preservação do meio ambiente, bem como refutar a degradação desenfreada dos recursos naturais, priorizando os renováveis.

### **6.9-Tripartição do dever da família, da sociedade e do Estado para com o direito à educação.**

Pelo artigo 227, “caput”, restou estabelecida tripartição no comprometimento entre o Estado, família e sociedade, de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação, dentre outros.

E no §3º inciso III, do mesmo, estabelece “proteção especial” para que o trabalhador adolescente tenha garantia de acesso à escola.

### **6.10-Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental**

Pelo artigo 60 da ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº14/96, determinou-se que nos 10 primeiros anos da promulgação da Emenda citada, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% dos recursos referidos no “caput” do art. 212 da Constituição, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar à universalização do atendimento e melhor remuneração ao magistério.

Em síntese, o sistema do Fundef, na forma da Lei nº 9.424/96 trabalha com recursos da ordem de 15% da parcela do ICMS, devida ao Distrito Federal, Estados e Municípios, na forma do art. 155, II, c/c art. 158, IV da Constituição; além de verbas dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e do Distrito Federal e dos Municípios (FPM), previstos nos artigo 159, I, “a” e “b”, da Constituição Federal, e na Lei 5.172/66; e da parcela do IPI

devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, II, da Carta de 1988, conforme esclarece Nina Ranieri <sup>101</sup>.

### **6.11-Criação do SENAR.**

Restou prevista a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, na forma do artigo 62 da ADCT, nos moldes da legislação relativa ao SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem no Comércio.

Cabe acrescentar que o SENAR, hoje dia em pleno funcionamento, tem por missão desenvolver ações de Formação Profissional Rural e atividades de Promoção Social voltadas para o "Homem Rural", contribuindo com sua profissionalização, integração na sociedade, melhoria da qualidade de vida e pleno exercício da cidadania <sup>102</sup>.

### **6.12 - Instituição do Fundo Social de Emergência.**

A Instituição de referido Fundo restou previsto pelo artigo 71 da ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional de Revisão nº1 de 1994 e com redação alterada pela Emenda nº 10, publicada no Diário Oficial de 7 de março de 1996, cujo objetivo, além de sanear financeiramente a Fazenda Pública Federal, era aplicar recursos prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação.

### **6.13 - Capítulo III, Seção I, “Da Educação” (arts. 205 a 214).**

Adentramos no capítulo específico de nossa Constituição, reservado à Educação, à Cultura e ao Desporto. Nesse aparte, é José Afonso da Silva <sup>103</sup> quem esclarece, citando o educador Anísio Teixeira, que:

---

<sup>101</sup> RANIERI. Nina Beatriz. Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases, Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, edição 2000, p. 82.

<sup>102</sup> Fonte: [www.senar.org.br](http://www.senar.org.br), visitado em 15/06/2005.

<sup>103</sup> Obra citada, p. 711.

“A educação como processo de reconstrução da experiência é um atributo da pessoa humana, e, por isso, tem que ser comum a todos. É essa concepção que a Constituição agasalha nos arts. 205 a 214, quando declara que ela é um direito de todos e dever do Estado”.

#### **6.14- FINALIDADES PRECÍPUAS DA EDUCAÇÃO:**

Dispõe o artigo 205:

“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”.

Referida concepção estabelece a educação à categoria de serviço público essencial, já que o Poder Público deve proporcionar “a todos”, indistintamente e sem qualquer exceção. Onde revela-se a preferência constitucional pelo ensino público, sendo certo que o ensino é livre à iniciativa privada, porém, secundário e condicionado, como veremos.

A atividade educacional descrita pelo artigo 205 C.F. tem, portanto, natureza pública e está ligada de forma indissociável aos fundamentos e objetivos que a ela mais se coadunam no texto Constitucional (arts. 1º e 3º C.F.), notadamente: a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; a construção de uma sociedade justa; erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos.

Pois, não se olvide que o enunciado do artigo 205 estabelece 3(três) finalidades precípuas da educação: (i) pleno desenvolvimento da pessoa humana; (ii) preparo para exercício da cidadania; (iii) qualificação para o trabalho.

Pela primeira, pleno desenvolvimento da pessoa humana, compreendemos que está incluído seu desenvolvimento político, como preparo para exercício da cidadania; o social ou econômico, para que obtenha de per si, os meios para alcançar bem-estar social; e o espiritual, mediante o cultivo valores nobres, que vicejam em seu ser.

Pela segunda finalidade, temos que o exercício da cidadania deve ser inculcado pelo ensino, para que o aluno tenha consciência em relação às suas responsabilidades como cidadão, seus direitos civis, sociais e políticos etc.

E pela terceira, a qualificação laboral, que em nossos dias continua a ter suma importância e é imprescindível sua assimilação pelo processo educativo, tanto dirigido para exercício de profissões específicas ou técnicas como, também, para permitir a adaptação, reciclagem e assimilação de novas tecnologias que são cotidianamente incorporadas aos meios de produção.

Assim, de forma reflexiva, vislumbra-se que referidos ideais logrados pela sociedade, materializados nos fundamentos e objetivos da República (arts. 1º e 3º), revelar-se-iam impossíveis de serem conquistados, sem que a Educação e o ensino escolarizado esteja potencialmente disponível na vida dos Cidadãos (“a todos”).

#### **6.14.1- Princípios do Ensino:**

Já o artigo 206, veio a consagrar os princípios do ensino, hábeis a guiar na consecução prática dos objetivos previstos para a Educação pela Constituição, na forma do artigo 205.

Nas palavras de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Júnior<sup>104</sup>, ao comentarem a finalidade do artigo 206, aduzem “que servirão de vetores

para toda a atividade legislativa, administrativa e judiciária, não podendo nunca qualquer um dos titulares dessas atividade agir em desacordo com tais princípios”.

Para tanto, o artigo 206 veio à luz com o seguinte texto:

“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 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, 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;

VI- gestão democrática do ensino público, na forma da Lei;

VII- garantia do padrão de qualidade”.

Pelo inciso I, percebe-se que este princípio educacional está ligado a um princípio maior, o da igualdade, previsto no art 5º da Constituição. Em

---

<sup>104</sup> Obra citada, p. 445.

linhas gerais, significa que ninguém pode sofrer discriminação em qualquer exame de admissão, em provas seletivas de transferências ou concursos vestibulares etc. Se houver provas de ingresso, prevalece o critério meritório, pela ordem classificatória.

Para o Supremo Tribunal Federal –STF/DF<sup>105</sup>, a aplicabilidade plena do princípio da isonomia, leva em conta não só a igualdade na lei, mas, também, perante a lei. Dessarte:

“O princípio da isonomia é auto-aplicável e deve ser considerado sob o duplo aspecto: a) o da igualdade na lei; b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei é exigência dirigida ao legislador, que, no processo de formação da norma, não poderá incluir fatores de discriminação que rompam com a ordem isonômica. A igualdade perante a lei pressupõe a lei já elaborada e dirige-se aos demais Poderes, que, ao aplica-la, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório” (STF, RDA 183/143)”.

A aludida garantia de “permanência” na escola (parte final do inciso I), assenta-se, segundo Pinto Ferreira<sup>106</sup>, no sentido de que:

“ninguém será excluído da escola, a não ser por motivo grave, apurado em sindicância ou processo administrativo, com ampla defesa. Aos portadores de deficiência também não se vedará o acesso, nem se interromperá a permanência”.

Com relação ao inciso II, a liberdade de ensinar, pesquisar e

---

<sup>105</sup> BARROSO. Luiz Roberto. Constituição da República Federativa do Brasil Anotada”, 4ª. edição, São Paulo, Saraiva. 2003. p. 33/34.

<sup>106</sup> FERREIRA. Pinto. – Curso de Direito Constitucional, 5ª edição. São Paulo, 1991, editora Saraiva, p. 651.

propagar a arte, idéias e ideais guarda correlação lógica do desdobramento dos direitos e garantias fundamentais do homem, previstos no Título II da Constituição Federal, artigo 5º.

Contudo, cabe salientar que ao estabelecer a “liberdade de ensinar”, este princípio educacional reforçou a autonomia das escolas, ao confirmar a livre atuação dos professores (liberdade de cátedra), e das instituições privadas na área educacional.

Pelo inciso III, ao fazer alusão ao “pluralismo de idéias” e concepções, defere às instituições de ensino, sejam públicas ou privadas, o direito à experimentação, à diversificação de modelos curriculares e pedagogias diversas, ratificando mais uma vez o espírito democrático da nossa Carta. Esse pluralismo, outrossim, garante a liberdade de escolha em relação à educação dos pupilos, ao possibilitar optar pela Instituição que valorize o respeito às suas crenças, valores ideológicos, capacidade financeira, metodologia e qualidade do ensino perquiridos etc..

Com relação ao inciso IV, que institui a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, portanto, em todos os níveis (fundamental, médio e superior), temos que se repetiu tradição do sistema educacional brasileiro. Porém, conjugado tal princípio ao previsto pelo artigo 208, II, foi incutido o compromisso de estender gradativamente a gratuidade além do ensino fundamental obrigatório, até alcançar o ensino médio.

Assim, referido princípio, nas palavras de José Afonso da Silva <sup>107</sup>, significa que: “onde o ensino oficial, em qualquer nível, já é gratuito não poderá passar a ser pago. Onde é pago, se for fundamental, deverá passar imediatamente a ser oferecido gratuitamente, e se for médio, a entidade pública mantenedora deverá tomar providências no sentido de que, progressivamente, se transforme em gratuito”.

Cabe salientar que referido princípio adotado pela nossa Carta

política não é pacífico; pois entendem alguns (como Manoel Gonçalves Ferreira Filho e José Cretella Júnior) que o ensino pago seria uma forma de praticar a justiça social, do azo que as poucas vagas disputadas do ensino público, mormente no ensino superior, são predominantemente preenchidas pelos alunos que podem pagar por ensino, que muitas vezes estudaram em cursinhos ou escolas privadas de melhor qualidade.

De acordo com essa corrente, caso os remediados pagassem pelo ensino público recebido, seria corrigida essa distorção social, convertendo-se inclusive a receita arrecadada na manutenção de maior número de estudantes carentes.

Contudo, é José Afonso da Silva<sup>108</sup>, mais uma vez quem dirime a questão, consignando que, em verdade, as injustiças e as discriminações são impostas pela estrutura socioeconômica do capitalismo, que como efeito colateral gera a concentração de renda; pois, compete ao Poder Público, desde a pré-escola corrigir esta distorção, proporcionando aos alunos carentes meios acessórios para que concorram em igualdade com os abastados.

Até por que, a vontade do Constituinte de 1988 estabeleceu que a educação é “direito de todos e dever do Estado ...”, elevando o ensino a condição de serviço público essencial, custeado por conta das arrecadações gerais do Estado<sup>109</sup>.

Portanto, a justiça social dentro da escola pública deve ser feita igualando “ricos” e “pobre”, com o fornecimento suplementar aos necessitados de, por exemplo, material didático (livros, computadores); alimentação (merenda; restaurante universitário); transporte subsidiado, moradia estudantil, bolsas de iniciação científica etc, na forma prevista pelos

---

<sup>107</sup> Obra citada. P. 714.

<sup>108</sup> Obra citada. P. 715.

<sup>109</sup> A gratuidade da educação é um princípio universal que se erigiu em direito fundamental do homem, nos termos do art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, subscrita pelo Brasil.

artigos 208, VII e 212, §4º, do Texto Constitucional.

A exceção ao princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais restou prevista pelo art. 242, que prevê a não incidência do artigo 206, IV, às instituições de ensino oficiais “criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos”<sup>110</sup>.

Concernente ao inciso V, restou previsto a valorização do profissional do ensino, mediante ingresso no magistério por concurso público de provas e títulos, regime jurídico único para instituições mantidas pela União (conseqüência do artigo 39 da Constituição) e plano de carreira profissional.

Esclarecem Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior<sup>111</sup> que “procurando sanar o grande problema dessa valorização, os baixos salários, a Emenda Constitucional nº14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que visa, entre outras medidas, a remuneração condigna do magistério”.

Obviamente, só teremos educação de qualidade com bons professores, com remuneração condizente com a importância do mister, que trabalhem estimulados, com capacitação e qualificação permanente. Outrossim, o plano de carreira também é essencial para o estímulo do professor, pois, impulsiona-o a progredir em sua titulação acadêmica e produção intelectual.

Pelo inciso VI, condicionou-se a gestão democrática do ensino público, porém, dirigida somente para as escolas públicas e nos termos da Lei.

---

<sup>110</sup> CUNHA. Luiz Antonio, em Educação, Estado e Democracia no Brasil, 2 ed., São Paulo, Cortez, 1995, p.447, esclarece que em geral, são fundações de ensino superior, comuns em Santa Catarina e Paraná, que receberam proteção constitucional para continuar cobrando pelos cursos ministrados.

<sup>111</sup> Obra citada, p. 446.

Pois, para as instituições privadas de educação, obviamente que esta determinação é apenas indicativa, sob pena de ferimento de dispositivos que estimulam o empreendimento, a livre iniciativa, consoante revelam o artigo 170, e seu “parágrafo único”, combinado com o artigo 209, ambos da Constituição de 1988.

