

O Regime Federativo e a Educação

OSWALDO TRIGUEIRO

1. A educação tem hoje, merecidamente, um dos lugares predominantes entre os problemas do governo. Tornou-se por igual matéria da mais alta importância legislativa, pela necessidade da ação normativa do Estado em campo jurídico, que tão de perto condiciona o progresso social e a vida política.

A rigor, porém, a educação não interessa ao direito constitucional. Se encarada pelo prisma do direito clássico, para o qual as Constituições não deviam regular mais que a organização do governo e a proteção dos direitos fundamentais, é evidente que a ação do Estado, em assuntos de educação e particularmente na organização dos sistemas de ensino público, deve ser exercida através dos critérios de conveniência, bem mais flexíveis e contingentes, do legislador ordinário.

Mesmo em fase, como a nossa, caracteristicamente marcada pelo intervencionismo do poder público no campo social e econômico, quando as Constituições já vão muito além da proteção aos pássaros insetívoros, a matéria não reclama disciplina constitucional específica, havendo Constituições recentes, como a da França, que dela não tomam conhecimento.

As Constituições anteriores à primeira guerra mundial, em regra, não continham normas referentes à política educacional do Estado, nem relativas à administração do ensino público. Não é das menos procedentes a observação de que as nações mais cultas, as que lideram o mundo na solução dos problemas educacionais, as que se anteciparam na extinção do analfabetismo, ou, como ocorre na Grã-Bretanha, não têm Constituições e, portanto, conservam, para o legislador ordinário, uma liberdade de ação praticamente sem limites, ou, como acontece com os Estados Unidos, a Suíça, a França, a Bélgica, a Suécia, jamais se preocuparam em estabelecer, nas suas leis constitucionais, padrões rígidos para a solução dos problemas de ensino.

Parece que nem a tradição nem as necessidades da técnica jurídica justificam que a normatividade constitucional seja estendida até a educação. Até certo ponto pode-se mesmo indagar se a preocupação de constitucionalizar a ação dos governos nesse setor não será característica das nações que até agora se revelaram incapazes de resolver, em termos satisfatórios, o problema do ensino público.

Não se pode dizer, pois, que a definição da política educacional do Estado e os fundamentos de sua ação administrativa constituam um problema constitucional. Nem há maiores razões justificativas para a formulação, nos textos constitucionais, de preceitos imprecisos e vagos, ou duvidosa exeqüibilidade pela ausência de sanção impeditiva do seu descumprimento.

No regime federativo, porém, o problema se reveste de importância peculiar, pela necessidade de atender à distribuição de competências entre o Estado-nacional e os Estados-membros, o que significa, no particular do tema em exame, a necessidade de fixar-se a que categoria de governo incumbe legislar em matéria de educação e prover aos encargos administrativos correspondentes. Por outras palavras, as Constituições dos países federativos podem abster-se, como ocorre na maioria dos casos, de traçar diretrizes em matéria de educação, mas de nenhum modo podem deixar de resolver quanto à distribuição da competência respectiva, entre a União e as unidades políticas que a integram.

2. As Constituições dos Estados federais — cerca de uma dúzia em todo o mundo, inclusive os de federatividade meramente nominal — adotam três critérios diversos para a solução desse problema de competência: ou são omissas, o que coloca a educação no campo dos poderes residuais; ou atribuem expressamente, a determinada categoria de governo, a competência exclusiva na matéria; ou estabelecem a competência concorrente, dessa forma atribuindo à União como aos Estados-membros, os poderes normativos ou administrativos referentes à educação pública.

No primeiro grupo ressalta, desde logo, a dos Estados Unidos, com a primazia que lhe cabe, não só por direito de precedência histórica, como por ser a criadora da doutrina dos poderes residuais, por força da qual permanecem no âmbito da competência dos Estados os poderes não expressamente delegados à esfera federal.

Esse princípio foi consagrado na Emenda n.º X, adotada pelo Primeiro Congresso, em 1891, nos dois primeiros anos de vigência da Constituição de Filadélfia, e estatui que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por esta proibidos aos Estados, são reservados respectivamente aos Estados ou ao povo”.

A este tempo o problema da educação ainda não tinha sentido legal. Era matéria afeta às con-

fissões religiosas ou à iniciativa privada e a respeito da qual os governos ainda não se sentiam com responsabilidades especiais. Até porque a ação do poder público ainda não tinha aspecto intervencionista acentuado, nem havia avançado muito além da velha fórmula dos reis da França, para os quais o papel do Estado era apenas o de assegurar a ordem e a paz pela justiça.

