

ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS NO DIREITO EDUCACIONAL

KATIA ARAÚJO ALMEIDA

SHEILA EVELIZE RIBEIRO

Resumo: O presente artigo analisa as competências na produção do direito educacional à luz da Constituição Federal buscando elementos conceituais para as aptidões na produção de tal matéria doutrinária, trazendo os instrumentos contidos na Constituição da República de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional.

Palavras chaves: Direito Educacional. Competências. Educação. Fontes de produção. Entes federativos. Sistema de Ensino. Direito Constitucional Educacional.

Introdução

O Direito Educacional Brasileiro cinge-se na dimensão dos direitos fundamentais sociais.

O brilhante Edvaldo Boaventura (2004, p. 14) assim o conceituou "Direito Educacional se compõe de normas, princípios e doutrinas que disciplinam a proteção da relação entre alunos, professores, escolas e poderes públicos, numa situação formal de aprendizagem".ⁱ

Muito embora hodiernamente, se conceba o direito como uma grande unidade, não sujeito a divisibilidade em ramos, o direito educacional constitui-se por um conjunto de conhecimentos, princípios, valores e normas e garantias que estabelecem a organização e o funcionamento da educação perante o Estado, as diretrizes e orientações, os fundamentos e bases da educação, em sentido amplo e do ensino escolar. Por certo, tal concepção não esgota a sua grandeza, mas serve de parâmetro para nortear o presente artigo de extrema importância em face a rarefeita doutrina.

O fundamento de validade do direito educacional é a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) que expressa a própria existência, o pertencimento ao sistema jurídico, manifestando-se no sentido de que deve ser observado e manifesta a produção do seu próprio sistema jurídico. como concebe Kant na Crítica da Razão Puraⁱⁱ que assim brilhantemente fundamenta: " Entendo por sistema a unidade de diversos conhecimento debaixo de uma idéia".

A arquitetura da estrutura do direito educacional, trazida por esta norma de validade, é muito valiosa, enriquecida pelo princípio da simetria, onde exige-se de cada ente federado, quando possível a adoção nas suas fundações aos próprios ordenamentos. Apesar, da complexidade do tema, há uma singularidade e harmonia que se fundem aos princípios e a organização na CRFB/88.

Neste sentido, estabeleceu a competência da União para produção do direito - ao estabelecer que somente este ente político tem competência privativa, ou melhor exclusiva para legislar quando a matéria do direito versar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e a faz proceder a constituição dos caminhos e rumos em que se

definem e regulam, bem como as bases, os fundamentos, os princípios da educação, em seu sentido formal.

Tanto o é, que ao ser instituída a lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, conhecida como LDB (Lei de diretrizes e Bases da Educação) no Título I ao tratar da Educaçãoⁱⁱⁱ, o legislador pátrio tratou de definir a educação, *lato sensu*, como sendo a que envolve os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, assim distinguindo os seus processos formais, não formais, incidentes e informais.

Entretanto, a LDB é destinada a disciplinar a educação escolar, tida como aquela que desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias – Educação formal da nação brasileira. Estabelecendo os princípios e fins da educação e do ensino, os direitos à educação e o dever de educar, a organização dos sistemas de ensino (nacional, estadual e municipal), os níveis e modalidades de educação e ensino, os profissionais de educação, os recursos financeiros e outras disposições gerais e transitórias.

Contudo, é possível que outros entes políticos (Estados e Distrito Federal - quando no exercício de sua competência estadual) produzam normas relativas as diretrizes e bases da educação, em havendo opção política e discricionária, pode proceder tão importante delegação quanto a questões específicas desta matéria educacional, na fórmula amoldada no art. 22 e ainda em combinação com o art. 33. § 1.º, da Constituição da República, que efetiva-se por meio de lei complementar, óbvio que em o fazendo, não seria possível eleger este ou aquele ente federativo e se o fizer terá de ser para o todo da federação.

Nesta entoação, após a demarcação da competência exclusiva da União, no tocante ao direções e fundamentos da educação brasileira, será possível compreender o que será objeto da competência em que concorrem todos os entes federados.

Autonomia no âmbito das competências dos entes federados

O instrumento constitucional, definiu e autorizou a produção legislativa entre as pessoas políticas, diante da amplitude da matéria e constituiu no art. 24, inciso IX, a competência concorrente da União, Estados e o Distrito Federal para legislar sobre a educação, como um todo, conjuntamente com outros direitos como cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Observa-se que todos estes direitos são tutelados pela ordem social e contidos em sua latitude entre os arts. 205 a 219 B da CRFB/88.