Conceitualmente, pode-se dizer que a gestão democrática do ensino consubstancia-se na participação dos dirigentes, docentes, funcionários, alunos e comunidade local (sociedade), na fixação da política da educação, em nível federal, estadual e municipal (sistemas de ensino). Também envolve a descentralização das decisões administrativas e pedagógicas; na colaboração de verificação do conteúdo e controle da qualidade do ensino; além de eleição direta pelas comunidades locais envolvidas, na escolha de reitores, diretores de escolas etc.

Outrossim, recordamos que antes mesmo da Carta de 1988, algumas experiências estaduais e municipais de democratização da administração escolar foram realizadas. Por exemplo, a partir de 1983 verificaram-se experiências de descentralização e de gestão nas escolas das redes estaduais, inclusive com eleição direta de diretores, como em Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo, conforme nos relata Elias de Oliveira Motta <sup>112</sup>.

Mais adiante, no inciso VII, está previsto a garantia de padrão de qualidade do ensino. Depreende-se que se trata de um propósito programático e finalístico, que deve ser perseguido incessantemente. Já que, em verdade, todos os demais princípios educacionais do artigo 206 procuram contribuir para a melhora da qualidade da educação.

Entrementes, a verificação dos critérios eleitos para a aferição da

---

<sup>112</sup> Obra citada, p. 174-175.

qualidade do ensino cabe à União, através do Ministério da Educação (MEC) e de suas instâncias descentralizadas, com fulcro na legislação infraconstitucional correlata que procura plasmar o comando Constitucional, em especial pela Lei nº 9.394/06(LDB).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação(Lei nº 9394/96), em especial, artigo 9, inciso VI, prevê:

“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”.

A fim de operacionalizar o mister, coube aos entes descentralizados do MEC, cada qual em sua esfera de atuação proceder com relação à avaliação de qualidade da Educação. À fundação pública CAPES-Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (criada pela Lei nº8.405/1992), coube a responsabilidade pela avaliação dos cursos de pós-graduação, em nível de mestrado e doutorado.

E ao INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, autarquia federal, criada pela Lei nº 9.448/97, restou delegada a missão de operacionalizar os procedimentos e medidas previstas na Lei nº10.861/2004, que instituiu Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), conjugado com o Decreto nº3.860/2001, que dispõe sobre a avaliação de cursos de graduação e instituições de ensino superior.

Bem como da educação básica (ensino fundamental e médio), com o auxílio do SAEB-Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a rogo da Portaria Ministerial nº 839/99. O SAEB – Sistema de Avaliação da

Educação Básica<sup>113</sup>, que se propõe a fornecer dados que subsidiem a formulação de políticas educacionais, complementado pelo ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio<sup>114</sup>.

Acima desses órgãos de avaliação do MEC, restou criado pela Lei nº 9.131/95, o Conselho Nacional de Educação-CNE, órgão de Estado e de caráter consultivo e recursal, subdividido nas Câmaras de Educação Superior e Básica, com funções normativas e de supervisão de atividade permanente, inclusive dos resultados de aferição de qualidade de ensino em todos os níveis educacionais, nisso incluído os produzidos pela CAPES.

Com relação aos Estados e ao Distrito Federal, estes incumbir-se-ão de promover a avaliação dos cursos das instituições de Educação Superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, conforme artigo 10 da LDB(Lei nº 9394/96). Outrossim, com relação à avaliação da qualidade do sistema de ensino dos Municípios, estes devem integrar-se ao sistema de avaliação do Estado da federação ao qual está inserido.

Neste ponto, esclarecemos que diante da metodologia deste trabalho, bem como da importância que se atribui ao artigo 207 da Carta de 1988, que cuida da Autonomia Universitária e seus predicados, trataremos deste dispositivo ao final dos comentários aos demais artigos que seguem, salientando aspectos atuais como a autonomia financeira das universidades paulistas; projeto de Reforma do Ensino Superior apresentado recentemente pelo MEC e; responsabilidade social das instituições de educação.

#### **6.14.2- Deveres do Estado com a Educação:**

Esclarecido isso, no artigo 208 restaram materializados os deveres do Estado com a Educação, estabelecendo a assunção de responsabilidades com que se efetivará o cumprimento dos objetivos delineados para a

---

<sup>113</sup> Criado em 1988 e é aplicado a cada dois anos, a partir de 1990.

<sup>114</sup> Instituído pela Portaria MEC 438, de 28 de maio de 1998 e aplicado a partir de mesmo ano.

Educação no artigo 205. Essas garantias são auto-explicáveis, procurando proporcionar em matéria de ensino, serviços que se coadunam com Estado de bem-estar social almejado pela Carta de 1988.

Foram elencadas pelos respectivos incisos do artigo 208 que prevêm: ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria (inciso I); progressiva universalização do ensino médio gratuito (inciso II); atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (inciso III); atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (IV); acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (inciso V); oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (VI); atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Destas, importante menção restou prevista aos portadores de deficiência (inciso III), já que “o dever do Estado de prestar educação, portanto, passa, obrigatoriamente, pelo fornecimento de educação especial às pessoas portadoras de deficiência. Esta educação, justamente por força do comando constitucional que afirma que o Estado promoverá a integração das pessoas portadoras de deficiência na vida comunitária (inciso IV do artigo 203), deve ser feita na rede regular de ensino, preferencialmente”<sup>115</sup>.

Com relação ao acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (inciso V), temos que faticamente este dispositivo se concretiza pelo processo de seleção através de exames de conhecimentos gerais e específicos que os alunos pretendentes se submetem para ingresso em cursos superiores pelos

---

<sup>115</sup> ARAÚJO. Luiz Alberto David. A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência. Brasília: CORDE – Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência/Ministério da Justiça. 1994. p. 100.

nominados “Vestibulares”.

E também a do inciso IV, garantindo atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Importante inovação da Carta de 1988, que estabeleceu proteção especial à criança, reforçada posteriormente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº8.069/90, artigo 54, inciso IV). E também em consonância com o inciso XXV do artigo 7º da Carta Magna, que referenda como direito do trabalhador urbano ou rural assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas.

Ademais, de particular valor é a garantia constitucional de “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”; na forma prevista pelo inciso I do artigo 208, bem como a complementação dos parágrafos 1º, 2º e 3º, que assim dispõem:

Art. 208-O dever do Estado para com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

§1º-“o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”;

§2º- não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

§3º - compete ao poder público recensear os educando no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”.

Nas palavras de José Goldemberg e Eunice Durham<sup>116</sup>, em artigo escrito conjunto, os autores ressaltam a importância deste dispositivo, ao atestarem:

“O Ensino fundamental precisa ser obrigatório por que, na sociedade moderna, o próprio exercício da cidadania, assim como o desenvolvimento econômico, exigem uma população escolarizada. Sendo obrigatório, precisa ser gratuito, pois, dada a pobreza da população, seria impossível universalizá-lo de outra forma. E sendo obrigatório e gratuito, é indispensável que o poder Público seja responsabilizado pela sua oferta necessária e é justo que o seja por que o ensino fundamental beneficia a todos” .

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>117</sup>, complementa a inteireza do dispositivo, esclarecendo seu comando cominatório no sentido de que:

“O direito ao ensino obrigatório (1º grau) e gratuito é reconhecido como direito público subjetivo. Disso resulta que o titular desse direito poderá fazê-lo valer em juízo, contra o Estado, que deverá assegurar-lhe matrícula em escola pública, ou bolsa de estudos em escola particular (art. 213, §1º) se houver falta de vagas nos cursos públicos”.

Finaliza o dispositivo, o §3º, que exige dos poderes públicos, cada qual em sua esfera de atuação -com ênfase para os Municípios, do azo que compete constitucionalmente a este Ente a prioridade de atuação no ensino fundamental e infantil- ter o controle do número efetivo dos alunos deste nível de ensino, zelando pela frequência destes à escola, em conjunto com os pais.

---

<sup>116</sup> GOLDEMBERG. José/ DURHAM. Eunice, em “A Educação na Reforma da Constituição”.

Esta exigência tem relevância operacional do azo que além da necessidade fática de se acompanhar o aproveitamento dos alunos com relação ao ensino ministrado, a repartição de recursos financeiros do FUNDEF, aos Municípios, tem assento no número de alunos matriculados e informados ao MEC <sup>118</sup>.

### **6.14.3- Liberdade de Ensino:**

Avançando no Texto Constitucional de 1988, chegamos ao enxuto artigo 209 e incisos, que prescrevem:

“Art. 209 – O ensino é livre a iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação pelo poder público”.

Como se depreende do dispositivo em apreço, garantiu-se a liberdade de ensino e preservou-se o legado do ensino privado, já estabelecido em

---

<sup>117</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 30ª edição, editora Saraiva p. 368.

<sup>118</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 foi implantado em 1º de janeiro de 1998. Trouxe como inovação a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino. O FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério é um fundo instituído em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério. Em cada Estado o FUNDEF é composto por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, sendo constituído por 15% do: (a) Fundo de Participação do Estado (FPE); (b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); (c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (d) Recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96; (e) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp.). Os recursos do FUNDEF constituídos na forma acima é redistribuído, automaticamente, ao Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental das respectivas redes de ensino, constantes do Censo MEC do ano anterior (fonte. [www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla), visitado em 15/06/2005).

todo o país, condicionando sua atuação apenas aos requisitos previstos pelos incisos, no que é ratificado pelo art. 7º, da Lei nº 9.394/96<sup>119</sup>.

Assim, consoante apregoa José Bonifácio Borges de Andrada<sup>120</sup>, comentando o Texto da Carta de 1988:

“Garantiu-se a liberdade de ensino, a iniciativa dos particulares que não pode ser sufocada pelo Estado, atividade que, no entanto, como as demais, se sujeita às leis em geral do País e à fiscalização por parte da administração como toda e qualquer atividade particular. Retirou, contudo, com cristalina clareza, a natureza delegatória estatal que se deu ao ensino no período que vai de 1964 a 1987”.

Neste mesmo sentido de interpretação gramatical do dispositivo em comento, corroboram os Tribunais Superiores, conforme se infere do trecho das decisões exaradas, respectivamente, pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da 2ª Turma do Tribunal Federal da 5ª Região, conforme seguem:

“O ensino universitário administrado pela iniciativa privada há de atender aos requisitos previstos no art. 209 da Constituição Federal: cumprimento de normas de educação nacional e avaliação de qualidade pelo Poder Público (MS 3318/DF, Min. Rel. Antônio de Pádua Ribeiro, 1ª seção do STJ, in DJ 15/8/1994, p. 20.271).”

“O Pleno deste Tribunal, na Arguição de Inconstitucionalidade na MAS 2439/RN, considerou inconstitucional qualquer intervenção estatal junto às entidades particulares de ensino, à exceção das constantes no art. 209, I e II, da Carta Magna vigente

---

<sup>119</sup> Além de repetir o texto do art. 209 C.F., o artigo 7º da LDB acrescentou a capacidade de autofinanciamento, ressalvado o disposto no artigo 213 da C.F.

<sup>120</sup> ANDRADA. José Bonifácio Borges de. A Constituição de 1988 e a Liberdade de Ensino. Revista de Informação Legislativa, Brasília, edição 29ª, nº 113, p. 149/52, jan/mar. 1992.

(MAS 91.05.02585/CE, rel. juiz Petrócio Ferreira, 2ª Turma do TRF 5ª Região, in DJ 18/11/1991, p. 29.039)".

José Roberto Covac <sup>121</sup>, comentando abusos na interpretação do dispositivo promovida pelo MEC, ao determinar exigências (inserido pelo art. 20, incisos III e IV, do Decreto 3.860/2001) não contempladas pelo texto Constitucional ou na Lei de educação nacional (LDB - Lei nº9.394/96), dirime que:

“É importante ressaltar que a exigência feita pelo MEC às entidades é inerente ao processo de concessão, no qual as partes contratam entre si, ou seja, a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

“*In casu*”, não há que se falar em concessão ou contratação com o Poder Público, mas em mera autorização da exploração da atividade econômica de ensino pela rede privada, cujas condições a serem atendidas devem voltar intrinsecamente à forma e qualidade do ensino proposto, em cumprimento às regras de educação do país traçadas pelo MEC ”.

Até por que, a ordem econômica da Constituição brasileira, funda-se no primado do trabalho e da Livre iniciativa, conforme atesta o artigo 170 e seu “parágrafo único”, ao dispor que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em Lei”.

Donde se conclui que o ministério do ensino, é constitucionalmente “livre à iniciativa privada”, cabendo à instituição de educação submeter-se, uma vez de acordo com a legislação correlata, à prévia autorização para

---

<sup>121</sup> COVAC. José Roberto. Direito Educacional em Debate. Vol. 1, Dâmares Ferreira (Coord.). São Paulo: Cobra Editora, edição de 2004, p. 144.

início das suas atividades e de seus cursos e que o poder público (MEC) efetue o acompanhamento periódico de sua qualidade para que os certificados, diplomas e títulos conferidos pela Instituição tenham validade nacional.

