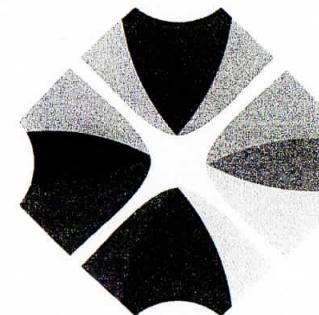


Coned – Congresso Nacional de Educação
EB – Educação Básica – nível de ensino (= infantil + fundamental + médio)
EE – Educação Especial (modalidade de ensino)
EF – Ensino Fundamental – etapa da educação básica
EJA – Educação de Jovens e Adultos (modalidade de ensino)
EI – Educação Infantil – etapa da educação básica
EM – Ensino Médio – etapa da educação básica
EPT – Educação Profissional e Tecnológica (modalidade de ensino)
ES – Educação Superior – nível de ensino
FNE – Fórum Nacional de Educação
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PEDE – Plano de Estado da Educação do Distrito Federal
PEE – Plano Estadual de Educação
PME – Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação [não existe Plano Federal de Educação (PFE)]
SDE – Sistema Distrital de Educação
SEE – Sistema Estadual de Educação
SFE – Sistema Federal de Educação
SME – Sistema Municipal de Educação
SNE – Sistema Nacional de Educação [abrangência e responsabilidades diferentes do Sistema Federal de Educação (SFE)]
Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica



Capítulo dois

Sumário

Equipe editorial

Gerente de produção editorial

Percio Sávio Romualdo da Silva

Preparação de originais e revisão

Denise Pimenta de Oliveira
Talita Guimarães Sales Ribeiro

Padrão Editorial EDU

Wladimir de Andrade Oliveira

Diagramação e capa

André de Oliveira Cândido

Copyright © 2016 by Editora Universidade de Brasília.

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Fax: (61) 3035-4230
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

O684 Organização da educação brasileira : marcos contemporâneos / Maria Zélia Borba Rocha, Nara Maria Pimentel, [organizadores]. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2016.
432 p. ; 23 cm.

ISBN 978-85-230-1192-5.

1. Federalismo educacional. 2. Direito à educação. 3. Financiamento da educação. 4. Educação básica. 5. Modalidades de educação. I. Rocha, Maria Zélia Borba (org.). II. Pimentel, Nara Maria (org.).

Apresentação.....7

Capítulo 1

A organização federativa do ensino brasileiro.....15

Maria Zélia Borba Rocha

Capítulo 2

Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação.....59

Simone Aparecida Lisniowski

Capítulo 3

Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros.....99

Cristina Helena Almeida de Carvalho

Capítulo 4

Aspectos da coexistência entre educação pública e privada no Brasil de hoje.....135

Adriana Almeida Sales de Melo

Capítulo 5

Gestão dos sistemas de educação e da escola.....171

Mirza Seabra Toschi

Capítulo 6

Dilemas e desafios para a consolidação da educação básica no Brasil.....203

Ana Maria de Albuquerque Moreira

Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação

Simone Aparecida Lisniowski

O direito à educação como direito humano, social e fundamental

A educação é um processo e, no percurso, muda a vida das pessoas, criando novas possibilidades e estimulando o desenvolvimento integral do ser humano. A educação atende a uma necessidade fundamentalmente humana de aprender, transformar, superando as condições de limitação da vida em sociedade, para fazer história e estar presente ativamente a fim de concretizar ideias e ideais. Lutar por uma educação de qualidade é lutar por uma sociedade emancipadora, pela transformação nas relações sociais e de trabalho, por uma cultura democrática e voltada para os direitos humanos.

O direito à educação passou a ser reconhecido como tal a partir da formação do Estado de Direito, ainda no século XVIII, no mundo ocidental. No artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948) está expresso que “Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória [...]”. Em 1960 foi assinada a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, buscando defender a igualdade de tratamento no setor educacional. Em 1966 foi assinado o Pacto International dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, em 1990, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, que enfatiza o aprender a aprender, o papel da educação na melhoria da qualidade de vida e na busca de autonomia. Na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 o direito à educação está presente como um

dos mais importantes direitos e em 2007 ela é contemplada na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Nas normas internacionais, a educação garantida não é somente a educação escolar, mas a possibilidade dada a todo sujeito social de se desenvolver plenamente. As normas internacionais determinam também que a educação deve ser atingida considerando quatro critérios: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade (MONTEIRO, 2003).^[saiba mais]

O Brasil tem soberania para definir como irá cumprir os acordos e oferecer o acesso à educação no ensino regular. Na legislação brasileira, temos como principais instrumentos de defesa do direito à educação: a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as leis que regulam o financiamento e o Plano Nacional de Educação (PNE). Uma das piores críticas refere-se ao fato de que, durante muito tempo, a legislação brasileira foi mais indicativa do que prescritiva. Essa condição começou a mudar a partir do momento em que as metas do PNE passaram a ter vinculação com o financiamento para a educação.

A legislação educacional tem duas funções, a de regulação e a de regulamentação. A legislação reguladora se manifesta por meio de leis que estabelecem as normas gerais. Portanto, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação seriam reguladoras. Já a legislação educacional regulamentadora é prescritiva, pois institui regras para a execução da lei reguladora, como são os decretos, as portarias, as resoluções, as instruções e os pareceres.

Com a elaboração de leis complementares, essa característica prescritiva da legislação educacional tende a ser cada vez mais aprimorada, principalmente com a vinculação de recursos financeiros às metas estabelecidas no PNE. Outra característica importante apontada na legislação educacional foi o reconhecimento da necessidade de implementar políticas específicas para populações mais excluídas, considerando a perspectiva

histórica de desigualdades estruturais, superando assim a ideia de um sujeito universal. A Lei nº 12.711/2012, que dispõe sobre as cotas raciais e sociais para o ingresso em universidades e institutos de educação federais, é um exemplo de reconhecimento das diferenças e de busca de superação no acesso desigual à escolaridade. Somente o reconhecimento da desigualdade possibilita pensar em normas que atendam com maior justiça o direito educacional de todos os brasileiros.

O direito à educação é reconhecido como um direito fundamental, social, político e humano. Como direito fundamental, é reconhecido e positivado na esfera do direito constitucional; como direito social, é reconhecido como conquista da sociedade; e como direito humano, guarda relação com a necessidade humana de aprender, transformar e expressar-se. Apesar de todas essas diferenciações, esses direitos são complementares, interdependentes e integram um projeto social comum, que busca consolidar uma sociedade mais justa, livre e igualitária, reconhecendo a interdependência da democracia, do desenvolvimento e dos direitos humanos. Para Tomasevski (2004, p. 15),

[...] o direito à educação invalida a dicotomia dos direitos humanos que separa os direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais, já que engloba todos ao afirmar e afiançar a universalidade conceitual desses direitos negando-se a aceitar que a desigualdade e a pobreza sejam fenômenos contra os que não se pode lutar.

O direito à educação é um direito social, ou seja, categorizado como sendo de segunda dimensão. Cury (2002) entende que o direito à educação pode ser compreendido como um pré-requisito do exercício de outros direitos, como um direito fundamental, pois é assegurado mediante dispositivos legais positivados. Além disso,

os direitos fundamentais são os direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, enquanto direitos humanos têm relação com o direito internacional, pois se referem ao ser humano como tal. (MUNIZ, 2002).