No silêncio da Constituição Americana, jamais foi contestado aos Estados o poder de traçar, sobre educação, as normas de seu interesse e adotar as iniciativas de sua exclusiva conveniência, com inteira liberdade de ação e sem qualquer conflito de poderes com o governo nacional. Em consequência, a ação do poder público, quanto ao ensino, sempre foi ali completamente descentralizada, tanto em teoria como na prática. Seria decerto ocioso analisarmos minudentemente o que, a esse respeito, ocorre naquele país, onde o mundo civilizado encontra, em matéria de educação, por seu caráter universal, e por sua essência democrática, uma experiência verdadeiramente prodigiosa. E' oportuno assinalar, todavia, que a descentralização do ensino nos Estados Unidos jamais foi apontada como causa de embaraço ao desenvolvimento cultural do país e, de nenhum modo, pode ser considerada como fator negativo no processo de unificação política daquela grande nação.

3. A Constituição da Suíça, no Art. 3.º, preceitua que "os Cantões são soberanos até onde a sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal e, como tais, exercem todos os direitos que não são delegados ao poder federal".

Ao governo da Confederação a Constituição de 1848 nada delegou, nesse particular, a não ser o direito de "estabelecer uma universidade suíça e uma escola politécnica" (Art. 22). De sorte que, pela distribuição residual de competência, a educação ficou inteiramente compreendida no âmbito da autonomia cantonal.

E' certo que, na reforma de 1874, a Constituição (Art. 27) tentou alargar o Poder Federal nesse terreno, permitindo-lhe criar uma universidade federal e outros estabelecimentos de instrução superior, e subvencionar estabelecimentos desse gênero. No mesmo dispositivo tornou-se a instrução obrigatória e, nas escolas públicas, gratuita. Estabeleceu-se também a liberdade religiosa nas escolas, permitindo-se à Confederação tomar as medidas necessárias contra os Cantões que não assegurassem essa prerrogativa.

Na prática, porém, o alargamento do poder federal, nesse campo, foi impedido pelo sentimento autonomista dos Cantões. O Governo Federal ainda tentou instituir escolas normais, publicar livros escolares, conceder subvenções e até nomear um secretário federal para o ensino. Mas em plebiscito de 26 de novembro de 1882, "o povo manifestou sua aversão a toda intervenção federal em matéria pedagógica, repelindo, por 318.139 votos contra 172.010, a medida concernente à criação do famoso *bailli scolaire*. Esta maioria e,

além disso, um comparecimento às urnas de 76,4%, davam a medida dessa repugnância". (N. S. Rappard — *La Constitution Federale de La Suisse*, pág. 321).

Viu-se a Confederação, dessa forma, impedida de dar à inovação constitucional sua normal execução. Daí ter o governo federal evolvido para uma política de subsídio que, respeitando os melindres constitucionais dos Cantões, ao mesmo tempo lhes proporcionasse recursos para a plena satisfação de seus encargos em matéria de ensino. Esse o objetivo da emenda constitucional de 1902, que introduziu no texto da Constituição Helvética, o Art. 27 *bis*, o qual prevê a faculdade da subvenção aos Cantões para que satisfaçam suas obrigações no domínio da instrução primária, cuja organização, direção e inspeção permanecem, entretanto, dentro de sua exclusiva competência.

Pode-se dizer que, no transcurso do primeiro século da Constituição Helvética, não se ampliou a competência federal em matéria de educação, a qual permanece com as limitações iniciais. As reformas constitucionais citadas deram ao governo federal alguns fracos poderes que o direito costumeiro, por assim dizer, anulou. De sorte que, na realidade, essas reformas se limitaram a dar ao governo da Confederação o dever de subvencionar os Cantões para fins educativos, sem que de nenhum modo perdessem estes a menor parcela da ampla autonomia, que tradicionalmente têm desfrutado, de resolverem, a seu modo, os problemas da educação popular.

Em nenhum país a instrução pública estará, de direito e de fato, mais descentralizada do que na Suíça. Em nenhum outro ela será mais completa ou mais eficiente, nem terá concorrido, de maneira mais positiva para o desenvolvimento da cultura política e para a unidade moral do país.

4. A Constituição da Austrália, que vigora desde 1901, adotou o mesmo princípio: reservou aos Estados integrantes da Comunidade os poderes remanescentes e não incluiu a legislação do ensino entre os que foram expressamente delegados ao poder central. Com isso assegurou-se a tradicional descentralização do ensino público, que ali continua sendo de interesse exclusivo dos Estados. Ao que nos informa o Prof. Cole, o governo da Commonwealth Australiana nada tem a ver com a educação, exceto no que se relaciona com a defesa militar e naval. "The control of education remains purely a state concern. (*Educational Yearbook da Columbia University* — 1924, pág. 4).

O sistema educacional australiano oferece a peculiaridade de estar sob o controle exclusivo dos seis Estados federados. Se, por um lado, não há qualquer subordinação constitucional ao Governo da Commonwealth, inexistente, por outro, qualquer descentralização no sentido municipal, pois "nenhum órgão local tem quaisquer poderes em relação às escolas", (Op. cit., pág. 8).