#### **6.14.4- Fixação de Conteúdos Mínimos:**

No tocante ao artigo 210 da Carta de 1988, restaram previstos currículos e conteúdos mínimos, na forma que segue:

“Art. 210 – 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.

§1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental;

§2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”.

Referido artigo restou praticamente repetida sua redação no inciso IV, do artigo 9º da Lei nº 9.394/96, porém, neste restou esclarecido a competência da União em garantir a “formação básica comum”, coordenando os Estados e Municípios na garantia de unidade do ensino nacional, sem descuidar das peculiaridades regionais.

Dessarte, “... fica clara a competência da União, respeitados os valores regionais, para legislar e dispor sobre o currículo do ensino fundamental das escolas públicas e privadas do país. Isso significa que tal currículo deverá ser composto de, no mínimo, duas partes. A primeira, de caráter nacional, será definida pelo Governo Federal. A segunda será de

competência dos governos estaduais e dos municípios, e nela, poderão ser incluídas matérias, disciplinas e atividades com características típicas da localidade ou do estado”<sup>122</sup>.

No §1º, confirmou-se a tradição brasileira de tolerância religiosa. Pois, embora o Estado seja laico (art. 5º, inciso VI C.F.) e o ensino religioso seja facultativo, este deverá ser ministrado de acordo com a confissão religiosa manifestada pelo aluno, pais ou responsáveis.

O §2º do dispositivo, de forma coerente com o art. 13 da Carta de 1988, obriga que o ensino fundamental seja ministrado em língua portuguesa, deferindo às comunidades indígenas o respeito à sua língua matriz, dentro da comunidade.

#### **6.14.5- Organização dos Sistemas de Ensino:**

Pelo artigo 211, restou delineada a forma de organização dos sistemas de ensino, pelo seguinte texto:

“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.

---

<sup>122</sup> MOTTA. Elias de Oliveira. obra citada, p. 191..

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

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

Em linhas gerais, consoante se depreende do dispositivo em comento, pode-se dizer que a Constituição de 1988 (repetindo sistemática que vem desde da Carta de 1934), reforçou o princípio federativo e consagrou a descentralização articulada entre os entes, onde Estados, Distrito Federal e Municípios têm liberdade na organização de seus respectivos sistemas, em regime de colaboração entre si e com a União<sup>123</sup>.

Logo, a União tem função complementadora, de coordenação e integração entre os sistemas de ensino, canalizando recursos para áreas mais deficientes, suprimindo deficiências financeiras das regiões, estados e municípios, bem como procurando mitigar as desigualdades regionais e locais e zelar pela qualidade do ensino ministrado.

Além de a União ficar responsável, em específico, na forma do parágrafo 1º, diretamente pelo Sistema Federal de ensino (instituições federais públicas e instituições ensino superior privadas<sup>124</sup>) e dos Territórios<sup>125</sup>.

Outrossim, pelos parágrafos 2º e 3º, respectivamente, restou estabelecido a prioridade de atuação educacional aos Municípios, em promoverem o ensino infantil (nisto incluído o pré-escolar, que vai de 4 a 6

---

<sup>123</sup> O art. 3º da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, deu essa nova redação aos §§1º e 2º do art. 211, e acrescentou os §§ 3º e 4º.

<sup>124</sup> A Constituição de 1988 não incluiu a rede privada de ensino em nenhum sistema específico. Porém, a Lei nº 9.394/96 incluiu as instituições privadas de ensino superior, no sistema federal, conforme reza seu artigo 16.

<sup>125</sup> Atualmente, inexistem Territórios na Federação Brasileira.

anos e o atendimento em creches, para crianças de 0 a 3 anos de idade) e fundamental; aos Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio.

E o parágrafo 4º, institui o compromisso precípua para todos os entes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em promover a universalização do ensino obrigatório, entenda-se, ensino fundamental, a fim de erradicar o flagelo do analfabetismo.

#### **6.14.6- Financiamento da Educação:**

Outro quesito de destaque é o atinente aos recursos públicos para o financiamento da Educação. Nesse diapasão, o artigo 212 da Carta estabelece a vinculação de percentual mínimo em receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino:

“Art. 212 - A União aplicará, 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.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do Art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no Art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

Celso Ribeiro Bastos<sup>126</sup>, comentando o tema, consigna que “o ensino recebe uma especial proteção da Constituição, por meio da vinculação que esta faz entre receita proveniente de impostos e transferências. Os índices mínimos são: o da União, nunca inferior a dezoito por cento; o dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca abaixo de vinte e cinco por cento”.

Portanto, para dar cobro ao mister de manter e desenvolver o ensino no país, o “caput” do artigo 212 da Constituição de 1988 determinou que 18%, no caso da União, e 25% no que se refere aos Estados, Distrito Federal e Municípios da receita resultante de impostos, nisso incluído os repasses entre os entes, deve ser aplicado nesta nobre finalidade.

Embora não seja novidade em nossa história política<sup>127</sup>, desde então vem sendo possível aumentar substancialmente os recursos destinados à Educação com o aumento da arrecadação de impostos, criando condições de observância imediata da obrigatoriedade do ensino fundamental gratuito,

---

<sup>126</sup> Obra citada, p. 774.

<sup>127</sup> A Constituição de 1934 também vinculava percentagens; a qual foi suspensa pela Carta de 1937; retornou na Constituição de 1946; deixou de constar ns Carta de 1967, mesmo sobrevivendo a Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro 1969, já comentado neste trabalho.

bem como abrindo a perspectiva da “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (art. 208, II).

Neste aparte, importante esclarecer que lei federal poderá inclusive ampliar esta porcentagem (“nunca menos”) de responsabilidade da União, da mesma forma que Estados, Distrito Federal e Municípios poderão fazer o mesmo, na esfera de suas competências, através de Lei.

Nina Ranieri<sup>128</sup> acrescenta comentário sobre a importância deste dispositivo e seus parágrafos, combinando-os com o que dispõe o art. 60 da ADCT, salientando que:

“A educação é a única área social que recebeu tratamento diferenciado da vinculação da receita pública, à vista do disposto nos artigos 167, IV, e 218, §5º da Constituição Federal.

O ensino fundamental público beneficia-se ainda de fonte adicional de financiamento, constituída com os recursos da contribuição social do salário educação recolhida pelas empresas (artigo 212, §5º) e, distribuída pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação(FNDE)<sup>129</sup>.

A Emenda 14 ainda inseriu novo § ao artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para criar o “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), funda de natureza contábil, com finalidade redistributiva.

Na prática, os §§ 1º e 3º, do artigo 60 do ADCT, dão concretude ao regime de colaboração previsto no caput do artigo 211, e §4º, assegurando a distribuição de

---

<sup>128</sup>RANIERI. Nina Beatriz. Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases, Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, edição 2000, p. 80.

responsabilidades e recursos entre os Estados e os seus Municípios”.

No mesmo diapasão, referida autora sintetiza o entendimento do financiamento do sistema educacional previsto no artigo 212 esclarecendo suas prioridades:

“O esquema da destinação de recursos públicos para financiamento da educação, tal como estabelecido na Constituição Federal é o seguinte: em ordem de prioridade, o ensino fundamental, seguido do ensino médio e, finalmente, do ensino superior e da educação infantil.

(...)

É curioso observar, neste esquema, que as duas pontas do sistema de educação escolar, a educação infantil e a educação superior, não tem recursos vinculados garantidos (à exceção dos 70% dos recursos federais, destinados ao sistema federal de educação superior) muito embora a LDB exija que a formação de todos os profissionais da educação seja feita em nível superior (artigo 62), e determine ser a educação infantil a primeira etapa da educação básica (artigo 29) (...).”

Concluindo o comentário, ressalta-se que atuação conjunta e integrada entre os entes públicos, com a definição do foco de atuação e receitas vinculadas revelam-se importantes no cumprimento das metas educacionais previstas pelo artigo 214 da Constituição e pela Lei nº10.172/2001(Plano Nacional de Educação), da mesma forma as medidas

---

<sup>129</sup> O FNDE foi criado pela Lei nº 5.537, de 21/11/68. É autarquia vinculada ao MEC com competência para financiar programas educacionais promovidos pela União, e oferecer assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

introduzidas pela Emenda Constitucional nº14 de 1996, mormente seu artigo 5º que criou o FUNDEF.

Em séqüito, passamos a abordar o artigo 213 da Constituição de 1988, que defende a aplicação prioritária dos recursos públicos para financiar as escolas públicas, comportando exceções. Confiremos a redação do dispositivo.

#### **6.14.7- Aplicação Recursos Públicos:**

“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º. As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público”.

A interpretação do dispositivo, além da clareza de sua literalidade, nas palavras de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior<sup>130</sup> pode assim ser dirimida:

“Em regra, esses recursos públicos serão destinados às escolas públicas, de acordo com o art. 213 da Lei Maior, podendo também ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em Lei, que não tenham finalidade lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e, em caso de encerramento de suas atividades, assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional. Também poderão ser aplicados os recursos públicos em bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, havendo falta de vagas e cursos na rede pública na localidade da residência. Complementado o artigo, há a previsão de que as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público”.

#### **6.14.8- Prioridades de Aplicação dos Recursos:**

Outro avanço é o caso do artigo art. 214 e incisos, os quais estabelecem a prioridade de aplicação dos recursos na mitigação de nossas deficiências educacionais mais alarmantes, consoante referência expressa à elaboração do “Plano Nacional de Educação” (atual Lei nº10.172/2001):

“Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

---

<sup>130</sup> Obra citada, p. 448.

- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País”.

Não obstante o caráter programático do dispositivo em apreço, haja vista que seu conteúdo, predominantemente, volta-se para objetivos a serem logrados pelo sistema educacional brasileiro, faz-se necessário conjugá-lo com o que reza a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, pedido pelo “caput” da norma constitucional em comento.

Pois, a elaboração do **“Plano Nacional de Educação”- Lei nº 10.172/2001**, com prazo de vigência para os próximos 10(dez) anos, contados de sua publicação em Diário Oficial de 10/01/2001, além de fazer um diagnóstico do sistema educacional brasileiro, foi produzido sob a inspiração do democrático “Plano Decenal de Educação para Todos”, conforme as recomendações da reunião organizada pela UNESCO, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993<sup>131</sup>.

Sucintamente, cabe enfatizar que a Lei nº 10.172/2001 procurou não mascarar nossas sérias deficiências no setor, estabelecendo como “Objetivos e prioridades” para os próximos 10(dez) anos a serem perseguidos pela Educação Nacional, as seguintes diretrizes:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública;

- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

De forma mais específica, ao que nos toca, a Lei nº10.172/2001 também estabelece em seu “item 4.2”, “Diretrizes-Educação Superior” (pag. 186/187), os seguintes enxertos relacionados à consecução dos objetivos do Plano, tendo sido salientando a Autonomia Universitária, na forma da Carta Magna 1988, como diretriz básica para bom desempenho desse segmento, confirmamos:

“Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior: Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. A importância que neste plano se deve dar às Instituições de Ensino Superior (IES), mormente à Universidade e aos centros de pesquisa, erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais.

(...)

No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o desafio de reunir em suas

---

<sup>131</sup> FRAUCHES. Celso da Costa. LDB Anotada e Legislação Complementar: lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, 4ª edição, revista e ampliada. – (org.) – Marília, SP: CM Consultoria e Administração, 2002.

atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de relevância, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, qualidade e cooperação internacional”.

Dessarte, o texto do artigo 214 da C.F., conjugado com o Plano Nacional de Educação aprovado (Lei Ordinária nº 10.172/2001), revela a clara intenção da norma de priorizar, em linhas gerais, três frentes de atuação: primeiramente, (i) diagnosticando e focalizando a atuação para debelar nossas mazelas educacionais mais alarmantes como o analfabetismo; em segundo, (ii) priorizando os esforços e recursos mediante planejamento e sistematização, evitando-se a descontinuidade e desarticulação entre os entes públicos; por terceiro, (iii) reconhecendo a necessidade de desenvolver o conhecimento científico e tecnológico, valorizando a Educação superior, bem como a importância da educação para o desenvolvimento do país.

### **6.15 - Autonomia Universitária.**

“Mais do que nunca, o desenvolvimento e a qualidade de vida de uma nação dependerão de seu nível cultural e científico, que dependem fundamentalmente do valor de seu ensino superior”.

(Jaques Attali) <sup>132</sup>.

Uma vez tecido os comentários aos principais artigos esparsos ao longo do Texto Fundamental, bem como dos dispositivos específicos elencados no Capítulo III, da Seção I “DA EDUCAÇÃO” (artigos 205 a 214), da Constituição Federal, passamos a comentar a Autonomia Universitária consagrada pelo artigo 207, dirigido à Educação Superior.

Para tanto, além de comentar o que se entende por Autonomia Universitária deferida às Universidades, esclarecendo seus atributos

(“autonomia didático-científica; administrativa e de gestão financeira e patrimonial”) e sua missão (“ensino, pesquisa e extensão”) consoante dispõe o art. 207 C.F de 1988, citaremos exemplos considerados bem sucedidos da experiência de autonomia universitária desfrutada pelas Universidades Estaduais Paulistas (USP, Unesp e Unicamp); e também alertar para eventual cerceamento ao seu pleno exercício <sup>133</sup>.