Ademais, o direito à educação é um direito complexo. Monteiro (2003) enfatiza que a educação é um direito de todos, pois também é um bem comum e se trata, em primeiro lugar, de um direito voltado especialmente para o educando que o recebe, incluindo crianças e adolescentes. Dessa forma, se torna também um direito dos pais, já que os filhos são seus. Além disso, também é um direito do Estado, já que os cidadãos são seus; e um direito da sociedade, já que atende ao bem comum, servindo como importante base de socialização. Os educandos são os principais beneficiários, sejam eles crianças, jovens ou adultos, e devem receber seu direito com qualidade, garantindo o pleno desenvolvimento das capacidades humanas e o direito à vida em sua plenitude.

O processo de reconhecimento desse direito é fruto da conquista da sociedade e dos educadores. Na Constituição Federal de 1988 o direito à educação é assegurado como um direito público subjetivo como forma de garantir seu cumprimento na transição de um Estado Liberal para um Estado Social de Direito. Este capítulo trata dessa transição e busca apresentar a expressão jurídica da educação como direito, suas conquistas no processo histórico e seus desafios atuais.

Breve histórico do direito à educação no Brasil

Neste capítulo iremos apresentar como o processo de negação e de reconhecimento do direito à educação e de implantação do sistema educacional brasileiro foram objetivados nas Constituições brasileiras de 24/3/1824; 24/2/1891; 16/7/1934; 10/11/1937; 18/7/1946; 24/1/1967; 17/10/1969 e 5/10/1988.

O inciso XXXII da Constituição de 1824 dispunha que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. Entretanto, nesse ano apenas uma parcela pequena da população era considerada cidadã. O Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, dispunha em seu artigo 69: “Não serão admitidos a matrícula, nem poderão frequentar as escolas: [...] § 3º Os escravos”. Em 1800, havia mais de 1.145.000 trabalhadores forçados à escravidão no Brasil, o que representava 60% da população (BACCI, 2002).

O direito à educação não era reconhecido, assim como também não eram reconhecidos os direitos fundamentais e, muito menos, os direitos sociais. O papel de garantir a execução da instrução primária era da igreja e da família (MALISKA, 2001). Na Constituição de 1891, já em um regime republicano e influenciada pelas ideias positivistas e liberais norte-americanas, a União previu a competência privativa do Congresso Nacional,¹ ou seja, ficava reservado à União legislar sobre educação, inclusive sobre o ensino superior. A visão individualista do liberalismo influenciou o caráter laico e privativo (nem gratuito, nem obrigatório) do ensino; assim, reafirmou a autonomia dos estados-membros na oferta ou não de ensino e enfatizou o processo educativo como um processo de conquista individual, muito longe de uma concepção de educação como direito ou como projeto social. Embora o texto da Constituição Federal não defendesse a educação como direito, o debate educacional nas províncias, que vinha ocorrendo desde antes da Constituição de 1891, fortalecia a ideia de gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário.

Segundo Sifuentes (2001), a Constituição de 1934 enfatizou a natureza social do direito à educação, conferindo à família e ao poder público o dever de fazer cumprir esse direito, conforme o artigo 148, que defendia o desenvolvimento das Ciências, das Letras e das Artes, e principalmente

¹ Na competência privativa, cabe à União legislar sobre determinada matéria, contudo, ela pode delegá-la a outro ente federado (estado-membro, município ou Distrito Federal).

o artigo 149: “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”.

A educação passou a ser contemplada como um direito de todos no texto legal e assumiu-se o compromisso formal de oferecer a educação primária gratuita em todo o território nacional. Além disso, esse é o único Texto Constitucional cuja obrigatoriedade não se refere à matrícula, mas sim à frequência. O Texto Constitucional defendeu a gratuidade, entretanto, o Estado brasileiro não ficou comprometido com a oferta obrigatória, ou seja, o poder público não tinha obrigação de envidar esforços para dar acesso real à escola primária. Embora essa Constituição tenha conseguido manifestar questões importantes para a educação, teve a curta duração de três anos e não conseguiu se consolidar como parte de um processo de transformação social e política. Logo em seguida se instalou o Estado Novo com a nova Constituição de 1937, que reprimiu a expressão das lutas sociais anteriormente manifestadas no Texto Constitucional.

A Constituição de 1937 foi marcada pela centralização do poder na figura do chefe do Poder Executivo, que governava por decretos-leis, com influência fascista, e que deu a ela uma orientação elitista e ditatorial (ARRUDA; CALDEIRA, 1986). Os idealizadores da Constituição de 1937 foram Eurico Gaspar Dutra, general de guerra, e Francisco Campos, jurista e também ministro da Educação na época. Essa Carta Magna representou, na área educacional, um enorme retrocesso, vinculando a educação a valores cívicos e econômicos, em uma dicotomia discriminatória entre o ensino profissionalizante das classes menos favorecidas e o privilégio de uma escola secundária voltada à formação intelectual da elite que poderia pagar por essa formação.

As drásticas modificações nessa Constituição, que desferiu um retrocesso na democracia, enfatizaram na competência material e legislativa privativa da União a definição de diretrizes e bases da educação nacional, sem qualquer referência aos sistemas de ensino dos estados-membros ou dos

órgãos representativos. A centralização manteve-se rigidamente e o Texto Constitucional afirma, no artigo 130, que “o ensino primário é obrigatório e gratuito”, apontando a responsabilidade do Estado brasileiro de garantir seu cumprimento. Entretanto, em um adendo subsequente, reduziu o compromisso do poder público: “por ocasião da matrícula, será exigida aos que não allegarem, ou notoriamente não puderem allegar escassez de recursos, uma contribuição modica e mensal para a caixa escolar.” (grafia original).

Enquanto a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934, art. 150, alíneas b e e) previa uma limitação nas matrículas, de acordo com as condições do equipamento público e o número de professores, a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937, art. 130) exigia uma contribuição para a caixa escolar para todos que não comprovassem escassez de recursos. Além de expressar uma concepção bastante limitada de gratuidade, isso contribuiu para uma concepção discriminatória de classes, fazendo reduzir o número de matrículas e a permanência na escola. [saiba mais II]

A Carta Magna de 1946 (BRASIL, 1946, art. 166) retomou alguns princípios de cunho social que estavam presentes nas Constituições de 1891 e 1934: “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”. Dando ênfase à educação pública como direito de todos, a normativa de 1946 (BRASIL, 1946) orientou rumos mais definidos para o ensino oficial, como se expressa no artigo 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 [...]

Assim, a Constituição de 1946 garante o ensino primário obrigatório e gratuito, reservando o ensino posterior em estabelecimento público gratuito para os que provarem a falta ou insuficiência de recursos, limitando o direito à educação e sendo bem mais restrita do que havia sido a Constituição de 1934. Embora na Constituição de 1946 a União não tenha firmado o compromisso com a gratuidade e a obrigatoriedade de ensino em todos os níveis, alguns estados-membros implementaram reformas nas suas constituições, explicitando suas intenções de promover o ensino obrigatório e/ou gratuito para um ou mais níveis.

No texto da Constituição Federal de 1967 as iniciativas estatais criaram precedência para que a União assumisse o compromisso da igualdade e da obrigatoriedade nacionalmente, pelo menos na letra da lei:

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. [...] II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais.

A garantia da “igualdade de oportunidade” esvazia-se ao afirmar que o ensino dos sete aos 14 anos será obrigatório apenas nos estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1967, art.168, caput, § 1º, inciso II). Ou seja, se não existe gratuidade para todos, mas tão somente nos estabelecimentos oficiais, consequentemente não pode haver igualdade de oportunidades para todos. De forma explícita, é a segunda vez que uma Constituição brasileira afirma a organização do ensino em forma de sistema (BRASIL, 1967, art. 168 e 169).