5. Entre as federações que reservaram aos Estados-membros os poderes relativos à educação, através do expediente dos poderes residuais, é a Alemanha ocidental a que nos oferece o exemplo mais recente e talvez o mais ilustrativo.

Como é sabido, sob o regime da Constituição de 1871, a competência em matéria de educação fôra inteiramente reservada aos Estados componentes do Império, assegurando-se, por essa forma, um regime de completa descentralização. Nesse ponto a Constituição de Weimar, em 1919, introduziu profunda inovação, ao atribuir ao Reich o poder de, por via legislativa, editar os princípios (ou o que aqui chamamos diretrizes) em matéria de "regime escolar, nêle compreendido o do ensino superior e das bibliotecas científicas". E em outro preceito (Art. 143), estabelecia o princípio da competência concorrente ao determinar que o Reich, os Países e as comunas proveriam a instrução da juventude por estabelecimentos públicos.

Como ocorrera na Suíça cinquenta anos antes, também na Alemanha os Estados resistiram à centralização do ensino, e tornaram letra morta os preceitos constitucionais que definiam os poderes do govêrno federal em matéria de educação.

As tendências de uniformização encontraram obstáculos insuperáveis, tanto no conceito, que juridicamente se firmou, no sentido de respeito aos direitos dos *Länder* como, sobretudo, na fôrça de uma tradição que êsses países procuraram a todo custo preservar.

Em 1925 era êste o depoimento de Reinhold Lehman: "a idéia de um sistema federal da educação está adormecida. Nada tem sido feito pelo Govêrno Federal para cumprir as promessas da Constituição, de modo que os Estados agem cada qual à sua maneira, dessa forma aumentando a diversificação e a ausência de sistema da escola alemã" (*Educational Yearbook* — 1925, pág. 14).

Passado o período nazista, durante o qual seria irrisório falar-se em regime federativo, reorganiza-se a Alemanha novamente sob moldes democráticos na área ocidental aquém da cortina de ferro. O novo regime foi estruturado pela Lei Fundamental de 23 de maio de 1949, que é a Constituição da República Federal da Alemanha.

Nesta nova Constituição o que vemos em matéria de educação é o repúdio dos princípios consagrados na de Weimar, para restaurar-se a plena autonomia dos Países.

Estamos mais uma vez em face do princípio dos poderes remanescentes. O direito de legislação, diz o Art. 70, pertence aos Países em tôda a medida em que a presente Lei Fundamental não confira poderes legislativos à Federação.

O Poder Federal tem, sôbre vários assuntos, competência exclusiva; sôbre vários outros cabe-lhe competência apenas concorrente. Em nenhuma das hipóteses está enumerada a faculdade de editar normas sôbre educação, ou prover aos serviços da instrução pública. Retorna-se, assim, após

a experiência frustrada do regime de Weimar e a subversão do período nazista, ao regime tradicional da completa autonomia dos Países. Os preceitos contidos no Art. 7.º representam princípios gerais quanto à oficialização do ensino, ao ensino religioso e à criação de escolas privadas. De nenhum modo, porém, importam em contrôlo do Reich sôbre a autoridade dos Países. Por outras palavras, os Países estão sujeitos a preceitos da Constituição, mas não à ação legislativa ou ao contrôlo administrativo do poder central.

6. No segundo grupo de Constituições, isto é, o daquelas que atribuem expressamente, à União ou aos Estados, plena competência em matéria de educação, podemos incluir a do Canadá promulgada em 1867, a da Índia, que é dos nossos dias, e uma das recentes da Venezuela, cuja vigência é de presumir-se esteja suspensa, ou pelo menos comprometida, em consequência das circunstâncias políticas que têm predominado nesse país.

O Canadá foi a primeira federação a afastar-se do princípio em virtude do qual os poderes residuais são reservados aos Estados-membros. Ali ocorre o inverso, pois a competência das Províncias é restrita às matérias discriminadas na Constituição. No Art. 93, dispõe esta que em cada Província compete exclusivamente à sua legislatura decretar leis relativas à educação, desde que sùjeitas e conformes a certos princípios que enumera, e que dizem respeito às garantias do ensino religioso.

Ao fundar-se a federação canadense, há quase um século, resguardou-se a plena autonomia das províncias em tudo o que diz respeito à instrução pública. Essa situação mantém-se inalterada até hoje, num regime em que tanto as quatro Províncias primitivas como as cinco acrescidas, regulam livremente os seus serviços educacionais, sem qualquer ingerência administrativa ou contrôlo normativo do govêrno nacional.