Finalizaremos destacando que, hodiernamente, a ampla Autonomia universitária consagrada na Carta de 1988, possibilita o desempenho de importante parcela de responsabilidade social desenvolvida pelas Instituições educacionais, mediante a prestação de serviços assistenciais à comunidade.

#### **6.15.1 - Conceito.**

A par disso, temos que a reivindicação antiga da autonomia universitária nos meios acadêmicos <sup>134</sup>, encontrou amplo reconhecimento pela Assembléia Constituinte de 1988, contemplada pelo artigo 207, da Constituição Federal, que assim dispõe:

“art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§1º- É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da Lei;

§2º- O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica”.

---

<sup>132</sup> Declaração dada pelo Presidente da Comissão sobre Modelo de Universidade, na Conferência Mundial de Ensino Superior, realizada em Paris, 1998.

<sup>133</sup> Consoante propostas de Anteprojeto da Reforma do Ensino Superior apresentadas pelo Mec em 4/12/2005 e 31/05/2005, respectivamente.

No escólio de Nina Ranieri<sup>135</sup> com relação ao que se entende hodiernamente por Autonomia, e, conseqüentemente, sobre a Autonomia Universitária:

“Hoje, no direito público, a autonomia pode ser conceituada como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria”.

Não é, portanto, soberania, mas poder derivado; e, quando atribuído a uma instituição pública, não implica liberdade absoluta, uma vez que a autonomia é restrita ao peculiar interesse da entidade.

(...)

À universidade como instituição cabe desenvolver e reproduzir o conhecimento, visando formar membros que contribuam para o progresso da sociedade, e assim a esta se integrando de forma participativa.

Esta é a sua finalidade social - investigação/educação/serviço e intervenção - fator determinante da natureza de sua autonomia como indicado no art. 207 do texto constitucional”.

Em apanhado conceitual direto, temos que Autonomia Universitária é a “faculdade que dispõe uma instituição de ensino superior de organizar-se juridicamente, mediante transferência de poder pelo Estado que lhe assegura a competência decisória de se governar, fixando suas regras internas, a partir de suas próprias normas e regulamentos”<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Anterior à Carta de 1988, a Autonomia Universitária era prevista pela Lei ordinária nº5.540/68.

<sup>135</sup> RANIERI, Nina. Autonomia Universitária: as Universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. Editora da Universidade de São Paulo. Edição 1994, p.32.

<sup>136</sup> Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB – Autonomia Universitária: Posicionamento. Brasília: CRUB. Edição de 1996. p. 9.

### 6.15.2 - Atributos da autonomia universitária.

Compreendido isso, temos que a autonomia universitária consoante aduz nossa Carta de 1988, engloba 3(três) atributos: (i) autonomia didático-científica; (ii) autonomia administrativa; (iii) autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Pela dimensão da “*autonomia didático-científica*”, passou a implicar na liberdade da Universidade para, exemplificadamente: (a) estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições doutrinárias ou políticas de graduação e pós-graduação e outros a serem realizados sob sua responsabilidade; (b) definir linhas de pesquisa; (c) criar, organizar, modificar e extinguir cursos; (d) elaborar o calendário escolar e o regime de trabalho didático.

E, também, (e) fixar critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de alunos e (f) outorgar graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos.

Com relação à “*autonomia administrativa*”, entende-se que as universidades têm plena liberdade de: a) organizar-se internamente estabelecendo suas instâncias decisórias (Conselho Universitário), na forma que lhes aprovar; b) elaborar e reformular seus estatutos e regimentos; c) estabelecer seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, de acordo com seu planejamento didático-científico.

Pela terceira dimensão, temos referência à “*autonomia de gestão financeira e patrimonial*”. Na acepção mais corrente, “gerir” significa ter gerência sobre; administrar, dirigir, reger, gerenciar, o que implica poder elaborar, executar e reestruturar os orçamentos; constituir patrimônio e dele dispor.

Assim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial “é a competência para gerir tanto os seus recursos (que podem ser do poder

público, de instituições mantenedoras privadas, de organizações privadas e de serviços prestados pela própria universidade), quanto o seu patrimônio, de acordo com as regras e procedimentos traçados internamente, o que exige liberdade para elaboração e execução de seu orçamento”, consoante relata Elias de Oliveira Motta.<sup>137</sup>

No caso das universidades públicas, a aludida autonomia de gestão financeira e patrimonial -a mais complexa e de difícil implantação efetiva- significa atualmente: (a) outorgar competência à universidade para elaborar seu orçamento e executar suas despesas, a partir de suas unidades básicas, submetendo-as à aprovação dos colegiados superiores; (b) receber os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para o pagamento de pessoal, despesas de capital e outros custeios; (c) administrar os rendimentos próprios de seu patrimônio e deles dispor, na forma de seu estatuto; (d) receber heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas; (e) realizar contratos referentes a obras, compras, alienação ou concessão, de acordo com os procedimentos administrativos de licitação.

Não obstante as conceituações e exemplificações acima, é de se ressaltar que estamos diante da análise de um instituto jurídico “*sui generis*” –a Autonomia Universitária- extremamente complexo e que comporta diversas matizes, devendo em linhas gerais revelar-se eficiente e adequada às referências sócio-culturais, econômicas e políticas da sociedade em que está inserida.

### **6.15.3 - Missão de promover ensino, pesquisa e extensão.**

Em um propósito finalístico, a Autonomia Universitária e seus atributos inerentes, nas dimensões exaradas pela nossa Carta política, procura garantir e assegurar condições jurídicas e fáticas para as Instituições de educação (mormente as Universidades) levarem a bom termo

---

<sup>137</sup> Obra citada, p. 177.

sua indelegável missão de promover, de forma indissociável, o ensino, a pesquisa e extensão.

Nisso compreendido, respectivamente, (i) “ENSINO”: ensinar, produzir, reproduzir e transmitir conhecimento; (ii) “PESQUISA”: efetuar pesquisa científica visando à evolução tecnológica e o desenvolvimento do país; e (iii) “EXTENSÃO”: promover a extensão de serviços que retornem em benefícios à sociedade, fechando seu círculo virtuoso.

Confirma este entendimento, o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001, item 4.2. “Diretrizes”, páginas 187, ao enaltecer estes predicados e dispor que:

“As universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos. A diretriz básica para o bom desempenho desse segmento é a autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

Ademais, enfeixando o enxuto dispositivo, houve a complementação de seus propósitos através da Emenda Constitucional nº11, de 1996, que acresceu ao texto original do art. 207 os §§ 1º e 2º.

No “parágrafo primeiro”, permitiu-se às universidades a contratação de professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da Lei. E pelo “parágrafo segundo”, estendeu-se coerentemente as prerrogativas de autonomia universitária previstas na Carta de 1988, às instituições e

institutos que desenvolvem pesquisa científica e tecnológica, como a FAPESP e CNPq etc.

Casuisticamente, Celso da Costa Frauches<sup>138</sup> observa que embora o artigo 207 da Carta de 1988 assegure autonomia às Universidades, sem remeter à regulamentação por lei ou decreto, a Lei nº9.394/96 (Lei de diretrizes e Bases da Educação), estabeleceu em seu artigo 53 e incisos, disposições sobre a autonomia nos planos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial. Contudo, neste caso, entendemos que os incisos do art. 53 da LDB são meramente exemplificativos, já que o “*caput*”, aduz “... *sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições*”.

Em que pese esta ressalva, a melhor forma de equacionarmos todos os predicados peculiares da Autonomia Universitária –reitere-se que o texto constitucional não estabelece limites- é termos em mente que as prerrogativas para o bom funcionamento das Instituições de Ensino Superiores (principalmente as Universidades<sup>139</sup>), é promover o conhecimento; propulsionar novas idéias; novas descobertas nas área de ciência e tecnologia; discutir e solucionar os problemas da sociedade onde está inserida.

Para José Afonso da Silva<sup>140</sup>, citando o educador ANÍSIO TEIXEIRA<sup>141</sup>, ao tratar do tema da AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA, esclarece que a autonomia universitária não é:

---

<sup>138</sup> Obra citada. P. 86.

<sup>139</sup> Esclarecemos que embora o art. 207 da Carta de 1988 faça referência apenas à Universidade e institutos de pesquisa, temos que o §2º, do art. 54 da Lei nº 9.394/96, prevê que “Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público”. E o artigo 7º, do Decreto 3.860/2001, classifica as Instituições de ensino superior em Universidades; centros universitários; e faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores. Assim, mesmo as demais formas de organização institucional em maior ou menor grau, gozam de atributos de autonomia universitária, nas 3(três) dimensões previstas.

<sup>140</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª edição, Editora Malheiros Editores, São Paulo, 1995, pág, 766 e 767.

<sup>141</sup> TEIXEIRA, Anísio. A Educação e a Crise Brasileira, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1956, pp. 267-271.

"apenas a independência da instituição universitária mas a do próprio saber humano", pois "as universidades não serão o que devem ser se não cultivarem a consciência da independência do saber e se não souberem que a supremacia do saber, graças a essa independência é levar a um novo saber. E para isto precisam de viver em uma atmosfera de autonomia e estímulos vigorosos de experimentação, ensaio e renovação.

Não é por simples acidente que as universidades se constituem em comunidades de mestres e discípulos, casando a experiência de uns com o ardor e a mocidade dos outros. Elas não são para efeito apenas instituições de ensino e de pesquisas, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberado cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão".

#### **6.15.4 - Autonomia Universitária entendida como Garantia Institucional.**

Neste aparte, temos que a Autonomia Universitária prevista pelo artigo 207 da Carta de 1988 deve ser hodiernamente entendida como uma garantia institucional, a fim de que as Instituições universitárias continuem a realizar a contento sua missão peculiar de promover de forma indissociável ensino; pesquisa e extensão.

Paulo Bonavides <sup>142</sup>, mencionado o desenvolvimento recente do instituto das "*garantias institucionais*" a partir da primeira metade do século XX, sobretudo fulcrada na obra de Carl Schmitt, esclarece que:

"A garantia institucional não pode deixar de ser a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como certos direitos fundamentais

providos de um componente institucional que os caracteriza”.

Nesse caso faz-se mister acolher o alargamento conceitual da garantia constitucional a fim de que nela se possam encaixar também as garantias institucionais, formando ambas um conceito único e conjugado.

Chegamos, portanto, à seguinte conclusão: a garantia constitucional é uma garantia que disciplina e tutela o exercício dos direitos fundamentais, ao mesmo passo que rege, com proteção adequada, nos limites da Constituição, o funcionamento de todas as instituições existentes no Estado”.

Bonavides, na mesma obra acima, p. 540, cita R. Thoma <sup>143</sup>, que traça a diretriz fundamental do que representa a garantia institucional, ao esclarecer que:

“As garantias institucionais, repetidamente mencionadas, são proibições dirigidas ao Legislativo para não ultrapassar na organização do instituto aqueles limites extremos, além dos quais o instituto como tal seria aniquilado ou desnaturado”.

Assim, a garantia institucional visa assegurar a continuidade e perenidade da instituição; tem por escopo repelir eventual supressão ou desnaturação de seu conteúdo característico, preservando a essencialidade da instituição defendida, que não deve ser violada. Pois, neste caso, implicaria o perecimento do próprio ente protegido.

---

<sup>142</sup> BONAVIDES. Paulo. Curso de direito Constitucional, 16<sup>a</sup> edição, Malheiros Editores, p. 537.

<sup>143</sup> R. THOMA, in H.C. Nipperdey, Die Grundrechte iund Grundpflichten der Reichsverfassung, v. I, p.1., citado na obra de Paulo Bonavides acima referida.

Como se depreende, referido conceito delinea comando aos executores da administração pública e/ou legislativos no sentido de que são inadmissíveis e inconstitucionais qualquer cerceamento dos atributos essenciais do instituto defendido; que afetem sua identidade.

Sendo que as garantias institucionais não se confundem com os direitos fundamentais, consoante dirime Canotilho<sup>144</sup> a respeito do assunto:

“(…) as instituições, como tais, têm um sujeito e um objeto diferente dos direitos dos cidadãos. Assim, a maternidade, a família, a administração autónoma, a imprensa livre, o funcionalismo público, a autonomia académica, são instituições protegidas diretamente como realidades sociais objetivas e só indiretamente se expandem para a proteção dos direitos individuais”.

(…)

Na explanação feita a propósito dos direitos fundamentais foi salientado o duplo carácter de alguns direitos fundamentais (direitos subjetivos e garantia institucional). Quer isto dizer que as normas referentes aos direitos fundamentais e às garantias institucionais estão estreitamente ligadas. Assim, por exemplo, a Constituição, ao mesmo tempo que reconhece como direito fundamental o direito de constituir família e de contrair casamento (art. 36 n.1), assegura a proteção da família como instituição. O mesmo se diga da maternidade (art. 68), do ensino (art. 73) etc”.