Seguindo a diretriz do Texto Constitucional anterior, a Constituição de 1967 preservou alguns aspectos da estrutura organizacional do sistema de ensino dos estados-membros, mantendo a orientação da educação nacional e incluindo a criação do Plano Nacional de Educação no artigo 8º:

“XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde; [...] Legislar sobre as [...] XVII - [...] q) diretrizes e bases da educação nacional”. Todavia, essa foi uma Constituição promulgada em um regime ditatorial; além das consequências nefastas que o autoritarismo impingiu em toda a sociedade, esse regime político impactou direta e indiretamente no direito à educação, fazendo retroceder em matérias relevantes como: a) no fortalecimento do ensino particular, instituindo bolsas de estudo como forma de substituição do ensino oficial gratuito; b) condicionando a gratuidade do ensino médio a um bom desempenho escolar; c) exigindo comprovação de insuficiência de pecúnia para os ensinos subsequentes ao primário; d) restringindo a liberdade acadêmica e perseguindo politicamente e policialmente aqueles que manifestassem posição contrária ao governo; e) reduzindo o percentual de receitas vinculadas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Pode-se perceber que não há ainda o reconhecimento do direito à educação como um direito fundamental e socialmente importante. [saiba mais III]

A Emenda Constitucional de 1969 reforçou a Constituição de 1967, esboçando um ensino gratuito e obrigatório que deixa de ser somente o ensino primário de quatro anos para se tornar um direito de todos aqueles que tinham de sete a 14 anos, mas que só foi efetivado com a Lei nº 5.692 de 1971, que estabeleceu o ensino de primeiro grau, inclusive com indício de ensino profissionalizante já nesse nível.

Com diferenças transitivas, esses textos constitucionais não asseguraram regras que oferecessem condições e meios de atender à demanda social por uma educação de qualidade, portanto, inclusiva e acessível. Nesse processo histórico, a Constituição de 1988 foi um avanço em termos de exigibilidade e compromisso com a ampliação desse direito a todos os brasileiros.

Os instrumentos legais que protegem o direito à educação

Evidentemente a educação é uma questão política e seu ordenamento reflete valores e ideologias que expressam contradições e conflitos sociais. Após o embotamento de um regime autoritário abusivo, manifestaram-se os anseios por uma democracia que há muito tempo vinha lutando para se instituir e que se positivou naquela que foi considerada a “Constituição Cidadã”. Os direitos sociais são expressos pela primeira vez em uma Constituição Federal, sendo a educação o primeiro direito a ser citado: “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Segundo Cury, a educação é reconhecida, assim, como “um direito social fundante da cidadania e o primeiro na ordem das citações” (2002, p. 18). Para Basílio (2009, p. 87),

a “identidade” através da qual se revela a Constituição não pode prescindir dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais [...] [desta forma,] as normas de direito social previstas no texto originário da Constituição de 1988 estão protegidas pela intangibilidade direcionada às cláusulas pétreas.

Assim, qualquer reforma que atinja a educação nunca poderá retroceder ao que já foi consubstanciado em seu núcleo fundamental, que foi reproduzido em sua essencialidade na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

Para explicar o direito à educação, tal como está constituído nas normativas federais contemporâneas, dividiremos o tema em três itens: 3.1 – Constituição Federal de 1988; 3.2 – Estatuto da Criança e do Adolescente; e 3.3 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 é a mais extensa no que diz respeito à educação, figurando em seu texto dez artigos específicos (art. 205-214) e outros artigos e incisos que citam a matéria (art. 5º; 6º, 22, XXIV; 23, V; 24; 30, VI; 205-213; e art. 60-61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). É importante compreender como cada um desses artigos garante não somente um direito à educação, mas direitos à educação.

Iniciaremos pelo artigo 205, que se refere à responsabilidade do poder público na garantia de educação para todos:

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.

Nesse artigo, o Estado brasileiro assume a primazia na responsabilidade de garantir seu cumprimento e, consequentemente, o papel principal das políticas públicas que tornem o direito à educação factível.

No artigo 206 estão delineados os princípios orientadores para garantia desse direito: a igualdade de condições, o padrão de qualidade, a liberdade de pensamento, o pluralismo de ideias, a gratuidade, a gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação e o piso salarial. Esses princípios estão fundados no direito à igualdade, avançando no sentido de reconhecer que essa igualdade deve levar em consideração as diferenças de oportunidades e de condição social, incluindo, portanto, a busca de justiça social para diminuir os abismos criados que aprofundam a exclusão. Assim, os princípios de igualdade de acesso e de permanência, a liberdade de ensino, pesquisa e aprendizagem e a garantia de qualidade na educação se destacam como orientadores da efetividade desse direito.

O artigo 208 é um dos artigos mais detalhados acerca da oferta, acesso e permanência no ensino regulamentar e específica em que termos o direito à educação será garantido. Começa reafirmando o dever do Estado brasileiro para com a educação gratuita e obrigatória, que será

[...] efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos quatro (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;² II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;³ III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;⁴ V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.⁵

O direito à educação não se faz sem políticas públicas que efetivamente garantam condições estruturais e conceituais para sua oferta com qualidade. A ampliação do direito à educação é expressa na legislação. Com as modificações ocorridas no inciso I, tanto na Constituição Federal quanto na LDB, a educação básica compreende atualmente: educação infantil (zero aos cinco anos), ensino fundamental (seis aos 14 anos) e ensino médio

(15 aos 17 anos). O conceito de educação básica obrigatória é ampliado, iniciando na educação infantil (quatro anos) e continuando até o ensino médio (17 anos), o que inclui o ensino fundamental (dos seis aos 14 anos). As novas determinações devem ser cumpridas pelo poder público até o ano de 2016, de acordo com o Plano Nacional de Educação (metas 1 a 4).

O inciso I do artigo 208 inova na garantia do direito à educação para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, sendo inconstitucional recusar matrícula aos alunos que ultrapassarem a idade regulamentar.

O inciso II do artigo 208 implica a progressiva universalização do ensino médio para todos, ampliando a concepção de educação básica. Identifica-se na Emenda Constitucional 14/1996 e na 59/2009 dois direitos ampliados: a universalização do ensino médio para aqueles que estão matriculados na “idade própria” e a progressiva universalização para os jovens e adultos, com oferta de acordo com suas necessidades.

No inciso III, do mesmo art. 208, a questão da oferta, do acesso e da permanência é enfatizada para o Ensino Especial: “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

Como vemos nesses três incisos, ao ampliar o acesso e a qualidade da educação pública, estamos ampliando o direito à educação. A luta por assegurar o cumprimento desse direito representa uma compreensão jurídica na qual a igualdade não é mais formal, e sim material; portanto, precisam ser reconhecidas as diferenças, incluindo a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Especial, para que o Estado brasileiro possa realmente assegurar o bem comum.

O inciso IV do artigo 208 da Constituição Federal brasileira de 1988 defende o direito à educação infantil, que vem cada vez mais se consolidando como direito às crianças e dever do Estado brasileiro, garantindo e exigindo que as instituições que atendem essa faixa etária passem a ser incorporadas como educativas. Além disso, no artigo 7º da Constituição

² Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

³ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006.

⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

de 1988, inciso XXV, consta como direito social dos pais trabalhadores urbanos e rurais “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, EC 53, 2006). Segundo o Relatório sobre Educação Infantil de 2012 (BRASIL, 2012, p. 17),

O que está em foco é o papel do Estado em relação aos direitos, às obrigações e às garantias às crianças a uma educação infantil de qualidade, que se concretiza, entre outras iniciativas, por meio do estabelecimento de padrões de qualidade, incluindo condições de acesso e de oferta, ou seja, expansão quantitativa qualificada.

O detalhamento na lei é importante para que se garanta o cumprimento do direito à educação como efetivo atendimento para aqueles que dependem de políticas públicas complementares.