A par desta consideração, no direito educacional existem outras fontes com competência concorrente legislativa educacional, e além da União - os estados e distrito federal competindo a primeira estabelecer normas gerais sobre matérias educacionais. Em caso de omissão desta e na ausência de lei federal é que, assim os Estados e Distrito Federal poderão suplementar a inércia e legislar, também, sobre as normas gerais da

educação. Desta forma, estas pessoas políticas poderão exercer – sua competência legislativa plena para o atendimento de suas peculiaridades.

Em ocorrendo tal situação, e sobrevindo lei federal que trate das normas gerais relativas à matéria educacional, será suspensa a eficácia das leis estaduais, no que for contrário a matéria tratada na lei federal, e a mesma não será revogada. O que significa que vindo uma lei nova federal que revoga a lei federal anterior, e que não seja contrária as normas gerais estabelecidas pelo Poder Legislativo Estadual, esta lei passará, então a produzir efeitos.

Observa-se ainda, poder existir o exercício da competência suplementar pelos Municípios^{iv} na produção das leis referentes a educação, em face a autonomia municipal, símbolo de inovação trazida pela Constituição Nacional. Consoante, se depreende do entendimento do Supremo Tribunal Federal, por reconhecer que este ente contém na sua essência peculiaridades de auto administração e o auto governo, consoante se depreende do entendimento da ADI 1842.

O Texto fundamental de 1988, por certo e assim entende-se instituiu, limitações no exercício desta competência legislativa, quanto a matéria educacional em seus desdobramentos aos estados, distrito federal e municípios. Constituindo como medida, os perímetros de cada um destes entes, conforme disposto art. 211^v.

Ao basear que à União, aos Estados, ao Distrito Federal e os municípios promoverão a organização dos seus, respectivos, sistemas de ensino, onde cada um destes terão dentro de suas órbitas competências, constitucionalmente, delimitadas. Há diante de tamanha singularidade uma criação ideal com as próprias características de cada unidade federativa de um organismo que represente um uno educacional.

E assim, nascido, organicamente, o sistema de ensino são assim estruturados: Sistema de ensino federal e dos territórios – sob a égide da União; Sistema de ensino estadual correspondente as modalidades e níveis de ensino médio e fundamental e Sistema de Ensino municipal responsável, seria pela educação infantil e fundamental.

Observa-se que tal competência foi concentrada nas modalidade de educação e de ensino. Assim, a CR/88 idealiza, na educação escolar, a unidade do sistema de ensino, respeitadas as peculiaridades, que são distribuídas em plexos de competências legais entre os entes políticos com a garantia de coexistência pela ajuda mútua, seja no esfera legiferante, seja político administrativa.

O que significa afirmar, que tais disposições dependem de lei que ordene o exercício em quaisquer dos regimes de competências que se correspondem e obedecem aos limites na legislação definidos. Não há que se falar em hierarquia, pois em havendo seria ceifada a autonomia das vontades políticas que formam a união indissolúvel das coletividades políticas da federação.

De maneira singular, a Carta da república explicitou a observância do princípio da autonomia de cada esfera federativa na sua organização, firmado dentro conceitos constitucionais e legais, como bem organiza entre o art. 8º ao 11 da LDB.

Muito embora, seja possível também, aos município a abdicação da unidade do seu sistema para integrar o sistema estadual de ensino ou podendo ainda vir a compor um modelo de sistema único de educação básica.

O Distrito Federal compartilha da flexibilidade das competências referentes aos Estados e aos Municípios, e o seus respectivos sistemas de ensino.

Regime de colaboração: uma inovação constitucional

Mais inovadora, foi a criação do reconhecimento inédito, do regime de colaboração^{vi}. Neste regime, a União assume, também, a regência na construção das políticas educacionais. E para tal, no eixo desta competência, a carta da República investiu-a, além da função legiferante, nata, da delegação de atribuições de natureza redistributiva e supletiva, para com os Estados, o Distrito Federal e aos Municípios.

Designou então, para manter-se no papel de grande articuladora do processo educacional brasileiro, ferramentas constitucionais, a saber: a ajuda técnica e financeira. E explicitou, na consecução dos seus objetivos, os princípios constantes do § 1.º do art. 211, quais sejam: equilíbrio e igualdade de oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade do ensino.

Colhe-se daí, além do gênero do regime de cooperação constitucional em matéria educacional, a identificação de três espécies de derivação legislativas de competência educacionais contidas na diretrizes e bases nacionais: A colaboração, cooperação e coordenação.

A coordenação, é uma garantia solar do pacto educacional federativo, para consecução dos seus princípios e fundamentos, onde há a existência de linha que inter-relaciona-se entre todos os níveis e sistemas, coordenada pelos interesses educacionais nacionais, através de um engenhosa articulação, legiferante e político administrativa e consonância com a própria CF/88 e ao teor do § 1.º do art. 8º da LDB, ao tratar da organização da Educação Nacional:

“Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.”