Dessarte, reputamos que as características intrínsecas e peculiares da Autonomia Universitária, na forma delineada pela doutrina com relação ao conceito e objeto das garantias institucionais, subsume-se adequadamente ao assegurado pelo artigo 207 da Carta de 1988.

---

<sup>144</sup> GOMES CANOTILHO. J.J., Direito Constitucional, 4ª edição Editora Almedina, respectivamente, p. 438 e p.195.

Motivo pelo qual, além da amplitude conceitual do instituto em comento, sob fundar-se no primado da liberdade de seus desideratos únicos, e do resguardo normativo conferido pela redação aberta do artigo 207 da Constituição de 1988, com nítido conteúdo de garantia institucional, referendada pelo que confirma a Lei nº10.172/2001-Plano Nacional de Educação, vislumbra-se que qualquer tentativa de cercear o alcance ou tolher os atributos de autonomia universitária, fatalmente estará inquinada do vício de inconstitucionalidade; além de mácula anacrônica com o conceito axiológico do instituto.

## **VII -ASPECTOS ATUAIS DA AUTONOMIA UNVERSITÁRIA:**

### **7.1- Experiência da autonomia de gestão financeira e patrimonial das Universidades Estaduais Paulistas (USP, Unesp e Unicamp).**

Não obstante o declinado acima, cabe lembrar que as instituições públicas, mormente as federais, submetidas a forte controle burocrático, especialmente orçamentário, vêm amargando restrições incompatíveis para o desenvolvimento da missão universitária em promover ensino, pesquisa e extensão, revelando-se “proclamo teórico” a autonomia universitária pela dimensão de gestão financeira e patrimonial.

Pois, é notório que as IES federais vivenciam sérias restrições orçamentárias (greve de funcionários; risco de corte de fornecimento de luz; falta de material de trabalho etc), sem possibilidades de estabelecer planejamento ou melhorar sua gestão, do azo que não há dotação orçamentária específica para as Instituições de Ensino Superior públicas cumprirem com seus desideratos.

Outrossim, por que o repasse de recursos pelo Poder Público, além de insuficientes, peca pela falta de agilidade e têm permitido apenas o pagamento de pessoal e despesas com custeios inadiáveis.

A esse respeito, Maria Helena Guimarães Castro e Sergio Tiezzi<sup>145</sup>, em artigo escrito conjunto, comentam que:

“As Universidades públicas federais ainda mantêm um sistema de gestão e de financiamento centralizado no governo federal, sem autonomia financeira e muito engessado. Apesar de avanços significativos nos indicadores de desempenho, não houve a renovação

---

<sup>145</sup> CASTRO. Maria Helena Guimarães. TIEZZI. Sérgio. Estado e Ensino Superior, Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, ano 23, nº 34., p. 120.

indispensável do modelo de gestão. A autonomia gerencial é urgente e inadiável. Um sistema como esse, dependente do mantenedor Ministério da Educação(MEC) para as mínimas coisas, não tem condições de dar as respostas flexíveis como requer a conjuntura atual”.

Embora seja intuitivo, não é demais lembrar que o financiamento constitui a principal premissa para que o art. 207 da Carta de 1988 possa ser aplicado em sua integralidade.

Nesse sentido, é oportuno reavivar a única e bem sucedida experiência em nosso país de aplicabilidade plena do artigo 207 da CF, que ocorre no Estado de São Paulo, no âmbito das suas Universidades Públicas (UNESP, UNICAMP e USP).

Desde a publicação do Decreto nº 29.598 de 2 de fevereiro de 1989<sup>146</sup>, as Universidades públicas Paulistas -que servem reconhecidamente como paradigma de excelência na formação de profissionais altamente qualificados, bem como na produção científica e tecnológica para o país- embora com recursos aquém de suas necessidades, gozam da necessária autonomia financeira (orçamentária), proporcionado pela vinculação de porcentagem do ICMS recolhido pelo Estado.

Para o orçamento das três Universidades Públicas Paulistas o percentual inicialmente destinado foi de 8,4% no ano de 1988; tendo sido elevado para 9,57%, em 1996. Sendo que a divisão interna desse percentual é discutida no âmbito do Cruesp (Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas).

---

<sup>146</sup> O artigo 1º, do Decreto estadual nº 29.598/89, dispõe:

“Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo, de acordo com os parâmetros deste decreto, até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembléia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista.”

Posteriormente, a Constituição do Estado de São Paulo incorporou, em seu artigo 254, esta posição.

A fim de aquilatar a virtude da medida de financiamento, confirmamos reportagem do “Jornal da USP<sup>147</sup>”, edição de fevereiro de 2004, com pronunciamento dos respectivos Reitores em exercício naquele ano, comentando a conquista de autonomia financeira e resultados logrados pelas suas respectivas universidades, em ocasião da 7ª edição do MEC Debate, ciclo de discussões mensais sobre a reforma universitária, com o tema “Autonomia: 15 anos depois”:

“O reitor Melfi da USP iniciou sua fala situando que a conquista da autonomia universitária, estabelecida pelo decreto 29.598 de 2 de fevereiro de 1989, foi de importância fundamental para a apresentação de indicadores positivos das Universidades Públicas Paulistas nos dias de hoje. *“O decreto está completando 15 anos. Desde então, houve aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação, ampliação de vagas”*. Em 2002, a USP tinha 72.867 alunos matriculados: 42.554 em cursos de graduação e 30.313 de pós-graduação. Melfi avaliou que esse modelo permitiu às instituições uma racionalidade na aplicação de recursos, possibilitando maior responsabilidade, planejamento e programação de atividades em longo prazo.

Eficiência – A Universidade Estadual Paulista (Unesp) também cresceu com a autonomia de gestão, afirmou o reitor Trindade. O número de alunos na graduação passou de 17.676 para 27.037. O número de campus também cresceu, chegando a estar em 23 cidades paulistas. Trindade defendeu, como um dos pontos positivos da autonomia, a possibilidade de reitores e professores tomarem consciência do valor do dinheiro

---

<sup>147</sup> Jornal da Universidade de São Paulo, 2 a 8 de fevereiro de 2004, ano XIX, nº 673, site: [www.usp.br/jorusp/arquivo/2004](http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2004), visitado em 28/06/2004.

público. Segundo ele, a experiência de autonomia trouxe maior eficiência e racionalização do uso de recursos. *“O orçamento anual é debatido intensamente no Conselho Universitário, e permite uma maior flexibilidade no emprego dos recursos”*.

Brito Cruz, reitor da Unicamp, lembrou que, antes do decreto, a autonomia tem como pilar a Constituição Federal, que em seu artigo 207 garante às universidades gozarem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Ao apresentar os pontos positivos da autonomia, Brito Cruz apontou para a qualidade da produção científica dos docentes e mostrou que a Unicamp tem 1.700 professores, dos quais 95% são doutores. *“A autonomia fez com que a Unicamp promovesse um estímulo à titulação em doutorado, a fixação de prazos para a conclusão de teses e a obrigatoriedade de apresentação de relatórios trienais por todos os professores”*. O reitor ainda apontou que a liberdade na gestão de recursos humanos é outro grande ganho da autonomia, pois a universidade tem a possibilidade de contratar professores substitutos, promover a carreira e o treinamento de pessoal, autorizar professores para atuarem como consultores sem ter que burocratizar o caminho”.

Na mesma oportunidade, os Reitores também teceram críticas e observações com relação a distorções da autonomia financeira que gozam como, por exemplo, o comprometimento do orçamento da folha de pagamento com aposentados; despesas com manutenção dos hospitais e o pagamento de precatórios etc.. No entendimento dos mesmos, estes custos deveriam permanecer como responsabilidade do governo do Estado.

Contudo, como se vislumbra do desenvolvimento possibilitado pela autonomia financeira e de gestão patrimonial, comentada por seus administradores, cada Universidade Estadual Paulista (USP, UNESP e UNICAMP), com o capital humano de seus quadros, soube escolher seu caminho, definindo a estratégia, planejamento e métodos de gestão próprios, para lograrem seus propósitos peculiares.

Ademais, como corolário da autonomia financeira e de gestão patrimonial concedida pelo Estado, os recursos das Universidades paulistas podem ser acumulados, remanejados e utilizados no ano seguinte. O que possibilita às instituições maior racionalidade e estratégia na aplicação de seus recursos, premiando o planejamento e programação de atividades a médio e longo prazo; ínsitos à seara educacional.

Ao contrário do que hoje acontece com as demais instituições de ensino superior públicas, que por não gozarem de autonomia financeira e patrimonial, encontram-se de mãos atadas e são premidas a “gastar” os recursos de mesmo ano sob pena de devolvê-los ao Tesouro, ao final do exercício financeiro.

Portanto, temos que a experiência de autonomia financeira e de gestão patrimonial, concedida pelo Estado de São Paulo às suas Universidades paulistas, na inteireza da Autonomia universitária consagrada pelo artigo 207 da Constituição Federal, demonstrou ter sido bem sucedida nestes 17(dezessete) anos de implantação, servindo como paradigma para todo o país, frente aos inquestionáveis resultados conquistados.

## **7.2. - Anteprojeto da Reforma do Ensino Superior.**

Não obstante o consignado, recordamos que está em discussão, iniciada oficialmente em 6 de dezembro de 2004, com a publicação do texto da primeira versão, composta de 100 artigos; e, atualmente, na segunda

versão de 31 de maio de 2005, integrada por 70 artigos, Anteprojeto de Lei da Reforma do Ensino Superior, apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) à sociedade.

Após encerrados os debates com a sociedade civil, o MEC deverá enviar sua proposta definitiva(3ª. versão) através de projeto de Lei, que novamente será objeto de estudos e de nova rodada de debates nas Casas da Câmara e do Senado Federal e, ao seu tempo de tramitação e votação, aprovado pelo Congresso Nacional.

Nesse tocante, diante da instabilidade de tratarmos com um texto seguro e definitivo, e a fim de se evitar tergiversações inócuas frente aos extensos debates que ainda estão por vir sobre o Projeto, além de acréscimos e supressões que o texto de lei sofrerá nas duas Casas legislativas, para o momento, entendemos importante tecer comentários que contribuam para o debate, tendo por fulcro o desenvolvimento da Educação superior no país.

Esclarecemos, porém, que a proposta envidada pelo Ministério da Educação (MEC) tem como princípios declarados:

- “fortalecer a universidade pública”;
- “impedir a mercantilização do ensino superior”;
- “democratizar o acesso dos jovens”
- “garantir a qualidade do ensino”.

Dessarte, preambularmente, é de suma importância ressaltar que o Projeto de Lei (em suas versões), ao promover suas concepções educacionais e objetivos, preserve e respeite a conquista recente de nossa Autonomia Universitária, nas dimensões constitucionais do artigo 207, aqui tratadas.

Pois, qualquer retrocesso à necessária autonomia universitária das instituições de educação públicas ou privadas, nas dimensões garantidas pela nossa Carta de 1988, além de representar obstáculo inconstitucional intransponível, revelar-se-ia anacrônico com o próprio conceito e espírito do instituto em comento, assentado na liberdade de seus predicados.

Contudo, temos que nas versões até agora apresentadas pelo Mec, uma série de dispositivos – seja por equívoco na formulação normativa do seu texto ou de conteúdo axiológico que encerram (ou até ideológico)-violam, em maior ou menor intensidade, a Autonomia Universitária das instituições, na forma prevista pelo artigo 207 da Carta de 1988.

Para o momento, neste trabalho teceremos alguns comentários à 1ª versão, uma vez que estamos diante de propostas de textos legais em viva discussão na sociedade e meios universitários, donde o material de estudo e confrontação produzido é ainda restrito para abrigarmos doutrinariamente comentários mais profundos à recente 2ª versão <sup>148</sup>, de 31 de maio de 2005, quiçá a aguardada 3ª versão, a ser veiculada pelo MEC.

---

<sup>148</sup> A nova versão do anteprojeto da reforma universitária foi divulgada pelo governo federal no dia 30 de maio de 2005. O primeiro texto, apresentado em dezembro do ano passado, recebeu 121 proposições de alterações. A segunda versão inclui também os sistemas estaduais de ensino – ausentes na primeira versão –, na qual o artigo 29 determina que “a União poderá participar no financiamento das instituições de educação superior estaduais e municipais que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, com o compromisso de aumento da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas”. Entre as demais diferenças entre o primeiro e o segundo anteprojeto, houve a extinção do sistema de cotas; legalização da graduação a distância; e mudanças nas regras de classificação das Instituições de Ensino Superior. Quanto ao financiamento das instituições federais de ensino superior, o segundo anteprojeto da Reforma Universitária mantém uma taxa que destina 75% dos recursos da Educação às universidades federais; neste aspecto o primeiro texto impedia um financiamento inferior ao montante recebido no ano anterior foi eliminado. Outra novidade do segundo texto é o estabelecimento de eleição direta do reitor e vice-reitor, com ele registrado, pela comunidade acadêmica. O mandato é de cinco anos, sem direito a recondução ao cargo, e os candidatos precisam, pelo menos, de dez anos de docência e

Esclarecido isso, nas palavras de Carlos Benedito Martins <sup>149</sup>, declinando as linhas gerais da versão preliminar apresentada:

“O documento apresenta aspectos relevantes na afirmação do caráter estratégico da educação superior, aponta para o fortalecimento do ensino público, revela avanços no que diz respeito à recomposição das federais e procura estabelecer um marco regulatório para as instituições, com vista à preservação da qualidade acadêmica. Mas a proposta está aquém das exigências de uma lei orgânica, pois combina inúmeras contradições em relação aos fundamentos que norteiam o ensino superior no país, consubstanciado em dispositivos constitucionais, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em decretos, portarias ministeriais, resoluções do Conselho Nacional de Educação etc.”