Em seguida, o inciso V defende o direito ao “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. O ensino superior é historicamente o nível de ensino mais elitizado da educação pública e manteve seu acesso restrito por diferentes meios de seleção, sendo demandada sua ampliação para atender às mudanças sociais, como se pretendeu com as cotas e outros mecanismos de inserção nas instituições públicas superiores. Promover a ampliação da educação como direito no ensino superior compreende a expansão de vagas nas instituições públicas. Entretanto, o ensino superior vem sendo descentralizado com a diversificação de instituições privadas e as formas de financiamento de cursos de graduação particulares (ROSA, 2014), que não colocam o foco na educação como direito, mas como forma de atender a demandas de um mercado cada vez mais competitivo. A mesma lei que garante o direito à educação também abre brechas legais para sua fragiliza-

ção. Assim, a lei tem sido um instrumento de disputa de conflitos sociais, de conflitos ideológicos e de luta por projetos diferentes de sociedade.

Em ambos os aspectos, isto é, enquanto regras e procedimentos formais e como ideologia, não pode ser analisada nos termos metafóricos de uma superestrutura distinta de uma infraestrutura. (THOMPSON, 1987, p. 358).

Portanto, o direito à educação deve ser compreendido em suas especificidades, nas garantias que oferece aos grupos economicamente excluídos, às minorias e aos grupos historicamente mais vulneráveis.

O inciso VI enfatiza o direito de ensino noturno regular, adequado às condições do educando. A oferta do ensino noturno não é obrigatória, o que demonstra pouco comprometimento com essa modalidade educacional, que ainda é vista como um ensino independente, paralelo e inferior ao sistema de ensino regular (MACHADO, 2006). A expansão quantitativa da educação deve possibilitar a ampliação dos direitos sociais para assegurar o acesso àqueles que foram impedidos, pelas condições econômicas e sociais, de estudar na idade regulamentar. Portanto, a ampliação da obrigatoriedade do Estado é fundamental para assegurar o direito à educação a esses educandos.

O artigo 208 finaliza com o inciso VII, que se refere aos programas de apoio à permanência dos alunos na educação básica “por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Esse inciso é parte do reconhecimento da desigualdade social e econômica que exige do Estado brasileiro políticas complementares para garantir o acesso e a permanência dos educandos na escola. Melchior (1979) criou o conceito de “gratuidade ativa” para defender que o Estado brasileiro, além da oferta de matrículas, deve oferecer as condições para efetivar esse direito a todos. O artigo 208 contém ainda três parágrafos

que reforçam o compromisso do Estado brasileiro e da sociedade com a educação, assegurando mecanismos de reivindicação desses direitos:

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; § 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente; § 3º - Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Esses parágrafos criam um instrumento complementar de reivindicação do direito à educação. Ao reconhecer a condição de direito público subjetivo do “ensino obrigatório e gratuito”, o Texto Constitucional garantiu

um direito do indivíduo, ainda que coletivamente considerado, a que corresponde uma prestação obrigatória pelo Estado, passível de ser exigida em juízo quando de seu descumprimento, efetivada mediante a previsão da responsabilização da autoridade competente – prefeitos municipais e governadores de estado e distritais – pelo seu não oferecimento ou por sua oferta irregular. (BASÍLIO, 2009, p. 48).

Ou seja, o sujeito ativo é o indivíduo que exige do Estado brasileiro, sujeito passivo, o cumprimento de uma obrigação jurídica. O segundo parágrafo do artigo 208 afirma que “O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. Aqui se refere à possibilidade de responsabilizar diretamente o administrador público. Essa responsabilização da administração pública por meio da intervenção do Judiciário consolida o processo de judicialização da educação. Para Cabral (2008, p. 105) é preciso saber quem é o responsável pelo descumprimento do direito, pois

“a falta de conhecimento sobre quem é quem no âmbito da execução de nossos direitos, das políticas públicas e, mais especificamente, do direito à educação, muitas vezes inviabiliza o próprio exercício do direito.” [saiba mais IV]

O direito à educação se fundamenta na aceitação e fortalecimento do regime democrático pela maioria dos cidadãos e pela responsabilização do Estado. Para que possa exercer sua função, o Estado deve garantir a existência de instituições políticas e jurídicas confiáveis que cumpram o compromisso de assegurar direitos. Assim, para garantir o Estado Social de Direito, foram criados mecanismos para defender os cidadãos que tiverem suas necessidades fundamentais ameaçadas, como o direito público subjetivo, que é um instrumento individual de defesa do direito à educação. Duarte (2004, p. 113) sintetiza o conceito de direito público subjetivo como

[...] uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).

Assim, os indivíduos podem utilizar o direito público subjetivo como instrumento de controle para cumprimento do direito à educação, exigindo a atuação do Estado brasileiro, podendo constrangê-lo a criar ações para fazer cumprir tal direito.

A exigibilidade jurídica pode acontecer nos âmbitos administrativo, judicial e internacional. O nível administrativo é o primeiro nível de requerimento, podendo ser na forma direta ou indireta. As formas diretas



compreendem: direito de petição aos órgãos públicos – a petição deve ser encaminhada por escrito para que a ilegalidade ou abuso seja verificado; direito às informações públicas – também por meio de petição; direito de contestar critérios avaliativos; direito à ampla defesa e ao duplo-grau de jurisdição em procedimentos disciplinares. As formas indiretas são: requisição de serviços públicos pelo Conselho Tutelar; averiguação de queixas pelas Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Educação e Criança e Adolescente; e realização de queixas nas ouvidorias.

Muitas vezes, em vez de se realizar o requerimento no nível administrativo, recorre-se primeiro ao âmbito judicial para pressionar as autoridades a solucionarem os problemas com maior rapidez. O cidadão que identificar que um direito coletivo está sendo negado pode apresentar uma representação ao Ministério Público para que este tome as medidas necessárias, isso quando a negação do seu direito também atingir outras pessoas. Para propor uma ação judicial diretamente, é necessária a representação de um(a) advogado(a), mas para peticionar no Ministério Público essa representação não é obrigatória. *[saiba mais V]*

Essas ações judiciais são normas de estabilização da lei e têm a finalidade de assegurar o acesso à educação básica,⁶ prevendo meios jurídicos para garantir sua exequibilidade, como: mandado de segurança individual ou coletivo; mandado de injunção; ação popular; ação civil pública; ação direta de constitucionalidade; arguição de descumprimento de preceito fundamental; ação judicial da LDB. Pannunzio (2009) cita outros mecanismos “quase judiciais”: direito de petição aos poderes públicos, ao Conselho Nacional de Educação e aos Conselhos Tutelares. Além do direito de petição aos organismos internacionais: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC); Relator Especial para o Direito à Educação

da Organização das Nações Unidas (ONU); Comitê de Experts sobre a Aplicação da Recomendação Referente ao Status dos Professores (Ceart).

Um dos instrumentos de ação judicial é o mandado de segurança, que pode ser pleiteado por/para toda pessoa que não tenha concluído o ensino básico para, em razão da liquidez e certeza desse direito, previsto pela obrigatoriedade constitucional que determina que o Estado brasileiro oferte educação básica a todos, exigir que ele seja cumprido. Caso contrário, o cidadão pode recorrer às ações ordinárias, nas quais não cabe o mandado de segurança, pois exigem testemunhas ou provas para serem peticionadas. O mandado de segurança está previsto na Constituição e disciplinado pela Lei nº 12.016/2009.

A ação judicial inominada da LDB prevê que qualquer cidadão ou entidade possa defender o direito público subjetivo de acesso à educação básica sem precisar de autorização dos pais, mães ou responsáveis. Essa é a ação diretamente vinculada ao direito à educação; entretanto, segundo Pannunzio (2009), é muito pouco utilizada em defesa dos direitos expressos na LDB e deve ser mais divulgada para que seja aproveitada pelos educandos, pois foi criada especialmente com essa finalidade.