Um grande instrumento do direito educacional, no modelo de regime de colaboração, é arquétipo do Plano Nacional de Educação, previsto na própria Constituição no seu art. 214, caput com redação da Emenda Constitucional 59/2009. O movimento de produção do direito é centrípeto oriundo dos interesses da educação a nível nacional para cada esfera federativa, onde todos participam, seja no âmbito interno e externo,

Outros exemplos do regime de colaboração, são encontrados nos incisos IV e IV- A, do art. 9º do tratado dispositivo que foi alterado pela Lei nº 13.234 de 29 de dezembro de 2015:

“IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o

ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;”

“IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;”

Na competência em regime de cooperação, é a Inter relação de mútua ajudas, entre os entes federados, para consecução dos objetivos gerais, como se verifica inciso VIII tomemos como exemplo do regime de cooperação:

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

Sistemas de ensino: estrutura constitucional.

Na estrutura da educação nacional, nascido do poder derivado da instituição dos sistemas de ensino, o legislador, incluiu como órgão permanente - Conselho Federal de Educação^{vii viii}, verdadeiras fontes do direito educacional, existindo com a natureza jurídica de órgão normativo e de supervisão. Nos limites de cada ente e inseridos em cada sistema, desdobrando-os a cada esfera federativa quais sejam: Conselhos Estaduais e Municipais de educação.

Há de considerar, que estes órgãos possuem uma estrutura constitucional e daí decorrente a competência normativa, que ressalte-se difere da competência legiferante, mas que realizam verdadeiras sinapses na jurisdição educacional e com as suas competências orgânicas transmitem os impulsos e demandas educacionais, para o funcionamento do sistema e sua relação com os seus sujeitos de direito.

Ademais, existem outros órgãos que participam da estrutura educacional, decorrente do regime de colaboração no Brasil e que possuem capacidades diversas, mas no domínio de suas atribuições servem como verdadeiros mananciais em face a sua natureza, ora deliberativa, consultiva, opinativa, fiscalizatória, a exemplo dos Conselhos do FUNDEB^{ix} - Fundo Nacional para o desenvolvimento da Educação Básica, antigo FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental nascido junto com a Constituição da República), os Conselhos de Alimentação Escolar^x, os conselhos escolares^{xi}, além de órgãos governamentais, como o Conselho do FNDE^{xiii}(Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

Por certo, a ausência de sistematização dos atos administrativos, entre alguns entes públicos e também, a falta da aplicação da publicidade que é obrigatória, além de contornos diversos das atribuições dada a estes órgãos os impedem de atingir as nobres finalidades, mas que não retiram o interesse no campo social, econômico/financeiro e jurídico.

Como também, os fóruns, conferências, audiências públicas, também, incluem dentre outros órgãos colegiados de participação, na esfera dos órgãos que

atendem os princípios democráticos na educação e participação da sociedade e que trazem importantes resultados ao ativismo sócio educacional.

Considerações finais

Assim, objetivou-se desenhar os contornos das competências na produção do direito educacional à luz da Constituição Federal seguindo os elementos conceituais para as aptidões na produção originária, visando servir como uma pequena veia a ser analisada perante a mais experiente doutrina, buscando sensibilizar a comunidade acadêmica da riqueza dos instrumentos dispostos na Constituição da República de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional.

Por certo, diversos elementos conceituadas não o foram esgotados, mas destina-se o presente a trazer à baila, uma pequena efigie da estrutura de competências à luz do direito educacional constitucional, sendo imperioso o seu estudo e uma maior elaboração para o desenvolvimento da ciência social aplicado do Direito.

Referências

ⁱ BOAVENTURA, Edvaldo Machado. Introdução ao Direito Educacional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, 2004.

ⁱⁱ “Ich verstere aber unter einem System die Einheit der mannigfaltigen Erkenntnisse unter einer Idee”, Immanuel Kant, ob. Cit, p.748.

ⁱⁱⁱ Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

^{iv} A essência da autonomia municipal contém primordialmente (I) a autoadministração, e (II) o autogoverno. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. (STF ADI 1842)

^v 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.(CF/88)

^{vi} Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996).

^{vii} § 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. (art. 9º, § 1º LDB)

^{viii} [Art. 7º](#) O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

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

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (Lei nº9131 de 24 de novembro de 1995)

^{ix} Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:

- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

-
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
 - g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
 - h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares. (Lei 11.494 de 20 de junho de 1997)

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

§ 1o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2o Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3o Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4o A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5o O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6o Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

^x Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

^{xi} Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; (Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996).

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

^{xii} Art. 1º É criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). (Lei 5537, de 21 de novembro de 1968)