Para o Prof. Davi Ferreira Barros <sup>150</sup>, colacionando sua opinião sobre a versão inaugural do projeto do MEC, assevera que:

“O documento governamental relativiza o conceito de autonomia começando pelo argumento da *“soberania popular expressa no programa de governo”*, estabelecendo a interpretação de que, para a instituição universitária, o correlato jurídico de autonomia é a liberdade acadêmica.

(...)

De mais a mais a autonomia é matéria pacífica em nossa Constituição e o espírito moderno dos preceitos

---

estar em exercício profissional. O MEC também retirou da primeira versão do anteprojeto os artigos que regulavam diretamente a atividade das chamadas mantenedoras, como são chamadas as empresas donas das instituições de ensino superior privado. Globalmente, estas são as principais diferenças do segundo anteprojeto da Reforma Universitária em relação ao primeiro texto apresentado pelo MEC.

<sup>149</sup> MARTINS. Carlos Benedito. Revista de Divulgação Científica da SBPC, vol 36, nº 214, abril 2005, “Universidade para que e para quem? O desafio da reforma do ensino superior n Brasil”, p28.

estabelecidos em nossa LDB ainda clama por mudanças muito significativas na educação em todos os níveis, deixando a atual proposta com um sabor de incompletude e açodamento”.

Especialmente, no tocante às Instituições de Ensino Superior privadas, resta claro que além do cerceamento da Autonomia Universitária, existem dispositivos do anteprojeto que também ferem o que lhes assegura o artigo 170, e seu “parágrafo único”, combinado com o artigo 209, ambos da Constituição de 1988, em detrimento da livre iniciativa.

Arnaldo Niskier<sup>151</sup>, referindo-se à primeira versão do projeto de reforma do MEC, comenta que:

“ (...)

Um grupo de trabalho, constituído pela Confederação Nacional do Comércio, empresta sua colaboração, partindo de premissas essenciais. A primeira delas é que o anteprojeto é inconstitucional, entre outras razões porque discrimina a livre iniciativa.

(...)

Nas entidades privadas não cabe interferência do poder público, de forma ostensiva, sobretudo no que se refere às formas de gestão. Se isso não ocorre em outras atividades da vida nacional, não vemos como defender as amarras propostas para o setor educacional”.

(...)

Os artigos 14, 17, 32, 38, 39, 48 e 72 são nitidamente inconstitucionais, apesar do desejo de interpretá-los como avanços.”

---

<sup>150</sup> BARROS. Davi Ferreira. Revista Ensino Superior, revista mensal do Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo, ano 7, nº 78, março de 2005, p. 33.

<sup>151</sup> NISKIER. Arnaldo. Jornal “Folha de São Paulo”, Tendências/Debates, artigo “A reforma que não reforma”, terça feira, 1º de fevereiro de 2005.

E, neste mesmo campo de argumentação, acrescenta Carlos Benedito Martins<sup>152</sup> que:

“É questionável a constitucionalidade de vários dispositivos do anteprojeto com relação às instituições privadas. A proposta, em seu artigo 6º, afirma que: “liberdade de ensino é um direito da iniciativa privada e será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior”. Essa orientação contradiz dois artigos da Constituição Federal: o 206(inciso III) que assegura a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino – e o 209, que reconhece que a iniciativa privada pode participar do ensino superior desde que cumpra as normas gerais da educação nacional, seja autorizada a fazê-lo e se submeta à avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

Não obstante estes comentários globais rechaçando as inconstitucionalidades e infrações à legislação infraconstitucional, com relação à primeira versão do Anteprojeto, mormente no tocante à Autonomia Universitária, também encontram-se inseridas inovações controvertidas e que deverão ter sua conveniência e oportunidade debatidas como, por exemplo:

- (i) eleição de dirigentes máximos, reitor e vice-reitor, mediante eleição direta da comunidade acadêmica(art. 39-1ª versão); em detrimento do mérito Acadêmico;
- (ii) criação compulsória de “conselhos sociais” comunitários nas Instituições (art. 20-1ª versão); acarretando eventual ingerência indevida de quadros estranhos à comunidade universitária e com interesses contrários a visão da universidade;

---

<sup>152</sup> Artigo citado, p. 32.

- (iii) cumprimento de princípios de “responsabilidade social” para Instituições Educação Superiores (art. 5, e incisos-1ª versão);
- (iv) demanda social para abertura de novos cursos(art. 5, II -1ª versão<sup>153</sup>); sujeitando a iniciativa ao arbítrio ou “caprichos” do MEC, quanto ao cumprimento do requisito etc. .

De outro turno, em análise construtiva com relação ao Projeto do MEC, no âmbito das IES públicas, importante referendar a proposta de autonomia financeira e patrimonial e a determinação da forma de financiamento para as Instituições Federais de Ensino Superior.

A dotação orçamentária para as IES federais, de forma similar à concedida pelas Universidades paulistas, através de vinculação de receita, é um dos importantes avanços em discussão no Projeto de Reforma Universitária promovido pelo MEC, que merece ser incorporado.

Os Documentos (arts. 41 a 46 “Seção II”-da primeira versão) e (arts. 52 a 54 “Seção III – da segunda versão), sobre este aporte financeiro, assinalam que os recursos destinados a cada instituição federal, far-se-á em forma de dotação global; (contudo, na primeira versão não poderiam ser inferiores ao montante recebido no exercício financeiro anterior; pela segunda versão, não há esta obrigatoriedade). E permitem que recursos não empenhados sejam acumulados para o exercício seguinte.

Nina Ranieri<sup>154</sup>, ao menos 10(dez) anos antes dos debates iniciais do atual Anteprojeto de Reforma Universitária, preconizava que:

“Mais que tudo, em relação às universidades públicas parece ser fundamental que dessa legislação conste a discriminação dos recursos financeiros destinados ao

---

<sup>153</sup> Este dispositivo, presume-se, faz alusão à Portaria nº 2.477/2004, que estabelece que os cursos de graduação só serão autorizados quando responderem às reais necessidades da região e caracterizem evidente interesse público.

suporte de suas atividades, eis que apenas com esta previsão a autonomia forma passa a ser efetiva e operacional (a mesma conclusão vale para as universidades privadas mantidas por recursos externos. O montante a ser repassado deve estar previsto em documentos legal, para que a autonomia não assuma feição de privilégio).”

Portanto, diante da experiência bem sucedida das Universidades estaduais paulistas, com incremento significativo de desideratos Universitários, conforme resultados apresentados, aguardamos que a proposta de porcentagem de vinculação de receita para financiar as instituições federais prospere como a “*cláusula pétrea*” do Anteprojeto.

Que, ao menos, em termos de trabalho legislativo, avancemos nesse mister de consenso encampando-a definitivamente à Legislação universitária, o quanto antes, em benefício da operacionalização das Instituições Federais (e que sirva de modelo para demais Instituições do sistema público).

Dando-se, efetivamente, cumprimento ao disposto no artigo 207 da Constituição, em sua inteireza, mormente no quesito mais importante: a autonomia de gestão financeira e patrimonial, às instituições públicas federais.

Colaborará, outrossim, como sugerem as experiências das Universidades estaduais paulistas, através de mecanismo administrativo conhecido e indutor, melhorar a gestão, a expansão das atividades, e o planejamento operacional das Instituições e de nosso sistema universitário; indispensável ao desenvolvimento tecnológico e social do país.

Outrossim, uma vez estabelecida dotação orçamentária, também restará facilitado ao MEC acompanhar o cumprimento dos resultados e

---

<sup>154</sup> RANIERI. Nina, *Autonomia Universitária: as Universidades Públicas e a Constituição*

projetos, a serem logrados pelas Instituições de ensino, tanto em seu papel como mantenedor, como agente fiscalizador pela qualidade do mister.

Neste aparte, é de se aproveitar a proposta de elaboração de uma “Lei de Responsabilidade Educacional”, específica para a Educação Superior, visando estabelecer parâmetros de gestão dos recursos públicos e verificação dos resultados logrados, consoante sugerem Cristovam Buarque<sup>155</sup> e Gustavo Loschpe<sup>156</sup>; porém, para a educação básica.

Para nosso foco, dita “Lei de Responsabilidade Educacional”, específica para a Educação Superior, pode ser debatida e elaborada, no que for possível, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000) que estabelece normas de responsabilidade de gestão fiscal dos entes públicos. Onde restaria estabelecida uma regra padrão de controle e equilíbrio econômico-financeiro das instituições educacionais.

### **7.3 - Responsabilidade Social das Instituições de ensino superior.**

Como último tópico deste trabalho, faremos aparte sobre o importante papel desempenhado pelas Instituições de Ensino Superior, em sua parcela de responsabilidade social e que vem ganhando relevância no desdobramento de seus desideratos de promover ensino, pesquisa e extensão, na forma do artigo 207 da Carta de 1988.

Nas palavras de Artur Roquete de Macedo<sup>157</sup>, ao comentar a atual missão das instituições de ensino superior no país, o autor pondera sobre seu papel social e limites de atuação, ao esclarecer que:

---

Federal de 1988, Editora da Universidade de São Paulo, edição 1994, p. 59.

<sup>155</sup> Site: [www.cristovam.com.br](http://www.cristovam.com.br), visitado em 21/07/2005.

<sup>156</sup> Obra citada, p. 225.

<sup>157</sup> ROQUETE DE MACEDO. Artur. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior, ano 23, nº34, abril de 2005, “Papel Social da Universidade”, p. 7/8.

“Requer-se, hoje, da instituição universitária não só a formação de recursos humanos de alto nível de qualificação, mas também que proporcione uma educação que prepare para o pleno exercício da cidadania; requer-se não só contribua para o avanço do conhecimento científico e tecnológico, mas também que a sua atividade de pesquisa esteja voltada para a resolução de problemas de demandas da comunidade na qual está inserida e alinhada a um modelo de desenvolvimento que privilegia, além do crescimento da economia, a promoção da qualidade de vida”.

(...)

No entanto, há que observar que, ao fazer isso, e por isso fazer, as instituições de ensino superior, de qualquer natureza, não podem ser entendidas como instrumentos que permitam ao Estado omitir-se do desempenho de funções que lhe são inerentes”.

Na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), resta previsto o necessário para aclarar o entendimento da dimensão da extensão universitária prevista na Carta de 1988, conforme art. 43, incisos VI e VII, respectivamente:

“Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

(...)

VI- estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII- promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”.

Diante disso, é importante evitar confusão com relação ao real papel reservado pela norma às instituições de ensino, ao promover extensão, exercitando seu papel social de cunho complementar às atividades assistenciais precípuas do Estado.

Ressaltamos que as atividades desenvolvidas e atendimentos prestados pelas IES, por meio de suas Clínicas médicas, odontológicas, de fisioterapia, psicologia, Escritórios de assistência jurídica gratuita etc, tem por escopo, prioritariamente, exercitar a formação teórica dos alunos, mediante supervisão docente.

Em verdade, estas atividades complementadoras é que exercem dupla função: (i) viabiliza o treinamento de competências adquiridas no curso pelo aluno, integrando-os com exercício da cidadania; (ii) e possibilita a prestação de serviços, muitas vezes assistenciais, à comunidade.

Portanto, a responsabilidade social das instituições deve ser desenvolvida e compreendida dentro destes limites funcionais de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, respeitando-se sua Autonomia universitária.

Outrossim, a capacidade operacional de cada Instituição de implementar e executar projetos estruturados, em consonância com sua parte pedagógica e/ou linha de pesquisa, integrando o desenvolvimento destes predicados acadêmicos a serviços complementares e assistenciais à comunidade <sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Em 2003, pela primeira vez, o Censo da Educação Superior, divulgado pelo Mec, reuniu informações sobre as atividades de extensão realizadas pelas universidades e instituições de educação superior, em parceria com o INEP, SESu e Fórum de Pró-reitores de Extensão. Segundo esse levantamento, 18.009.269 atendimentos foram realizados naquele ano (fonte: MEC/INEP 2003).

Eunice Durham<sup>159</sup>, asseverando o entendimento de que a responsabilidade das instituições realiza-se “*sponte propria*” ao cumprir a missão de promover com qualidade ensino, pesquisa e extensão, comenta com relação à ingerência da Autonomia que:

“Há uma terceira função, que decorre das anteriores e consiste na divulgação de conhecimento e das competências que as instituições detêm e produzem para o conjunto da sociedade, por meio de cursos livres, projetos de investigação em parceria com órgãos públicos ou empresas privadas, acesso público a bens culturais como museus e bibliotecas e prestação de serviços associados às atividades regulares de ensino e pesquisa. A definição destas atividades todas era de competência das instituições, sem ingerência política externa ...”