O mandado de injunção refere-se a uma situação na qual falte uma norma regulamentadora que viabilize o atendimento ao direito público subjetivo, conforme o inciso LXXI do artigo 5º da CF/88.

A ação popular é descrita na Lei nº 4.717/1965, sendo utilizada para denunciar descaso com o patrimônio público por parte do gestor público que atinja o direito à educação.

A ação civil pública pode ser pleiteada pelo Ministério Público ou por associação constituída há mais de um ano. Está prevista na Constituição Federal, sendo utilizada na defesa de direitos coletivos e difusos, como consta na Lei nº 7.347/1985. Pode ser utilizada, por exemplo, por um grupo de pais e mães de crianças com deficiência que não conseguiram matrícula nas escolas públicas.

⁶ Outras normas de estabilização da LDB são as normas que regulam o financiamento e a realização de concurso público para provimento do cargo de professor.

A ação direta de constitucionalidade é

de competência originária do STF [...], regulamentada pela Lei nº 9.868/99, e destina-se à incompatibilidade de lei ou ato normativo federal ou estadual frente a dispositivos da Constituição. (PANNUNZIO, 2009, p. 71).

Essa ação é a “arguição de descumprimento de preceito fundamental” e é um instrumento restrito a algumas entidades, inacessível à maioria delas e aos cidadãos diretos.

O que revela a exequibilidade de um direito é o grau de compromisso assumido pelo Estado brasileiro para dar as condições materiais de atendimento a esse direito; no caso da educação, o financiamento suficiente para dar condições de oferta de uma educação de qualidade. Assim, para tornar factível o direito à educação, é necessário que o Estado brasileiro priorize políticas públicas, cujas metas estão expressas no Plano Nacional de Educação, e para isso são tomadas outras medidas jurídicas que têm como objetivo proteger juridicamente o interesse individual e coletivo, como as leis ordinárias e complementares, as medidas provisórias, as emendas constitucionais, os decretos, planos, atos administrativos e regulamentos (BUCCI, 2002). Assim, para defender seu direito, os cidadãos contam com algumas estratégias coletivas, entre elas a organização política e a defesa de um Plano Nacional de Educação com financiamento vinculado para o atendimento de suas metas. A organização política é, sem dúvida, o instrumento mais importante em defesa da educação para todos. [saiba mais VII]

O direito à educação é um bem individual, mas também coletivo, portanto, sua exigibilidade tem caráter social e sua proteção é mais eficiente por meio de políticas públicas do que por meio de sua judicialização. De certa maneira, o uso de ações judiciais como a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança e a ação popular para

exigir o cumprimento de direitos educacionais como sendo um direito individual se mostra uma forma de cidadania participativa individualizada, mas não coletiva. O ideal é que o direito à educação seja atendido coletivamente, por isso, ao falarmos do direito à educação, insistimos na ampliação do Plano Nacional de Educação. O cumprimento do Plano Nacional de Educação consolida o Estado Social de Direito, tornando desnecessários os mecanismos individuais de ação judicial.

Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) implantou medidas protetivas para fortalecer direitos fundamentais já mencionados na Constituição Federal de 1988. Os artigos principais do ECA relacionados ao direito à educação são os artigos 53 ao 58. No artigo 53 afirma-se que “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”.

O artigo intencionalmente enfatiza a primazia do desenvolvimento da criança e do adolescente acima da dimensão cívica e de sua atuação no trabalho (ver artigo 2º da LDB/1996). Em seu primeiro inciso, busca garantir que as condições de acesso estejam asseguradas pelo Estado brasileiro e que os fatores intraescolares não impeçam a criança e o adolescente de permanecer na escola, reafirmando a luta pela igualdade, pois a equalização do acesso é uma luta em defesa do direito à educação que se encontra reforçada pelo artigo 206, inciso I, da CF/88 e o artigo 3º, inciso I, da LDB. Complementando esse inciso, a Lei nº 9.870/1999, no seu artigo 6º, impede a expulsão do aluno ou a retenção de seus documentos por parte da instituição. Nos incisos II e III o respeito pela diversidade é uma reiteração de um direito natural à pessoa humana e é um dos fatores intraescolares que foi reforçado pelo regulamento, juntamente com a possibilidade de

questionar critérios de avaliação, já que um dos maiores fatores de evasão é a reprovação e consequente retenção dos alunos. O inciso V especifica a necessidade de acesso à escola próxima da residência do aluno, que é também contemplada pelos artigos 3º, inciso VI, e 4º, incisos I a IV, da LDB/1996.

O artigo 54 do ECA reafirma os mesmos direitos postulados no artigo 208 da Constituição Federal, reconhecendo sua essencialidade na defesa do direito à educação como um direito fundamental. *[saiba mais VII]*

O artigo 212 especifica que “para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes”. O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) reafirmou o compromisso constitucional de proteção integral à criança e ao adolescente, utilizando para isso todos os meios jurídicos e judiciais cabíveis em sua defesa.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394 de 1996

A Lei federal nº 9.394/1996 é considerada a lei orgânica da educação, que define diretrizes para o sistema educacional. *[saiba mais VIII]*

O texto da LDB reconhece especialmente a formação para a cidadania, ampliando o conceito de educação para pensar em uma sociedade mais democrática, sem deixar de mencionar a educação para o trabalho. No parágrafo primeiro ela explicita que sua regulação dirige-se às instituições de ensino, a fim de garantir a realização dos objetivos educacionais preconizados por seus princípios.

O segundo artigo da LDB apresenta os princípios e fins da educação que serão orientadores para as políticas públicas:

Art. 2º - A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Assim como a Constituição Federal, a LDB afirma o dever da família e do Estado brasileiro, mas com uma diferença: na Constituição Federal o dever do Estado brasileiro é citado em primeiro lugar, na LDB a família é citada antes. Ainda sobre o dever do Estado e da família, o artigo 4º da LDB reafirma que é dever do Estado brasileiro a educação e no artigo 6º reforça a obrigação dos pais ou responsáveis de efetuar a matrícula dos menores que estejam na faixa etária dos quatro aos 17 anos.

O artigo 3º apresenta os princípios que devem ser base para a educação no Brasil, em qualquer nível, etapa e modalidade de ensino. Esses princípios fundamentam o direito à educação. O inciso “I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” desse artigo 3º está relacionado ao artigo 206, inciso I, da Constituição Federal e ao artigo 53, inciso I, do ECA. Assegura-se o direito à permanência, sendo que o Estado brasileiro tem o dever de oferecer as condições, assim como a escola deve desenvolver estratégias para garantir a permanência dos alunos. Nesse artigo ficam implícitos a necessidade de implementação de metodologias pedagógicas que estimulem a inclusão dos alunos na escola e o dever do Estado de possibilitar os meios de acesso, como transporte e alimentação, aos estudantes matriculados na rede pública de educação básica.

O conteúdo do inciso “II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber” está assegurado tanto na Constituição quanto nos artigos 15 e 17 e no inciso III do artigo 53 do ECA, sendo, além disso, um direito inerente à pessoa humana. O inciso III reforça o pluralismo de ideias e o inciso IV enfatiza o “respeito à liberdade e apreço à tolerância”. Esses três incisos do art. 3º da LDB (II, III, IV) são complementados pelos incisos “X – valorização da experiência extraescolar” e “XII – consideração com a diversidade étnico-racial”, que buscam concretizar um ideal de sociedade mais democrática, corroborando a proposta do modelo de gestão democrática implementado no inciso VIII, que regula esse modelo somente para as escolas públicas. Além disso,

esses valores plurais podem ficar limitados pelo artigo 22, pelo artigo 1º § 2º e pelo inciso XI do artigo 3º, em que há uma definição legal de que a educação escolar deve estar diretamente vinculada ao mundo do trabalho e às práticas sociais estabelecidas. Isso nos leva a questionar se essa liberdade de pensamento, diversidade e pluralidade não é limitada pelas demandas de uma sociedade capitalista baseada no assalariamento e, portanto, focada em conhecimentos técnicos que atendem a um mercado de trabalho competitivo, excludente, cuja prática predominante nas relações de trabalho é a exploração.