A Índia é a mais nova das federações, sendo ao mesmo tempo a de estruturação mais complexa e original. A sua Constituição (composta de 395 artigos e sete anexos) optou pela fórmula canadense, estabelecendo expressamente que os poderes residuais são reservados ao Parlamento da República (Art. 248). Na lista n.º 2 da Schedule VII estão discriminados os Assuntos sôbre os quais os Estados têm competência exclusiva. No 11 está prevista a educação, inclusive universidades, ressaltando-se para o govêrno nacional apenas o direito de manter algumas instituições de ensino superior e de coordenar e determinar "standards" para o ensino dêsse grau.

Cremos ser a Constituição venezuelana de 1936 a única a atribuir ao poder central tôda a competência em matéria de educação. E' êste sem dúvida um dos traços que mais desfigurem, naquele país, a concepção do federalismo. Com razão observa Pablo Briceño que o govêrno da Venezuela é federal apenas em sua forma, mas central ou unitário por sua essência. (*Derecho Constitucional*, pág. 107).

7. A terceira fórmula adotada pela técnica constitucional do regime federativo é a da competência concorrente ou seja a da partilha entre o poder central e as unidades federadas dos poderes concernentes quer ao controle legislativo da educação, quer propriamente à administração do ensino público.

Já vimos que este foi o método preferido pela Constituição de Weimar, segundo a qual cabia ao Reich a chamada legislação de princípio, e aos Países, a responsabilidade da administração dos sistemas do ensino.

A Constituição da Áustria não incluiu a educação entre as matérias a respeito das quais a União possui a competência legislativa e as Províncias, a de execução. Tão pouco a incluiu entre as submetidas à legislação federal de princípio e complementar das Províncias. Optou por uma solução "sui-generis" ao estabelecer (Art. 14) que "as atribuições respectivas da Confederação e das Províncias em matéria de escola, de instrução, e de ensino, educação e cultura do povo, são reguladas por uma lei federal constitucional especial". Importou isso, de fato, em transferir para o governo federal o controle legislativo da educação. Mas, na prática, deixou-se aos Estados a responsabilidade da administração escolar.

A Constituição da União Soviética atribui ao poder central a competência relativa ao "estabelecimento dos princípios fundamentais no domínio da instrução pública", reservando consequentemente aos Estados-membros a competência complementar (Art. 14, letra r e Art. 15). Como era natural, essa fórmula foi igualmente inscrita na nova Constituição da República Popular Federativa da Iugoslávia (Art. 44, n.º 24) e adaptada pela Constituição promulgada em 7 de outubro de 1949 pela Alemanha Oriental, em cujo Art. 36 se lê: "As instituições do ensino escolar público, bem como a organização prática do ensino escolar são da competência dos Países. Para esse efeito a República edita por lei disposições de base uniformes". Neste artigo igualmente se prescreve que a República "pode criar, por sua parte, instituições escolares públicas" e pode "editar estipulações unificadas relativas à formação do corpo docente".

8. A despeito desses exemplos, parece-nos que a solução constitucional do problema da educação pela fórmula de competência concorrente é mais característica das federações latino-americanas, com exceção da Venezuela que, por sua tradição centralista, de base discricionária, só imprópriamente pode ser arrolada entre os Estados federais com efetiva descentralização territorial autônoma.

De fato, a Argentina, o México e o Brasil são países em que, malgrado as concessões feitas ao princípio da autonomia, o poder central sempre exerceu maior ou melhor controle legislativo do ensino público e sempre participou de sua execução.

A Constituição Argentina de 1860 atribuiu expressamente, a cada Província, a responsabilidade da administração do ensino primário (Art. 5.º). De outra parte, atribuiu ao Congresso Nacional a faculdade de "traçar planos de instrução geral e universitária". (Art. 67, 16).

No regime argentino, como se vê, somente o ensino primário era descentralizado e, assim mesmo, dependente do tesouro federal que, desde 1871, vem concedendo auxílios às Províncias para a manutenção das suas escolas. Já agora, porém, é certo que as Províncias argentinas estão destituídas de qualquer atribuição exclusiva, pois a recente reforma constitucional reforçou os poderes da União ao atribuir-lhe competência para "organizar a instrução geral e universitária" (e não apenas "traçar planos" como anteriormente se dizia) e de criar escolas de toda natureza, inclusive as de "primera enseñanza". (Art. 38, IV e Art. 68, 16).

Quanto ao México, a Constituição de 1917 previa a competência concorrente, atribuindo ao governo central apenas a faculdade de estabelecer escolas profissionais e instituições científicas (Art. 73, XXV), mas sem caráter de exclusividade. A reforma de 1921, entretanto, veio ampliar de muito o campo da competência federal, dando à União poderes "para estabelecer, organizar e manter, em toda a República, escolas rurais, elementares, superiores, secundárias e profissionais" e ainda para legislar "sobre tudo o que se refira a essas instituições".

Dessa forma passou o México a ter um sistema dual, com a União e os Estados cuidando do ensino em todos os seus graus. Desde 1922 a União vem ali mantendo escolas primárias, localizadas preferentemente na zona rural.