No esclarecimento de Jaques Schwartzman<sup>160</sup>, quanto aos limites e função do trabalho de extensão que deve ser realizado pelas instituições de ensino:

“As atividades de extensão, nem sempre muito bem definidas, podem contribuir com a assistência social, mas não como objeto final de suas atividades. Assim, as atividades de um Hospital Universitário podem ter um importante papel assistencial, mas seu objetivo central é o de ensinar a seus estudantes e de facilitar as atividades de pesquisa de seus docentes. O atendimento à saúde, no caso, caberia aos hospitais públicos e outros que se dedicam a cuidar da saúde da população carente”.

---

<sup>159</sup> DURHAM. Eunice. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior, ano 23, nº34, abril de 2005, “A responsabilidade social das Instituições de Ensino Superior”, p. 59.

<sup>160</sup> SCHWARTZMAN. Jaques. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior, ano 23, nº34, abril de 2005, “Responsabilidade Social no Ensino Superior”, p.53.

Cláudio Moura Castro<sup>161</sup> no mesmo sentido diz que “... Há uma outra visão da extensão, mais associada à responsabilidade social, aos trabalhos de campo com índole social e aos trabalhos voluntários dos alunos junto às comunidades pobres. Mas sempre a preocupação é enriquecer a experiência do aluno”.

Neste ponto, cabe comentar de que o Projeto de Lei de Reforma do Ensino Superior do MEC, aqui já aludido em tópico específico, contraditoriamente procura estabelecer princípios (artigo 5º e incisos-1ª versão) a serem observados pelas instituições de ensino superior, no cumprimento de sua suscitada “responsabilidade social”.

Mais uma vez, temos que referido dispositivo, viola flagrantemente o artigo 207 da Carta de 1988, ao estabelecer abusivamente requisitos (“*princípios*”) para exercício da autonomia universitária pelas instituições, em seu trabalho de extensão, ao confundir sua missão universitária precípua com outras demandas e também com serviços assistenciais à comunidade, de responsabilidade e obrigação do Estado.

José Goldenberg e Eunice Durham<sup>162</sup>, em artigo conjunto comentam a alardeada ênfase “*social*” do Anteprojeto do Mec (referindo-se, em específico, à primeira versão), entendendo que:

“Até este projeto, julgávamos que o interesse social ou a responsabilidade social das instituições de ensino superior no seu conjunto, consistiam na formação de pessoal qualificado, por meio de ensino de qualidade, no desenvolvimento do conhecimento, por meio da pesquisa, e na extensão, isto é, na promoção do acesso ao conhecimento que elas detém e produzem aos setores da sociedade que eles possam e desejem se beneficiar. Na nova concepção, adicionam-se outras finalidades,

---

<sup>161</sup> CASTRO, Cláudio de Moura. “O Marco Legal do Ensino Particular”, p. 210/211. Direito Educacional em Debate, vol. I, Dâmaras Ferreira (Coord). São Paulo, Cobra Editora, 2004.

<sup>162</sup> Jornal Folha de São Paulo, edição de 10 de Dezembro de 2005.

formuladas de modo ambíguo, subsumidas no termo “*responsabilidade social*”. A preocupação com a “*responsabilidade social*” parece incluir-se naquele tipo de boas intenções das quais o inferno está calçado. São ou inócuos, mera retórica populista, ou perigosos, se efetivamente aplicados, por permitirem a inclusão de critérios político-ideológicos nos processos de controle das instituições. Certamente, a responsabilidade social é concedida de forma muito diversa por um governo neoliberal (como o de Margareth Thatcher, na Inglaterra), por um governo populista ou por um socialista.

Foi justamente para evitar este tipo de interferência ideológica que se instituiu o princípio da autonomia didático-científica”.

Ademais, reiterando o colacionado acima, a genuína função das instituições de ensino superior é a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico da nação, o qual, por sua vez, guarda relação de causalidade com o desenvolvimento sócioeconômico; é neste espectro que se insere sua parcela originária de responsabilidade social.

Expostas estas considerações, quer parecer-nos que a mola mestra a impulsionar o incremento de nosso sistema educacional superior, mais do que a ampla reforma da legislação proposta pelo MEC, cinge-se à destinação de recursos vinculados condizentes com o mister, mediante o comprometimento de preservação da autonomia universitária consagrada no artigo 207 da Carta de 1988, em seus diversos matizes, respeitando-se as peculiaridades de cada instituição e cobrando-lhes rigorosos resultados em suas frentes de trabalho em promover de ensino, pesquisa e extensão.

## VIII- CONCLUSÃO:

A importância vital da Educação “*lato sensu*” na formação, aperfeiçoamento e evolução da humanidade, é reconhecida desde as polis Gregas, por consubstanciar-se em “processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social”, como sugere Aurélio Buarque de Hollanda Ferreira.

A educação e a Educação superior, em seu papel emancipador, deve garantir a todos o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição de conhecimentos necessários, dos direitos e deveres, inculcando valores morais e éticos que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida em sociedade.

Na linha histórica de nossas Constituições e, considerando nosso recente passado Colonial, é inegável reconhecer que o sistema educacional brasileiro está em processo de evolução, porém, muito há para ser feito, revelando-se imperioso ao Estado resgatar a dívida social com a população, pois nosso retardo educacional ainda não permitiu debelar o analfabetismo.

Todas as Constituições Brasileiras cuidam ou fazem referência ao papel do Estado para com a educação e educação superior. Algumas foram mais modestas, como a Constituição de 1824, a Constituição de 1937 e a Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional de 1969. E as demais, dispensaram maior cuidado com a matéria, como as Constituições de 1934, Constituição de 1946 e a atual Constituição de 1988, respectivamente.

A Constituição Federal de 1988, com nítido caráter dirigente, referenda um Estado de bem-estar social (“*Welfare State*”), a rogo do que

atesta seu “Preâmbulo” e, deve intervir com o objetivo precípua de realizar e promover a justiça social no país, mormente através da efetiva implementação dos direitos sociais como a Educação (saúde, moradia etc.) .

Diagnostica-se que o Estado Brasileiro vem desrespeitando sistematicamente o que dispõem os fundamentos e objetivos da nossa República, exurgindo como compromisso do Estado de bem-estar social, dar cumprimento aos princípios que norteiam a Federação, priorizando a educação e mormente a educação superior no desenvolvimento social e tecnológico do Brasil.

Por guardar nexa de causalidade com a consecução destes valores, a educação e mormente a educação superior, tem por missão vital contribuir no projeto de desenvolvimento sócioeconômico do país, selando o “pacto social” defendido pelos fundamentos e objetivos da nossa República (em especial, art. 1º, incisos II, III e IV; e art. 3º, incisos I, II, III e IV).

A educação ou o direito à educação, em sua natureza jurídica, é considerado como um direito social, a rogo do que assevera a doutrina e do que atesta o artigo 6º, da atual Carta de 1988.

A dogmática jurídica classifica a educação como um dos direitos fundamentais de 2ª (segunda) geração do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, que deve ter atuação prestacional (“*facere*”), do azo que sua finalidade é possibilitar melhoria de condições de vida aos carentes; visa à concretização da igualdade social.

A consagração e efetivação do direito à Educação tem sido constantemente referido em acordos internacionais que buscam estabelecer a pauta de direitos atinentes à dignidade da pessoa humana. Dentre esses documentos, ratificados pelo Brasil, temos o Pacto Internacional de Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais, no âmbito da ONU, bem como o Protocolo de San Salvador, pela OEA, os quais exigem que os direitos sociais sejam “progressivamente implementados”.

A Carta de 1988 introduziu princípio inédito em seu artigo 5º, §1º, que determina a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Com relação às normas definidoras de direitos fundamentais sociais como a Educação, estes devem ser interpretados a fim de se garantir a otimização de seus predicados, voltados à satisfação de interesses concretos.

Também estabelece meios instrumentais processuais para a pronta satisfação destes direitos, como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão; o mandado de injunção; o mandado de segurança individual ou coletivo; remédios legais previstos a funcionarem como garantias do cidadão, para se exigir o cumprimento material do preceito Constitucional voltado a assegurar a efetiva aplicação dos direitos e garantias fundamentais, como na oferta da Educação fundamental, conforme artigo 208, I, da Carta de 1988.

A interpretação predominante da doutrina com relação aos direitos fundamentais, na forma declinada por nossa Constituição de 1988, entende como absoluta a proteção que gozam os direitos sociais conquistados, como a educação. Ostentando a condição de *"cláusula pétrea"*, insuscetíveis de qualquer modificação, ainda que por Emenda Constitucional, que venha a reduzir, de forma qualitativa ou quantitativa, o seu conteúdo (art. 60, §4º, inciso IV).

O sistema constitucional educacional da Carta de 1988 é composto de uma seção específica, a Seção I, com dez artigos (arts. 205 a 214), do Capítulo III (Da educação, da cultura e do desporto), do Título VIII (Da Ordem Social), além de apresentar outros artigos espalhados que também

estão relacionados à educação, conforme depreende dos artigos 1º, 3º, 6º; art. 22, inciso XXIV; art. 23, inciso V; art. 24, inciso IX; art. 34 VII etc. .

A atividade educacional descrita pelo artigo 205 da Carta, apregoa 3(três) finalidades precípua da educação: pleno desenvolvimento da pessoa humana; preparo para exercício da cidadania; qualificação para o trabalho.

A educação tem natureza de serviço público essencial e está ligada de forma umbilical a consecução dos fundamentos e objetivos que a ela mais se coadunam no texto Constitucional, notadamente: a cidadania; dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; a construção de uma sociedade justa; erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos.

A realização do direito à educação dar-se-á por meio de princípios democráticos inseridos no seu artigo 206, que em seu conteúdo visam proporcionar a igualdade de todos ao acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender e ensinar; coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais (públicos); valorização dos profissionais no ensino; garantia de padrão de qualidade.

Restaram materializados os deveres do Estado com a Educação (art. 208 C.F), com assunção de responsabilidades. Essas garantias procuram proporcionar em matéria de ensino, serviços complementares que se coadunam com Estado de bem-estar social, através de programas suplementares de atendimento ao educando, mormente no ensino fundamental, como oferta de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O ministério do ensino é constitucionalmente “livre à iniciativa privada”, cabendo à instituição de educação submeter-se, uma vez de

acordo com a legislação correlata, a prévia autorização para início das suas atividades e ter a qualidade do ensino constantemente avaliada.

A Carta de 1988, reforça o princípio federativo e consagra a descentralização articulada entre os entes, onde Estados, Distrito Federal e Municípios têm liberdade na organização de seus respectivos sistemas, em regime de colaboração entre si e com a União.

Estabelece importante vinculação de porcentual mínimo em receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, Os índices mínimos são: o da União, nunca inferior a dezoito por cento(18%); o dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca abaixo de vinte e cinco por cento (25%).

Determina prioridades de aplicação dos recursos na mitigação de nossas deficiências educacionais mais alarmantes, consoante seu art. 214 e referência expressa à elaboração do “Plano Nacional de Educação” (atual Lei nº10.172/2001), como a erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Concernente, em específico, à Educação Superior, temos que a constitucionalização da antiga reivindicação da autonomia universitária nos meios acadêmicos, contemplada pelo artigo 207, nas dimensões didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, com a responsabilidade de promover de ensino, pesquisa e extensão.

A Autonomia Universitária e seus atributos inerentes, nas amplas dimensões exaradas pela nossa Carta política, assume nítido caráter de garantia institucional, assegurando condições jurídicas para as Instituições de educação (mormente as Universidades) levarem a bom termo sua indelegável missão de promover, de forma indissociável, o ensino, a pesquisa e extensão.

Possibilitou, uma vez experimentadas todas as suas dimensões pelas Universidades públicas Paulistas -que servem reconhecidamente como paradigma de excelência na formação de profissionais altamente qualificados, bem como produção científica e tecnológica para o país- gozarem efetivamente da autonomia financeira (orçamentária), proporcionado pela vinculação de porcentagem do ICMS recolhido pelo Estado.

Compreende, ainda, a função da Autonomia Universitária prevista na Carta de 1988, importante papel de extensão desempenhado pelas Instituições de Ensino Superior, em sua parcela de responsabilidade social, promovendo complementarmente, junto à comunidade onde está inserida, além da transferência de tecnologia e serviços de parcerias e curso livres, atividades assistenciais precípuas do Estado, em trabalhos ligados ao ensino e à pesquisa praticadas.

A responsabilidade social das instituições deve ser desenvolvida e compreendida dentro destes limites funcionais de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, respeitando-se sua Autonomia universitária.

Importante ressaltar que está em viva discussão o Anteprojeto de Lei da Reforma do Ensino Superior, apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) à sociedade, iniciado em 6 de dezembro de 2004 (1ª versão); e 2ª versão de 30 de maio de 2005.