O inciso V do artigo 3º, assim como o artigo 7º da LDB, reconhece a coexistência de instituições públicas e privadas e o artigo 7º versa sobre as condições para a iniciativa privada atuar na área educacional. O inciso VI não inova, reforçando a importância da gratuidade, que é um aspecto fundamental do direito à educação. O inciso VII reconhece a valorização dos profissionais como um dos princípios da educação sem, no entanto, se comprometer com mudanças concretas, o que atrasa o avanço da qualidade da educação e nos remete ao inciso IX, que explicita a defesa dessa qualidade. Infelizmente essa garantia de qualidade, que atenda a padrões mínimos, ainda não ocorre na prática, sendo um ponto fundamental na defesa do direito à educação e estando presente no Plano Nacional de Educação.

O artigo 4º da LDB é o artigo que está mais comprometido com a defesa do direito à educação articulado ao dever do Estado brasileiro para com a educação escolar pública, que será efetivado mediante a garantia de educação básica, educação infantil, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, ensino noturno e educação superior, assegurando programas suplementares e padrões mínimos de qualidade e acessibilidade, conforme já expresso no art. 208 da Constituição Federal de 1988.

Os incisos I, II, III, IV e VIII desse capítulo sofreram modificações a partir da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Essas modificações obrigam os governos municipais e estaduais a implementarem ações para regularizar

e garantir a inclusão das crianças a partir de quatro anos no ensino básico, obrigatório e gratuito, até 2016. Há uma ampliação no conceito de educação básica, com a LDB e as inclusões posteriores, que trazem a ideia de acesso ao conhecimento de forma sistematizada, unindo assim as três etapas obrigatórias: pré-escola (quatro aos cinco anos), ensino fundamental (seis aos 14 anos) e ensino médio (15 aos 17 anos).

A educação infantil, anterior aos quatro anos, referida no inciso II, não foi contemplada como obrigatória, apenas como gratuita. Segundo Lombardi (2014, p. 331), pelo menos teoricamente, a etapa inicial da educação infantil seria obrigação do patronado, conforme regula o inciso XXV do art. 7º da Constituição Federal, estabelecendo a “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas”. Porém, essa é uma responsabilidade que o empresariado não assume e sobre a qual os juristas não consensuam em uma interpretação ou em ações legais comuns.

O direito à educação infantil obrigatória e gratuita para todas as crianças com menos de quatro anos ainda precisa ser conquistado na realidade brasileira contemporânea, embora esteja garantido na lei. A própria educação básica, como direito, passou por um longo processo de consolidação, conquistando sua institucionalização principalmente após a Lei nº 11.274/2006,⁷ quando o ensino fundamental passou a ser obrigatório por nove anos, iniciando o processo escolar para as crianças a partir dos seis anos de idade. Com a Lei nº 12.796/2013 a educação básica obrigatória se inicia a partir dos quatro anos de idade. *[saiba mais IX]*

O inciso VIII refere-se ao “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material

⁷ A partir da Lei nº 11.114/2006 já era obrigatório aos pais matricularem seus filhos aos seis anos de idade. Na redação dada pela Lei nº 12.796/2013 no artigo 6º, “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade”.

didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”, trazendo uma ampliação importante de atendimento aos alunos pelos programas suplementares para toda a educação básica, e não apenas para o ensino fundamental.

Ainda no inciso IX desse artigo, a LDB define que é dever do Estado brasileiro garantir “padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” Segundo Cabral e Giorgi (2012, p. 123) a subjetividade desse texto “dificulta a efetivação desse direito, até porque, em cada região do país, em cada escola, para cada aluno individualmente, deveriam ser verificados quais são esses ‘insumos indispensáveis’.”

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) estabelece mudanças na definição do orçamento, com o intuito de oferecer as bases legais para orientar a construção de políticas públicas. A intenção é alcançar padrões de qualidade para que se faça cumprir o direito à educação.

O direito à educação no Plano Nacional de Educação e o contexto atual

Sem a LDB/1996 seria praticamente impossível elaborar o PNE sob forma de lei. O Plano Nacional de Educação, ao ser institucionalizado, legalmente obriga o Estado brasileiro a cumprir regras normativas que definem, por exemplo, o percentual e a forma de financiamento. Por isso, mais importante do que pensar na judicialização do direito à educação, é a conquista de políticas públicas que garante que a educação seja acessível a todos, inclusive àqueles que não saberiam como defender seus direitos individualmente ou em pequenos coletivos. *{saiba mais X}*

Para se efetivar um Plano Nacional de Educação é necessário um forte compromisso do Estado brasileiro com a política educacional. A partir da tendência de integração nacional, quando é criado o Ministério da Educação, a fim de estruturar, de forma articulada e centralizada, um sistema nacional de ensino, inicia-se também uma concepção de planejamento nacional.

Esse planejamento pode ser mais ou menos participativo. O direito à livre associação é garantido a todos os brasileiros e é imprescindível para a defesa dos direitos, podendo ser exercido nos conselhos escolares e comissões; para conhecer a proposta orçamentária dos municípios, estados-membros e União; e para participar de plebiscitos, referendos e iniciativas populares.

Ao utilizar vários mecanismos de exequibilidade do direito à educação, defendemos o interesse coletivo e possibilitamos que o direito à educação seja realmente efetivado, com qualidade e para todos. E um dos mecanismos coletivos é exigir o cumprimento do Plano Nacional de Educação.

O projeto de lei do primeiro PNE foi protocolado na Câmara dos Deputados em fevereiro de 1998 e em 9 de janeiro de 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172. No artigo 2º do PNE está previsto que: “A partir da vigência desta lei, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”.

O segundo Plano Nacional de Educação está regido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O conceito de direito à educação subjacente às proposições elaboradas no PNE visam à garantia de

educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as e [...] a universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia de permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens e adultos/as, em todas as etapas e modalidades. (ABREU; CORDIOLLI, 2011, p. 57).

Essa definição acerca do direito à educação enfatiza tanto o acesso quanto a permanência e a qualidade da educação. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece em seu artigo 2º as diretrizes do PNE e detalha seu objetivo central, que é fortalecer e ampliar o acesso ao direito à educação com qualidade, e por isso todas as metas têm relação com a

defesa desse direito para todos, buscando democratizar e expandir o acesso, garantindo a qualidade na oferta de vagas.

No Brasil ainda há um número significativo de crianças e adolescentes que não têm acesso ou condições para permanecer na escola. Mesmo com a expansão, as políticas públicas não têm conseguido garantir a qualidade necessária para que o direito à educação se efetive. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD, IBGE, 2015), a taxa de analfabetismo apresenta pequena diminuição, de 8,6% em 2011 para 8,5% em 2013. Além disso, ainda há crianças fora da escola: aproximadamente 1,6% da população entre os seis e os 14 anos não está matriculada na escola. Entre a população de 15 a 17 anos, a taxa de matrícula subiu de 83,7% em 2011 para 84,3% em 2013. Na educação infantil também houve aumento de 77,4% para 81,2%.

As metas 1, 2, 3 e 4 (BRASIL, Lei nº 13.005/2014) decorrem do direito à educação com qualidade, buscando a universalização no atendimento ao ensino infantil, fundamental, médio e especial, com prazo estipulado até 2016. Se cumpridas as metas, alcançaremos um novo patamar no atendimento do direito à educação.