9. Do estudo até aqui feito verifica-se que em sete Estados federais — União Soviética, Iugoslávia, Alemanha Oriental, Áustria, Índia, Argentina e México, as respectivas Constituições adotam o princípio da competência federal-estadual concorrente em relação ao ensino público. Diversamente, cinco delas — Estados Unidos, Suíça, Austrália, Canadá, e Alemanha Ocidental — reservam a responsabilidade do problema educacional, com exclusividade, para os Estados-membros.

Não devemos, entretanto, considerar apenas o aspecto numérico dessa preferência, e sim a qualidade, a tradição e os resultados dos respectivos sistemas educacionais.

As cinco federações que adotam a descentralização completa, figuram entre os pioneiros da educação em todo o mundo, entre os povos de maior cultura e de melhor experiência democrática. Em todos eles a descentralização do sistema educacional tem em seu favor os prodigiosos resultados de uma experiência secular jamais interrompida.

Entre as sete federações que recorreram à fórmula da competência concorrente, figuram al-

gumas economicamente subdesenvolvidas, outras com índices alarmantes de analfabetismo, outras, por fim, em que, pela ausência do governo democrático, a distribuição de competência, embora prevista no texto constitucional, perde todo o sentido prático.

Na União Soviética haverá quando muito uma larga desconcentração administrativa, mas nunca um regime de autonomia federativa, juridicamente protegida contra eventuais usurpações de competência por parte do governo central. Isso que, de resto é uma decorrência natural do estilo político, estará possivelmente mais acentuado na Iugoslávia e na Alemanha Oriental. O federalismo na Índia ainda está na primeira infância e a educação do povo em estágio retardado, de sorte que o seu exemplo é de autoridade muito relativa para efeito de demonstração. O exemplo da Áustria tem algum peso sob o aspecto da organização escolar, mas nenhum do ponto de vista da descentralização federativa. É que se trata de uma federação algo artificial, organizada no reduzido molde de uma nação de seis milhões de habitantes, com um território menor que o da Paraíba. Não há como esperar-se uma verdadeira descentralização política e administrativa nos minúsculos Estados que gravitam à roda de Viena, capital onde se concentra um quarto da população nacional e que exerce, sobre todo o país, atração e influência incontrastáveis. Ademais, é preciso ter-se em consideração que nos seus primeiros trinta anos de vida republicana, a Áustria tem estado metade dêsse tempo sob ocupação estrangeira e a outra metade num ambiente de lutas que impossibilitou o funcionamento normal de suas instituições constitucionais.

10. Resta-nos considerar o México e a Argentina, onde, sob vários aspectos, alguns dos nossos defeitos se refletem como num espelho, para indagarmos se a solução, ali encontrada para o problema da educação, oferece um critério de revisão para concepção do federalismo.

Seria injusto subestimar o que a Argentina realizou em matéria de educação desde Sarmiento. Mas seria também inaccurado ver nesse progresso qualquer relação com o regime federativo, que ali praticamente está desaparecido. Ao adotar a sua Constituição, em 1860, a Argentina ainda se poderia presumir sinceramente federalista. Mas, a despeito do regime federal estruturado no texto da Constituição, todo o desenvolvimento econômico, todo o progresso cultural e toda a evolução política se processaram em sentido nitidamente unitarista.

Se, como se pretende, o federalismo é um regime que parte da divisão para a unidade política, em nenhum país cumpriu ele o seu destino tão rapidamente como na Argentina. Ali, como acentuou Rivarola, em sua conhecida obra — *Del Régimen Federativo al Unitário*, (pág. XXVIII) a Constituição formal está há muito em desacôrdo com o fato real. Toda a vida econômica, social, cultural e política do país tem em Buenos Aires

o seu centro de gravidade. O intervencionismo nas províncias suprimiu, há muito, qualquer veleidade autonomista e impediu que elas fizessem uma experiência efetiva de autogoverno. Como é evidente, essas circunstâncias, desfavoráveis ao regime federal, foram agravadas ao extremo em dias mais recentes, de tal forma que seria inteiramente ilusório esperar-se que a autonomia provincial possa sobreviver ao eclipse verificado na evolução democrática daquela nação.

No México a situação não é muito diversa, pois a autonomia dos Estados é mais um elemento decorativo da fachada constitucional do que uma prerrogativa sólidamente implantada no solo político da nação. A Constituição de 1917, em trinta anos de vicissitudes e de reformas, ultimamente tem permitido ao país desfrutar um período de relativa tranqüilidade. Mas, a vida democrática ainda está condicionada ao regime do partido único, o qual, embora assegurando a rotatividade dos cargos executivos, falha no assegurar a veracidade da representação política e a efetividade da autonomia estadual.

