



LIMITES E POSSIBILIDADES DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

Roberto da Silva¹

RESUMO: Considerando a emergência de novos sujeitos de direitos após a Constituição Federal de 1988, este artigo analisa as limitações do conceito Direito à Educação preconizado pela legislação educacional brasileira e explora novas possibilidades de ampliação deste direito para o atendimento de grupos e minorias sociais até não atendidos pelas políticas públicas de Educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação, Direito à Educação, política educacional, Pedagogia Social

Norberto Bobbio, em seu livro *Estado, Governo e Sociedade* (1987:13), dedica-se a explicitar a qualidade e a natureza das dicotomias, usando como exemplo o que ele chama de “*a grande dicotomia: o público e o privado*”.

Para o pensador italiano,

podemos corretamente falar de uma grande dicotomia quando nos encontramos diante de uma distinção da qual se possa demonstrar a capacidade de: a) dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser simultaneamente compreendido pela segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes nela tenha lugar, e principalmente, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias.

Enfim, Bobbio quer dizer que os dois termos de uma dicotomia podem ser definidos um independentemente do outro, ou então apenas um deles ser definido,

¹ Roberto da Silva é professor Livre Docente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. kalil@usp.br.

ganhando o outro uma definição negativa. Assim define-se a paz, e, por oposição, se tem a guerra; define-se o público e a definição de privado se torna imperativa, ambos termos irreconciliáveis entre si. Por analogia, ao concebermos a Educação como direito público e subjetivo, está excluída a idéia de que a Educação possa ser concebida como condicionada a quaisquer outro parâmetro que não o exercício dos direitos de cidadania.

Lembremos Marshall (1967), para quem a cidadania tem, como corolário necessário, o exercício de direitos civis, políticos e sociais, sendo a Educação um atributo inerente ao exercício dos direitos civis e sem o qual não pode o indivíduo plenamente exercitar os direitos sociais e políticos.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei No. 9.394, de 26 de dezembro de 1996) resolveram ignorar aquela dicotomia a que se refere Bobbio, reconhecendo como legítima a coexistência de um sistema público e de um sistema privado de ensino, que se interpenetram e possuem vasos comunicantes entre si.

Art. 209º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da Educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

A mesma constituição (Artigo 208, I da CF 88), porém, reafirmou, como prega Marshall, a Educação como componente inerente à cidadania, definindo o Ensino Fundamental de oito anos² como público, obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso a ele na idade escolar.

A Constituição de 1988, entretanto, ao estabelecer apenas o Ensino Fundamental de oito anos como público, obrigatório e gratuito, logo, como direito do cidadão e como dever do Estado, criou outras ambigüidades que, estas sim, constituem brechas, tanto para o cumprimento da obrigação por parte do poder público quanto para os ataques privatistas, como o que identificamos na pauta da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A creche e a pré-escola estão inscritas dentro do Direito à Educação, são públicas e gratuitas, mas não são obrigatórias por parte do poder público. Isto significa que a conquista da creche e da pré-escola por parte das comunidades que delas precisam deve ser, de acordo com nossas práticas políticas, resultado da

² A lei nº 11.274, de 6 de Fevereiro de 2006 alterou a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

mobilização popular ou de ações do Conselho Tutelar ou do Ministério Público, pois este direito, no jargão jurídico, não é auto-aplicável.

A Educação Profissional e o Ensino Superior não estão inscritos dentro do Direito à Educação. Ainda que o Estado brasileiro aceite gerir e manter uma rede de escolas técnicas federais, uma rede de universidades federais, e que permita aos estados e municípios criar, manter e administrar universidades estaduais e municipais, o acesso se dá, segundo os termos da própria Constituição Federal, pelo “mérito individual”.

Art. 4º O dever do Estado com Educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (grifo nosso).

Ao contrário de inúmeros autores que sustentam ser a Educação direito público subjetivo, e também contrariamente aos julgados dos tribunais, que, segundo veremos na jurisprudências selecionadas, sustentam ser a Educação direito público subjetivo, a correta leitura e interpretação do § 1º do artigo 209 da Constituição de 1988 permite claramente entender que apenas o acesso ao ensino fundamental constitui direito público subjetivo, sendo os demais níveis e modalidades de ensino, como ensina a regra do direito, direito público objetivo.