Para garantir essa expansão com qualidade é preciso garantir também o financiamento e compreender a pressão que as metas exercem, principalmente nos municípios. As estratégias de atendimento desse direito devem acontecer na elaboração das políticas públicas para que se possa realmente expandir a oferta da educação com qualidade para a sociedade.

Algumas ações têm sido fundamentais para atender ao direito à educação expresso no PNE, como: a inclusão do financiamento das creches no Fundeb, a aprovação dos conceitos de Custo Aluno Qualidade e Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como parâmetros para o investimento público, a determinação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação, a destinação de 10% do PIB nacional para a educação até

2024, entre outras determinações que ampliaram a inclusão e as políticas de acesso e permanência nas escolas e nas universidades.

Desafios para efetivar o direito à educação

O direito à educação, que é um direito social, fundamentado pela norma jurídica (CF/88) e regulamentado pela lei (LDB – Lei nº 9.394/96), exige implementação de políticas públicas para que o Estado brasileiro cumpra seu dever perante a sociedade.

As condições de acesso e de permanência na escola com efetivo aprendizado são os desafios a serem enfrentados por meio de políticas públicas específicas para democratização da educação, com compromisso de ampliação da oferta gratuita para a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior. A inclusão da educação infantil no Texto Constitucional enfatiza também a compreensão da importância da oferta dessa etapa educacional e incentiva sua expansão.

A obrigação do Estado brasileiro é garantir o atendimento com qualidade em todas as etapas da educação básica, reforçando inclusive o acordo estabelecido de uma sociedade mais justa e igualitária, buscando firmar o direito de todo cidadão: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 3º, inciso III).

Oliveira (2005) propõe um índice de aferição da qualidade que leve em conta três dimensões: os insumos, os resultados e os processos. Na busca de definir esses parâmetros, foi escrito o Parecer nº 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX, artigo 4º, da LDB, apontando três desafios para a educação: “1) a necessidade de real valorização da carreira do magistério; 2) a ampliação do financiamento da educação; e 3) uma melhor organização da gestão” (BRASIL, 2010). Em relação aos insumos, colocou

como referência o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Com a definição de uma referência de avaliação da qualidade, o Estado brasileiro se compromete com políticas educacionais que atendam a essa exigência. Além disso, a homologação desse Parecer poderá servir de referência para a exigência jurídica de um direito que está assegurado na LDB/1996 e na Constituição Federal de 1998, no inciso VII do artigo 206.

O direito à educação como direito humano (MONTEIRO, 2003; DHESCA, 2007) também pode ser avaliado a partir de quatro critérios: *i)* disponibilidade de recursos materiais, técnicos e pessoais exigidos para garantir seu cumprimento, como a valorização dos profissionais da educação; *ii)* acessibilidade, com garantia da não discriminação (de qualquer espécie) e facilidade de acesso a todos (atender a todo o território nacional); *iii)* aceitabilidade ética, cultural e individual, atendimento a critérios qualitativos – atendendo a resultados no ensino –, professores com qualificação profissional e condições materiais de funcionamento; e *iv)* adaptabilidade às diferenças, incluindo competências profissionais que promovam os direitos humanos.

Outros desafios para garantir o direito à educação são: *i)* fortalecer a educação básica para quem não está na faixa etária regulamentar, ou seja, para jovens, adultos e portadores de deficiência, compreendendo que a educação é para todos; *ii)* garantir a liberdade e isonomia no ensino religioso, a fim de garantir um Estado laico; e *iii)* considerar questões étnico-raciais e de gênero e outros fatores de exclusão para o fortalecimento do princípio de não discriminação no ensino; *iv)* garantir o acesso ao ensino para a população encarcerada; e *v)* expandir políticas afirmativas.

Neste capítulo apresentamos o processo de objetivação do direito à educação nos textos legais, considerando esses textos como a expressão de uma intencionalidade política. Um dos instrumentos para assegurar o direito à educação é seu reconhecimento como direito público subjetivo. Ao requerer a educação como direito público subjetivo, esse sujeito de

direitos é chamado para definir que “educação” está sendo requerida e a se comprometer com sua defesa como bem comum. Esse direito é individual e também coletivo e, para que se torne efetivo, é fundamental que se implementem políticas públicas que assegurem o seu acesso e a sua qualidade, não só para cidadãos universalmente iguais, mas também, e principalmente, pensando nas diferentes condições de acesso e permanência, para que realmente se garanta a qualidade do ensino. O compromisso do Estado deve ser com essa educação socialmente referenciada e pautada na qualidade de oferta como política pública, implementando mecanismos regulatórios que substancialmente garantam uma educação de qualidade para todos.

Saiba Mais

{Saiba Mais I} - A disponibilidade analisa se existem os recursos materiais, técnicos e pessoais exigidos para garantir seu cumprimento; aqui se inclui a valorização dos profissionais da educação. A acessibilidade analisa se o direito à educação é atendido, garantindo a não discriminação (de qualquer espécie) e a facilidade de acesso a todos (atender a todo o território nacional); e analisa ainda a aceitabilidade ética, cultural e individual, incluindo a competência e a qualificação dos profissionais da educação.

{Saiba Mais II} - O Estado de Direito é uma conquista histórica e seu processo de consolidação revela a interdependência dos direitos humanos, sociais e fundamentais. Durante o regime ditatorial brasileiro de 1937 a 1945, a fragilização de um direito impactava em vários outros direitos. Na Constituição de 1937, os artigos que se referiam à educação estavam na parte do Texto Constitucional dedicado à família (BRASIL, 1937, art. 125), o que indica a ausência de compromisso do Estado brasileiro no que concerne ao direito à educação.

{Saiba Mais III} - Na Constituição de 1967, ainda em relação ao direito à educação, o inciso V do artigo 168 manifesta a permanência da influência da igreja católica, ou seja,

a laicidade continua não sendo assegurada nas instituições públicas, atingindo assim o direito humano a uma educação com qualidade ética em defesa da diversidade. Não há registros que possam esclarecer se existiam outras manifestações religiosas e culturais nas escolas públicas, entretanto, a primazia do catolicismo criou um ambiente de aculturamento que excluía a diversidade religiosa e, consequentemente, gerava uma educação excludente. Após a Emenda Constitucional de 1969, aumenta a subordinação dos entes federados ao poder do Executivo federal. Assim, a gestão do sistema educacional torna-se cada vez mais centralizada na medida em que o regime ditatorial amplia suas estratégias de controle. Os direitos à liberdade de expressão, de filiação política e de manifestação estavam impedidos e, consequentemente, a educação ficava aquém de seu potencial de formação para a cidadania.

{Saiba Mais IV} - Quanto ao debate sobre a concepção liberal de hierarquização dos direitos e a orientação social democrática dada ao Texto Constitucional brasileiro de 1988, ver o trabalho de Basílio (2009). O Estado Social de Direito deve assegurar o cumprimento de direitos. Sousa Santos (2007, p. 34) pondera que: “É evidente que o sistema judicial não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças. Mas tem que assumir a sua quota-parte de responsabilidade na resolução. O sistema judicial está, hoje, colocado perante o seguinte dilema, se não assumir a quota-parte da sua responsabilidade, continuará a ser independente de um ponto de vista corporativo, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente”.

{Saiba Mais V} - A descrição dos instrumentos de judicialização da educação e os exemplos de como fazer uma petição podem ser encontrados no sítio eletrônico “Direito à educação e acesso à justiça”, disponível em: <<http://www.direitoeducação.org.br>>.