Um observador americano, o professor Lloyd Macham (*The Annals*, março de 1940, pág. 24) verificou que, comparado com o que se passa nos Estados Unidos, o federalismo no México nunca existiu. O governo central controla os Estados, a despeito da Constituição, para isso usando expedientes legais ou extralegais, como a intervenção, que realizam um governo mais unitário do que federal.

A experiência que o México tem realizado nos últimos tempos, no campo da educação, é merecedora de todos os encômios. Poderá ela ser considerada como uma notável experiência administrativa, ou mesmo como uma autêntica revolução educacional. Não será, porém, uma experiência em federalismo.

11. Estudando o assunto em nosso direito constitucional, observou Levi Carneiro que, entre nós, a distribuição dos poderes públicos, em matéria de educação, não apresenta soluções permanentes ou continuadas, nem tem obedecido a uma só orientação. (*Anais da 1.^a Conferência Nacional de Educação*, pág. 42). Daí, conclui o eminente jurisconsulto, essas alternativas, essas mudanças, que agravam as deficiências de cada solução, acarretam incoerências e comprometem a eficiência dos resultados obtidos.

De fato, ainda sob o regime unitário do Império, o Ato Adicional fez apreciável concessão às tendências descentralizadoras, dando às assembleias provinciais competência para legislar sobre instrução pública.

A Constituição de 1891, que consagrou a vitória do movimento federalista, adotou a solução da competência concorrente, atribuindo à União prover, sem exclusividade, sobre o ensino superior e secundário nos Estados. A de 1934, outorgou à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional e, mais precisa-

mente, de “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” (Artigo 150, a). A de 1947, embora menos casuística, manteve a competência da União para legislar sobre as “diretrizes da educação nacional”, competência que, naturalmente, se tornou tanto mais ampla quanto mais debilitada ficou, nessa Carta, a autonomia dos Estados.

Essas alternativas revelam, sem dúvida, ausência de orientação segura em matéria de tão grande importância, e terão impedido que o Brasil se houvesse fixado num sistema permanente de organização do ensino. Cremos, porém, que um exame mais detido da realidade demonstrará que esta se manteve insensível à variação periódica dos textos constitucionais.

Por mais de um século, o que tivemos foi a competência das Províncias e dos Estados para cuidarem do ensino primário, e o rigoroso controle do governo central sobre a educação secundária e superior.

Da educação elementar o Governo Geral e posteriormente a União jamais quiseram assumir quaisquer encargos e daí o tradicional desinteresse pelo problema, que foi sempre responsabilidade exclusiva dos governos regionais. E como estes, via de regra, não possuem os recursos necessários para uma tarefa desse porte, o resultado é o que consta das estatísticas.

Não se diga que a distribuição constitucional das competências impedia o governo nacional de exercer, nesse sentido, ação vigorosa e eficiente.

Durante o Império, não havia obstáculo constitucional nem mesmo para a ação direta do centro, e nada me parece mais alheio à verdade histórica do que responsabilizar-se o Ato Adicional pela inação da Monarquia no domínio da instrução pública. Em primeiro lugar, porque a autonomia que aquele Ato concedeu às províncias foi meramente teórica, não passando de tímida descentralização administrativa. As Províncias tinham à frente de seu governo presidentes que eram meros delegados da confiança do Gabinete e que jamais encontraram nas Assembléias Provinciais, em geral unânimes e incondicionais no apoio ao governo, qualquer obstáculo à ação administrativa que a Monarquia porventura desejasse imprimir em relação ao ensino público. Depois, mesmo sob o ponto de vista do direito constitucional, não devemos esquecer, por um lado, que as competências provinciais não eram privativas, e por outro, que as leis provinciais, sobretudo depois da Lei de Interpretação, estavam sujeitas ao veto dos presidentes e ao *placet* da Assembléia Geral.

Durante a República, por maior que fôsse o conceito da autonomia estadual, nada impedia que a União cooperasse na difusão do ensino público, com auxílios financeiros substanciais, através de acordos que não só possibilitariam a conjugação de esforços das diversas categorias de governos,

como preservariam o princípio da autonomia federativa.

A verdade, porém, é que, durante mais de um século, na Monarquia como na República, o governo nacional limitou-se a manter meia dúzia de escolas superiores e um ginásio na Capital da República. Nada fez pelo ensino primário. Quanto ao ensino médio limitava-se ao controle normativo e a uma estéril fiscalização de caráter burocrático.

O que se verifica, em síntese, é que o governo nacional, de 1822 a 1946, se preocupou muito mais com as leis, as reformas, os planos, os pareceres, do que com a solução prática, o que vale dizer, a solução orçamentária, do problema da educação. Ora, parece-me tão injusto atribuir às leis as culpas dessa omissão secular, quanto ilusório esperar que a chave do problema esteja em meia dúzia de preceitos constitucionais, por mais bem inspirados que sejam.