Art. 209 – O dever do Estado para com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

(...) § 1º - o acesso ao ensino público e gratuito é direito público subjetivo.

Para melhor entender a diferença entre direito público subjetivo e direito público objetivo é importante compreender que:

O primeiro representa as regras de direito impostas ao proceder humano, são regras de comportamento a que o indivíduo deve se submeter. Designa o direito enquanto regra: jus est norma agendi. É o conjunto das regras jurídicas que regem o comportamento humano, de modo obrigatório. O direito objetivo é o preceito que tem como finalidade regulamentar o comportamento humano na sociedade e tem como característica principal a força coercitiva imposta pela própria sociedade que o criou. O direito objetivo vive sobre a definição romana: iuris

praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere (Os preceitos do Direito são: viver honestamente, não lesar a ninguém e atribuir a cada um o que é seu). (MARKY, 2003).

O direito objetivo representa a ordem social obrigatória estabelecida para regular a questão do meu e do seu. O direito subjetivo significa poder; é o conjunto de faculdades que as pessoas têm, conferido pela regra de direito. É a prerrogativa de que uma pessoa é titular. É a faculdade reconhecida à pessoa pela lei e que lhe permite realizar determinados atos. É a faculdade do ser humano de invocar a lei na defesa de seus interesses. É a faculdade que deriva da norma: jus est facultas agendi?'. (ABDALA, 2003).

A imputação de responsabilidade ao administrador público pelo não oferecimento da Educação pública é decisiva para aclarar o entendimento sobre quem são os pólos passivo e ativo do direito subjetivo e até onde vai a responsabilidade do poder público.

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

(...) § 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade (grifo nosso).

O que depreendemos destas definições do direito objetivo e do direito subjetivo é que apenas e tão somente o Ensino Fundamental constitui direito público subjetivo. A oferta dos demais níveis e modalidades de ensino requer ações, individuais ou coletivas, para que o poder público possa oferta-los.

A LDB dispõe sobre o Direito à Educação e sobre o dever de educar, fixando a organização da Educação nacional, indicando as atribuições da União, dos estados e municípios, indicando as possibilidades de integração dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino, tratando da composição da Educação escolar, dividindo-a em Educação Básica (que abrange a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio) e Educação Superior. A LDB dispõe também sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA) para aqueles que não tiveram acesso ou que

não tenham concluído o ensino fundamental e médio na idade própria, da Educação Profissional, da Educação Especial, do Ensino Superior, dos profissionais da Educação e dos recursos financeiros destinados à Educação.

A LDB é relevante também porque normatiza, em âmbito nacional, o ensino formal, aquele cujo currículo é obrigatório, cujo ensino só pode ser ministrado por professores habilitados regularmente, que está sujeito aos regimentos aprovados e à supervisão dos órgãos legalmente competentes e que podem expedir diplomas devidamente validados pelo Ministério da Educação (MEC), pelas secretarias de Educação e órgãos fiscalizadores das atividades profissionais.

A educação escolar, por sua vez, se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias, devendo o ensino ser ministrado com observância de princípios de:

- a) igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
- b) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- c) pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- d) respeito à liberdade e apreço a tolerância;
- e) coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- f) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- g) valorização do profissional da Educação escolar;
- h) gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- i) garantia de padrão de qualidade;
- j) valorização da experiência extra-escolar;
- k) vinculação entre a Educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Já em seu Artigo 1º, a LDB estabelece relação entre a Educação escolar - da qual trata especificamente - e os outros *processos formativos* presentes nas relações familiares, na convivência humana, nos ambientes do trabalho, nos movimentos sociais e nas organizações da sociedade civil, enfatizando sua vinculação com o mundo do trabalho e com as práticas sociais, em clara alusão aos processos produtivos da sociedade contemporânea e à cidadania política.

À Educação escolar é atribuída, como se vê, não só a extraordinária responsabilidade da formação, mas também o fomento à participação, à coresponsabilidade e à interação social, que será melhor explicitada, em outros artigos, com a idéia de controle social da Educação.