{Saiba Mais VI} - Outros artigos que tratam diretamente da responsabilidade do Estado brasileiro para com a educação são os artigos 210 a 214. Esse direito também é citado em vários outros momentos na Constituição Federal, a fim de assegurar seu cumprimento (VIEIRA, 2001), como nos artigos 7º, 30, 35, 150, 225, 227 e 242 e nos artigos 53, 60, 61

e 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O direito à educação foi uma conquista política e é tarefa de todos exigirem que o Estado brasileiro ofereça condições para efetivá-lo.

{Saiba Mais VII} - Para maior detalhamento dos regulamentos vinculados ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dos comentários acerca de cada item, recomenda-se a leitura do documento do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) atualizado até a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, disponível no sítio eletrônico do MPPR: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_anotado_2013_6ed.pdf>.

{Saiba Mais VIII} - A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) havia sido prevista na Constituição Federal de 1934, entretanto, o primeiro projeto de lei somente foi encaminhado ao Legislativo em 1948 e, no percurso, seu texto final distanciou-se do anteprojeto original e eliminou a efetividade da lei (AZANHA, 2004). A Lei nº 4.024 (LDBEN), sancionada em 20 de dezembro de 1961 e reformada pelas leis nº 5.540/1968 e nº 5.692/1971, fixou algumas linhas gerais para um sistema nacional de educação e diretrizes fundamentais para dar unidade ao sistema de ensino. Em 20 de dezembro de 1996 essa primeira LDB foi substituída pela Lei nº 9.394/1996, e sua promulgação aconteceu em um contexto de conflito de interesses e luta de poder (ROCHA, 1996). Esse embate se justifica pela relevância que a LDBEN adquire no contexto de um Estado de Direito, pois atua como lei complementar à Constituição Federal de 1988 e, dessa forma, não pode ser violada por qualquer lei federal ordinária que pretenda estabelecer algo diverso do que ela preconiza.

{Saiba Mais IX} - O legislador atribuiu prioridade à educação básica para todos os cidadãos, sem distinção. Ou seja, os incisos I e II garantem educação para todos os educandos, inclusive aqueles com deficiência e os jovens e adultos (art. 37 e 38). Portanto, a matrícula não pode ser negada, é obrigatório que todos(as) sejam aceitos(as) na escola, pois todos(as) têm direito à educação.

{Saiba Mais X} - O Plano Nacional de Educação e as orientações para os planos municipais podem ser encontrados no sítio eletrônico do Ministério da Educação, disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. As orientações para a realização dos Planos Municipais de Educação podem ser acessadas no mesmo sítio eletrônico e estão disponíveis em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>.

Referências

- ARAUJO, L.; NUNES, V. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ARRUDA, M.; CALDEIRA, C. *Como surgiram as constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE Projeto Educação Popular para a Constituinte, 1986.
- AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: *Educação básica: políticas, legislação e gestão*. São Paulo: Pioneira, 2004.
- BACCI. 500 anos de demografia brasileira: uma resenha. *Revista Ponto de Vista*, Unicamp, Campinas, v. 19, n. 1, 2002.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Os direitos à educação e o STF. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 16, out./dez 2009.
- BASILIO, D. R. *Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania*. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito)–USP/FD, São Paulo, 2009.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CABRAL, K. *A justicialidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil*. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação)–Unesp/FE, São Paulo, 2008.
- CABRAL; DI GIORGI. O direito à qualidade da educação básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. *Educação*, PUC, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/8412>>. Acesso em: 1º jan. 2015.

- CASTANHA. O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira. *Revista Brasileira de História da Educação*, n. 11 jan./jun. 2006.
- CURY; FERREIRA. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances: estudos sobre educação*, ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de pesquisa*, n. 116, p. 245-362, jul. 2002.
- DUARTE, C. Direito público subjetivo e políticas públicas educacionais. *Revista São Paulo em Perspectiva*, n. 18, v. 2, p. 113-118, 2004.
- MACEDO, M. R. et al. Histórico da inclusão escolar: uma discussão entre texto e contexto. *Psicologia Estudos*, Maringá, v. 19, n. 2, jun. 2014.
- MACHADO. O significado socioeconômico e o desafio da construção de um currículo. *EJA: formação técnica integrada ao ensino médio*. Boletim 16. MEC/PROJEA, 2006.
- MALISKA, M. A. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.
- MELCHIOR, J. Financiamento da Educação. In: *Projeto Educação*. Brasília: Senado Federal (Comissão de Educação e Cultura); UnB, 1979. t. IV.
- MONTEIRO, A. R. O pão do direito à educação. *Revista Educação Sociais*, Unicamp, Campinas, v. 24, n. 84, 2003.
- MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O direito à educação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- OLIVEIRA; ARAUJO. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, 2005.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2002.
- PANNUNZIO, E. O Poder Judiciário e o direito à educação. In: RAINERI, N. B. S. (Coord.); RIGHETTI, S. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: EdUSP, 2009.

RANIERI; RIGUETTI. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: EdUSP, 2009.

ROCHA, M. Z. B. Política e educação: os bastidores da LDB. *Revista Ensaio: avaliação política pública educacional*, Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 4, n. 12, p. 265-288, jul/set, 1996.

RODRIGUES, A. M. R. V. *O movimento da Escola Nova no sul do Mato Grosso*. 2006. Dissertação (Mestrado em História)–UFMS, Dourados, 2006.

ROSA, C. Marcos legais e a educação superior no século XXI. *Revista Eletrônica de Educação*, Unesp, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 236-250, 2014.

SIFUENTES, Mônica. *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

SOUSA SANTOS, B. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

THOMPSON. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOMASEVSKI, K. *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*. ONU: Consejo Económico y Social, 2004. Disponível em: <<http://www.oei.es/decada/portadas/G0410331.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos CEDES*, Unicamp, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira Estudos Pedagógicos*, Inep, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, mai./ago. 2007.

Referências documentais

ABREU; CORDIOLLI. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação* (apresentação Vital Didonet). Brasília: Ed. Plano, 2000.

_____. *Documento final da Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2010.

_____. *O PNE 2014-2023: metas e estratégias*. Brasília: MEC, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Coletânea de textos da Conae*. Brasília: 2014.

_____. Ministério da Educação. *Relatório Educação para Todos*. Brasília: MEC 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=15774&Itemid>. Acesso em: dez. 2014.

_____. Ministério da Educação. *Relatório Educação Infantil*. Brasília: MEC, 2012. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579:educacao-infantil&Itemid=1152> Acesso em: dez. 2014.

DHESCA. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Sociais, Culturais e Ambientais. *Direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Disponível em: <<http://www.plataformadh.org.br/>>. Acesso em: 1º jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2015.

Referências legais

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: promulgado em 13 de julho de 1990. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de Legislação.)

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2001.

_____. *Emendas constitucionais*: em 3/9/1926; *Decreto nº 1.331-A/1854*; em 14/1996; em 53/2006; em 59/2009. Brasília: Senado Federal; MCT/CEE, 2015.

_____. *Leis Complementares*: Lei 12/08/1824-1899; Lei 4.024/1961; Lei 4.717/1965; Lei 5.692/1971; Lei 7.347/1985; Lei 11.114/2005; Lei 11.274/2006; Lei 12.711/2012; Lei nº12.796/2013; Lei 13.005/2014. Brasília: Senado Federal; MCT/CEE, 2015.

_____. MEC. CNE. CEB. *Parecer CNE/CEB nº 8/2010*. Aprovado em: 5 mai. 2010.

_____. MEC. Educação infantil: subsídios para construção de uma sistêmática de avaliação. Portaria nº 1.147/2011. Brasília, MEC/SEB, 2012.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Atos legislativos e decretos do governo. 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, Natal: Depto de Imprensa, 1948 (demais anos).