12. A Constituição atual manteve a competência concorrente da União e dos Estados em matéria de educação. Entre os poderes expressamente delegados à União, figura o de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Trata-se, assim, de competência meramente normativa e restrita à fixação de princípios fundamentais, ressaltando-se, de resto, no Artigo 6.º, a competência dos Estados quanto à legislação supletiva ou complementar.

A rigor, pois, o que cabe à União é a legislação de princípio, conceito cuja imprecisão é uma permanente tortura para os intérpretes do texto constitucional. As Constituições de 34 e 37 falavam apenas em diretrizes; a atual preferiu diretrizes e bases, o que tornou ainda mais difícil a tarefa do exegeta. Se os dois termos se equivalem a redundância é inescusável, sobretudo por alterar inócua expressão consagrada pelo direito anterior. Se têm significado diferente, duplica-se o esforço de interpretação de dois conceitos que nem são correntes na terminologia jurídica, nem se distinguem facilmente em seu sentido figurado.

Decerto, não haverá dois juristas que se acordem na fixação da linha divisória, que deve existir entre o poder de traçar diretrizes e bases e a legislação estadual supletiva. Isso, porém, encontraria solução fácil no princípio de direito constitucional, oriundo da doutrina americana, segundo o qual, em relação à determinação final dos limites do poder federal, compete à União definir a extensão dos poderes que lhe são outorgados, bem como os meios necessários ao seu adequado exercício (BLACK — *Constitutional Law*, pág. 202).

Por essa teoria, a União poderia dar a maior amplitude ao conceito de diretrizes e bases, e dele extrair poderes implícitos para exercer, no campo da educação, uma ação centralizadora capaz de anular qualquer prerrogativa de autonomia que os Estados pudessem reivindicar. Mas o poder contido no Art. 5.º há de ser, necessariamente, de-

finido em harmonia com os preceitos constantes do Capítulo II do Título VI, em que prevê sobre a ação do Estado com o objetivo da educação e de cultura.

Neste ponto a Constituição amplia a competência federal, que pelo Art. 5.º, d, era meramente normativa, habilitando-a a organizar o sistema federal de ensino (Art. 170). Entretanto, ao reservar para os Estados a faculdade de organizarem seus serviços de ensino, estabeleceu limites intransponíveis ao expansionismo federal das diretrizes e bases.

Os Estados não têm apenas o direito, e sim, o dever, de organizar os seus sistemas de ensino, com os quais deverão despender nada menos de vinte por cento de sua renda de impostos (Arts. 171 e 169). A manutenção e desenvolvimento do ensino é precipuamente uma atribuição estadual, o que quer dizer que a Constituição reservou para os Estados a competência principal para a execução dos serviços afetos à educação pública. Isso é tanto mais evidente quanto a competência estadual é irrestrita, ao passo que a federal, no concernente ao sistema de ensino está subordinada à limitação do Art. 170, parágrafo único, onde se diz que ele terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país *nos estritos limites das deficiências locais*.

Em síntese, a fórmula da Constituição é a seguinte: em matéria de legislação, cabe à União a competência para editar as normas fundamentais, ficando os Estados com a da legislação supletiva ou complementar; em matéria de execução, ou seja, da manutenção e desenvolvimento do ensino, cabe aos Estados a competência preferencial, ficando a União apenas com a autoridade de suprir deficiências e com o dever de, para isso, cooperar com auxílios pecuniários.

13. Sem dúvida, o sistema engendrado pela Constituição há de merecer suas críticas e dará lugar a controvérsias intermináveis. Mas, boa ou má, a Constituição aí está para ser cumprida, até porque não é fácil tentar a sua reforma em pontos, como êste, considerados fundamentais.

Já perdemos seis anos de discussões, de certo modo acadêmico, e não sabemos quantos ainda decorrerão até vermos promulgada a lei de diretrizes e bases. E' que, para o cumprimento desse dever, o Congresso encontra não pequenos obstáculos, que resultam das divergências de concepção entre os adeptos da educação unitária e os defensores da educação descentralizada.

Que a União, por força do Art. 5.º, possa editar as normas básicas, e de caráter geral, sobre a educação nacional, é ponto inteiramente pacífico. Leis desse gênero não encontrarão maior resistência autonomista, porque estarão de acôrdo com a tradição do país e atendem à conveniência de assegurar-se a validade dos cursos e diplomas em todo o território da República.

Pretender-se, porém, que a União fixe os princípios gerais de organização e administração dos

sistemas estaduais de ensino é dar à competência federal uma extensão incompatível com os limites fixados na Constituição.