E alertar para o fato que nas versões até agora apresentadas pelo Mec, uma série de dispositivos viola, em maior ou menor intensidade, a Autonomia Universitária das instituições, na forma prevista pelo artigo 207 da Carta de 1988.

Neste sentido, qualquer retrocesso à necessária autonomia universitária das instituições de educação públicas ou privadas, nas dimensões garantidas pela nossa Carta de 1988, além de representar obstáculo inconstitucional intransponível, revela-se anacrônico com o próprio

conceito e espírito do instituto em comento, assentado na liberdade de seus predicados.

Nosso Plano Nacional de Educação – Lei nº10.172/2001, enaltece os predicados valorosos da Autonomia Universitária para o desenvolvimento sócioeconômico do país, que merecem ser preservados, no sentido que (...) “A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos. A diretriz básica para o bom desempenho desse segmento é a autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

Faz-se imprescindível dar efetividade ao nosso moderno arcabouço Constitucional Educacional, promovendo o acesso efetivo da população à Educação e ensino de qualidade, em todos os níveis e modalidades, mormente na Educação Superior, esta conjugada com a necessária Autonomia universitária e atributos inerentes.

Enfim, convencido pela certeza que como política pública, o acesso efetivo a Educação de qualidade em todos os níveis e modalidades, mormente no ensino Superior, revela-se como justo mecanismo para colaborar no desenvolvimento econômico e social do país, por incrementar tecnologicamente a produção de bens e serviços, por possibilitar uma melhor distribuição de renda à população, combater a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, na forma disposta em nossa Constituição de 1988.

## IX-BIBLIOGRAFIA:

- ALVES. Francisco de Assis. *Constituições do Brasil*, Brasília-DF, OrND-IAASP, 1985, p.32.
- ANDRADA. José Bonifácio Borges de. *A Constituição de 1988 e a Liberdade de Ensino*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, edição 29ª, nº 113, p. 149/52, jan/mar. 1992
- ARAÚJO. Luiz Alberto David. *A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência*. Brasília: CORDE – Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência/Ministério da Justiça. 1994. p. 100.
- ARAÚJO. Luiz Alberto David. JÚNIOR. Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional, 8ª edição revista e atualizada. editora Saraiva, 2004. p. 81.
- BANDEIRA DE MELLO. Celso Antonio. *Natureza e Regime das Autarquias*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, edição 1968, p. 230.
- BARROS. Davi Ferreira. *Revista Ensino Superior*, revista mensal do Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo, ano 7, nº 78, março de 2005, p. 33.
- BARROSO. Luiz Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*”, 4ª. edição, São Paulo, Saraiva. 2003. p. 33/34.
- BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, Celso Bastos Editora, 2002, p.773.
- BERGAMINI, Adolpho. *A viabilidade de se pleitear a imunidade de contribuições sociais para instituições educacionais na forma do art. 195,*

§7º, da Constituição Federal. Jus Navigandi, Teresina, n. 649, 18 abr. 2005.

BONAVIDES. Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª edição, 2003. Malheiros editores. P. 561

\_\_\_\_\_. Paes de. *História Constitucional do Brasil*, Brasília, edição, 1990, p.253.

BOSI. Alfredo. *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, p. 62-65, Fevereiro. 1996.

CANOTILHO. J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª. edição, editora Almedina. p. 393.

CARRAZZA, Roque Antonio, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, pg. 725, 18ª edição, Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.

CASTRO, Cláudio de Moura. "Ponto de Vista", *Revista Veja*, 8 de junho de 2005, p. 22, sob o título: "A culpa é do tataravô".

\_\_\_\_\_. "O Marco Legal do Ensino Particular", p. 210/211. *Direito Educacional em Debate*, vol. I, Dâmaras Ferreira (Coord). São Paulo, Cobra Editora, 2004.

CARVALHO. J. PEIXOTO. Vicente. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Credilep S.A, 19ª edição, 1971, p. 373.

CASTRO. Maria Helena Guimarães. TIEZZI. Sérgio. *Estado e Ensino Superior*, Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, ano 23, nº 34., p. 120.

CHIZZOTI. Antônio. *“Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988, 2ª edição, 2001. pág.44/51.*

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS – CRUB  
– Autônima Universitária: *Posicionamento*. Brasília: CRUB. Edição de 1996. p. 9.

COSTA.Luiz César Amad. E MELLO. Leonel Itaussu. *História do Brasil, 11ª edição, ed. Scipione, 1999. p.143.*

COVAC. José Roberto. *Direito Educacional em Debate*. Vol. 1, Dâmares Ferreira (Coord.). São Paulo: Cobra Editora, edição de 2004, p. 144.

CRETELLA Jr., José. *Elementos de Direito Constitucional, 4ª ed, Rev. dos Tribunais, 2000. p. 28.*

CUNHA. Luiz Antonio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*, Ed. Cortez, edição 1995. p.319-322.

\_\_\_\_\_. em *Educação, Estado e Democracia no Brasil, 2 ed., São Paulo, Cortez, 1995, p.447.*

CURY. Carlos Roberto Jamil; HORTA. José Silvério Baía; e FÁVERO. Osmar, em *“Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988, 2ª edição, 2001. pág. 06.*

DA SILVA. José Afonso, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 2ª edição, São Paulo, Ed. RT, 1982, pp.92 e segs.*

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª ed. Malheiros, p.166-167.*

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª edição, Editora Malheiros Editores, São Paulo, 1995, pág, 766 e 767.*

DURHAM. Eunice. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior, ano 23, nº34, abril de 2005, “A responsabilidade social das Instituições de Ensino Superior”, p. 59.

FÁVERO. Osmar. Estudo 12, p.252, a Educação no Congresso Constituinte 1966-67: Contrapontos; *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*, 2ª edição, Campinas/SP, 2001, Autores Associados.

FERREIRA. Aurélio Buarque de Holanda, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, ed. Nova Fronteira, 1975, p. 502.

FERREIRA FILHO, Manoel. *Direitos Humanos Fundamentais*, São Paulo:Saraiva, 1995, p.57.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 30ª edição, editora Saraiva p. 368.

FERREIRA. Pinto. – *Curso de Direito Constitucional*, 5ª edição. São Paulo, 1991, editora Saraiva, p. 651.

FOLHA DE SÃO PAULO. Jornal. Editorial. Título: “*Democracia Inacabada*”. Domingo, 24 de abril de 2005, p. A2., referindo-se à Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03 (POF) do IBGE.

\_\_\_\_\_, edição de 10 de Dezembro de 2005.

FRANÇA. R. Limongi. *Direitos da Personalidade*, coordenadas fundamentais, RT 567, p.9

FRAUCHES. Celso da Costa. *LDB Anotada e Legislação Complementar: lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996, 4ª edição, revista e ampliada.* – (org.) – Marília, SP: *CM Consultoria e Administração*, 2002.

FREIRE. Paulo. *Pedagogia da Autonomia, Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: ed. Paz e Terra, 1996, 30ª edição. p. 15-17.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 1979, p.67.

GARCIA. Maria. a Constituição de 1891. In: DÁVILA, Luiz Felipe (org.). *As Constituições Brasileiras (Análise Histórica e Propostas de Mudança)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

GOLDEMBERG. José/ DURHAM. Eunice, em “*A Educação na Reforma da Constituição*”.

GOMES CANOTILHO. J.J., *Direito Constitucional*, 4ª edição Editora Almedina, respectivamente, p. 438 e p.195.

GUERRA. Renata Rocha, dissertação de mestrado “*Princípios Constitucionais do Ensino*” 1996, p.35, PUC/SP.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Ensaio de Teoria Constitucional*, p.98. Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará - UFC.

\_\_\_\_\_. “*Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*”, São Paulo, Editora Celso Bastos, edição de 1.999, p. 39.

HERKENHOFF. João Baptista. *Constituinte e Educação*, Petrópolis, ed. Vozes, 1987, p. 37.

IOSCHPE.Gustavo. *A ignorância custa um mundo; o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*, São Paulo, 1ª edição, editora Francis, 2004, p. 69.

MALERBI. Diva.Imunidades Tributárias – Nova Série, 4 edição. *CEU/Revista dos Tribunais*, 1988, p.73.

- MALISKA. Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 157.
- MARIN. Ricardo Ibanez. *Possibilidade y Necesidad De La Educación*, In *Filosofia de la Educación hoy*, Altarejos Masota, Madri, Ed. Dykinson, 1991. p. 376.
- MARTINS. Carlos Benedito. *Revista de Divulgação Científica da SBPC*, vol 36, nº 214, abril 2005, “Universidade para que e para quem? O desafio da reforma do ensino superior n Brasil”, p.28.
- MARTINS. Rosilene Maria Sólón Fernandes. *Direito à Educação – Aspectos jurídico-constitucionais*. Rj: Letra Legal, 2004. p. 13.
- MAXIMILIANO. Carlos, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001. p. 19.
- MIRANDA. Jorge, *Manual de Direito Constitucional*. 2ª edição. Coimbra Editores, 1983, t. II, p.199/200.
- \_\_\_\_\_. *Palestra proferida no auditório do Superior Tribunal de Justiça/DF, em ocasião de Seminário sobre Direito da Educação*. fonte: [www.stj.gov.br/webstj](http://www.stj.gov.br/webstj).
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro, Henrique Cahen, edição de 1947, v. IV.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 8ª ed. São Paulo, Atlas, 2000, p. 57.
- MOREL. Regina Lúcia de Moraes, *Ciência e Estado: A Política Científica no Brasil*, São Paulo, T. A. Queiroz, edição 1979. p. 53.
- MOTA, Leda Pereira. SPITZKOVSKY, Celso. *Direito Constitucional*, Terra

editora, 1994, p. 261/262.

MOTTA. Elias de Oliveira. P. 107. *Direito Educacional e Educação no Século XXI*. Unesco.

MUNIZ. Regina Maria F. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. *Em Direito à Educação*. p.7-9.

NISKIER. Arnaldo. *Jornal "Folha de São Paulo"*, Tendências/Debates, artigo: A reforma que não reforma. Terça-feira, 1º de fevereiro de 2005.

NOGUEIRA. Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal, 2001. vol. I, p. 105;

PIOVESAN. Flávia C. *Proteção Judicial contra Omissões legislativas – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e Mandado de Injunção*, 1ª edição, editora: Revista dos Tribunais, 1995, p.88 e ss.

PROFMM NETO. Samuel. *Psicologia da Aprendizagem e do Ensino*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987, p.8.

R. THOMA, in H.C. Nipperdey, *Die Grundrechte iund Grundpflichten der Reichsverfassung*, v. I, p.1.

RANIERI. Nina. *Autonomia Universitária: as Universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. Editora da Universidade de São Paulo. Edição 1994, p.32.

\_\_\_\_\_. *Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases*, Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, edição 2000, p. 80.

\_\_\_\_\_. *Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases*, Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, edição 2000, p. 82.

\_\_\_\_\_. *Autonomia Universitária: as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*, Editora da Universidade de São Paulo, edição 1994, p. 59.

REVISTA VEJA. de 27/07/2005, edição 1915 – Ano 38, pág. 46.

RODRIGUES. Gabriel Mario. *Presidente do SEMESP e Reitor da Universidade Anhembi/Morumbi*, citando dados em artigo publicado na Revista “ESTUDOS”, Ano 23, nº34, Abril de 2005, p. 98-99.

ROQUETE DE MACEDO. Artur. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior, ano 23, nº34, abril de 2005, “Papel Social da Universidade”, p. 7/8.

SARAIVA. Paulo L. *Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SARAIVA. Terezinha. *Educação a Distância no Brasil: Lições de História*. INEP, Brasília, abr.-jun/1996, ano 16, nº 70.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 15ª ed., 1998. p. 60.

SCHWARTZMAN. Jaques. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior, ano 23, nº34, abril de 2005, “Responsabilidade Social no Ensino Superior”, p.53.

SOARES. Orlando, *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1ª edição, 2000, p. 187/188.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. *Educação na Constituição e outros Estudos*. São Paulo: Ed.Pioneira, edição 1986, p. 31.

TEIXEIRA. Anísio. *A Educação e a Crise Brasileira*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1956, pp. 267-271.

TEIXEIRA. Anísio. 1960: 29-30.

\_\_\_\_\_. “*Ensino Superior no Brasil*”, Fundação Getúlio Vargas, 1989;

TEIXEIRA. José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*, atualização de Maria Garcia, Forense Universitária, edição de 1991. p. 460.

TORRINHA. Francisco. *Dicionário Latino Português*, 2ª ed., Porto: Gráficos Reunidos Ltda, 1942, p. 278.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Jornal da. 2 a 8 de fevereiro de 2004*, ano XIX, nº 673.

<http://www.cristovam.com.br>.

<http://www.fapesp.br>

<http://www.google.com.br>;

<http://www.institutouniversal.g12.br>.

<http://www.mct.org.br>.

<http://www.mec.gov.br>;

<http://www.panoramabrasil.com.br>

<http://www.senar.org.br>

<http://www.stj.gov.br/webstj>.

<http://www.unesco.org.br/programas/educacao>.

<http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2004>.