E' de observar-se, antes de tudo, que o poder reservado aos Estados, no Art. 171, não é o de *manter* ou *gerir* os seus sistemas de ensino, mas de *organizá-los*. Esta é uma competência plena, que de nenhum modo pode ser absorvida pela competência normativa de traçar diretrizes e bases. Além disso, essa interpretação levaria ao absurdo de dar à União o poder de organizar os sistemas de ensino, vale dizer os serviços de ensino dos Estados, o que só poderia ser feito por uma lei geral uniforme para todo o país. Isto nos levaria, por via de consequência, ao absurdo de impormos o mesmo molde de organização de serviços a todos os Estados, grandes ou pequenos, ricos ou subdesenvolvidos, o que ninguém decerto ousaria justificar.

Mais inadmissível ainda será pretender que a União fixe também os princípios gerais de administração dos sistemas de ensino, porque isso levaria o Congresso a legislar sobre serviços públicos estaduais, o que é inteiramente inconciliável com a autonomia federativa que lhes deve ser assegurada. Cada Estado se rege pela Constituição e leis que adotar e proverá, como lhe pareça conveniente, às necessidades de seu governo e de sua administração.

Os Estados devem respeito integral aos preceitos da Constituição Federal, mas não podem ter coarctada ou limitada, por lei federal ordinária, a liberdade com que devem organizar e gerir os seus serviços. A lei federal que dispusesse sobre organização e administração de serviços estaduais poderia eventualmente entrar em conflito com a Constituição dêste ou daquele Estado. Ora, ninguém desconhece que as Constituições estaduais não podem ser revogadas ou emendadas pela legislação federal ordinária.

14. O estudo mesmo superficial da distribuição das competências de poder público, nos países sob regime federativo, demonstra que, em todos êles, os encargos com o problema da educação são em grande parte ou inteiramente descentralizados. Em certo sentido pode-se dizer que quanto mais verdadeiramente federal é o regime maior é o grau de descentralização a que nos referimos.

Está claro que essa descentralização não é exclusiva das federações e ela se verifica, com maior ou menor amplitude, em Estados unitários, como a Grã-Bretanha, e em países cujas subdivisões territoriais, como ocorre na África do Sul, gozam de ampla autonomia. Mas a descentralização do caráter federativo é mais rígida e de natureza jurídica peculiar, porque pressupõe, ao lado do poder de auto-organização política, a capacidade, reconhecida aos Estados-membros, de legislar, nos assuntos de sua competência, de maneira independente e definitiva, ou seja, sem a revisão ou o controle do poder central.

A atual Constituição Brasileira, neste como em todos os outros pontos, procurou a linha média entre as tendências antagônicas. Manteve a fórmula da competência concorrente, dando à União e aos Estados determinadas atribuições para a solução do problema da educação nacional. Por um lado, tranqüilizou os adeptos do contrôle federal, dando à União como que o poder supremo de fixar as normas fundamentais que, nesse particular, definem a ação do poder público. Por outro, procurou atender às reivindicações autonomistas, dando aos Estados competência normativa complementar e atribuindo-lhes a primazia no encargo de manter os sistemas de ensino. Com isso se atende, sem dúvida, à conveniência de permitir que cada Estado dê aos serviços educacionais a organização que melhor se adapte às suas peculiaridades, na medida em que o permitem os seus recursos financeiros.

Parece-nos incontestável que a Constituição de 1946 tem um sentido nitidamente descentralizador, embora não haja chegado ao extremo de afastar o poder federal do campo da educação. De certa forma ela reagiu contra as tendências dos últimos tempos e, sobretudo, contra a asfixiante centralização administrativa que responde por tantos dos nossos males.

A lei de diretrizes e bases, ora em elaboração, deve ser o desdobramento dos princípios que a Constituição esboçou. Seria inconcebível que

ela tivesse o mesmo papel da Lei de Interpretação, a qual sepultou as esperanças de autonomia que o Ato Adicional suscitara. A lei não poderá centralizar onde a Constituição descentralizou.

Que a solução constitucional do problema não tenha sido juridicamente das mais felizes, parece suficientemente demonstrado pelas controvérsias de que tem sido objeto. E' de lamentar que assim seja e que se perca tanto tempo no estudo e na elaboração de leis da maior importância, que não devem ser sancionadas apenas para ficar no papel.

O problema da educação é aliás menos um problema de direito e de leis do que de política, de dotações orçamentárias, de vigorosa ação administrativa. O único dispositivo constitucional de indiscutível utilidade, no tocante à educação, é o que obriga a União a despender a décima parte da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Porque, a despeito do nosso êrro fundamental, que é o de gastar duas tērcas partes do orçamento na Capital da República, se aquêle preceito fôr cumprido, sempre sobrar alguma coisa com que dar aos Estados, principalmente aos subdesenvolvidos, a cooperação financeira indispensável para suprir a secular carência de recursos a que se devem, na maioria dêles, a indigência e o primitivismo da vida escolar.

(Transcrito do *Jornal do Comércio* de 14 de setembro de 1952).