O alcance da LDB avança ainda para as questões relativas aos objetivos e ao Direito à Educação, ao lugar e peso do público no processo educacional, às questões de ordem administrativa, financeira, formação docente, acesso e permanência dos alunos, situando a Educação formal no universo de práticas sociais e institucionais que lidam com o processo de formação humana em geral. Há, portanto, uma vasta rede de ações educativas e educacionais que não pertencem

ao escopo da LDB, mas que são igualmente importantes no processo de formação para a cidadania e para a vida produtiva em sociedade.

O texto da LDB está em consonância com a *Declaração Mundial de Educação para Todos*, resultante da *Conferência de Jomtien*, na Tailândia (1990), e com a *Declaração de Salamanca* (UNESCO, 1994), que conclamou todos os países membros da ONU a se empenharem na formulação de políticas públicas para a Educação e a adotarem o princípio da *Educação Inclusiva*, que significa matricular todas as crianças em escolas regulares, salvo fortes e excepcionais razões impeditivas.

Os compromissos internos e externos assumidos impõem ao Governo brasileiro a necessidade de desenvolver programas de erradicação do atraso escolar e de outras modalidades mediante:

- a) a revisão das experiências nacionais e a comparação com outras iniciativas;
- b) o questionamento das suas *certezas teóricas e metodológicas*;
- c) a mudança de valores e de percepção da realidade numa dimensão prospectiva;
- d) a alteração de comportamento não somente de professores, diretores, gestores e técnicos mas, igualmente, dos pais e dos estudantes, do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- e) a criatividade e a inovação que constituem, enfim, etapas desafiadoras da mudança de paradigmas no setor da Educação.

Solução controversa do legislador brasileiro foi a de incorporar a Educação Infantil ao sistema regular de ensino, definindo o *status* da creche e da pré-escola como equipamentos da Educação formal e não mais de assistência social.

Para os movimentos sociais que lutam pelos direitos das mulheres, de moradia e de creche essa incorporação representou uma forte amarração legislativa entre o que dispõe o Artigo 227 da Constituição Federal, a LDB e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pois tornou substantiva a *Doutrina da Proteção Integral* e possibilita, de fato, a universalização da Educação Básica a todas as crianças brasileiras, reconhecendo-se que, afinal, crianças de zero a três anos que necessitam de creches e as de quatro a seis anos, que devem estar na pré-escola, são, igualmente, sujeitos de direito.³

A Educação Infantil, na LDB, é concebida para ser fundamentalmente complementar à ação da família e da comunidade nos aspectos físico, psicológico e social, o que orienta, aliás, o seu processo de avaliação.

Ao Ensino Fundamental a LDB atribui a função de *formação básica do cidadão*, devendo instrumentalizá-lo com valores, atitudes, conhecimentos e

³ Há que se chamar a atenção, porém, para o fato de que a Educação infantil não é assumida pelo Estado brasileiro como obrigatória nem a União assumia responsabilidades pelo seu financiamento, situação esta que foi corrigida com a substituição do Fundef pelo Fundeb.

habilidades pessoais que lhe possibilite um desenvolvimento bem sucedido e a formação de uma base inicial para a compreensão dos fundamentos éticos, técnicos e políticos da vida em sociedade.

O ensino médio - última etapa do ensino básico - responde às demandas da sociedade capitalista na qual vivemos. Pretende-se que o ensino, nessa fase, forneça a

preparação básica para o trabalho [...] de modo a ser capaz de adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores viabilizando a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (Art.35 da LDB).

Como resultado deste capítulo podemos concluir que:

1. a creche é um direito público objetivo, gratuito, mas não obrigatório seu oferecimento por parte do poder público, sendo a oferta condicionada à demanda;
2. a pré-escola é um direito público objetivo, gratuito, mas não obrigatório seu oferecimento por parte do poder público, sendo a oferta condicionada à demanda;
3. o ensino fundamental é um direito público subjetivo, gratuito e obrigatório seu oferecimento por parte do poder público;
4. a Educação Profissional é um direito público objetivo, gratuito, mas não obrigatório seu oferecimento por parte do poder público;
5. o ensino superior é um direito público objetivo, gratuito, mas não obrigatório seu oferecimento por parte do poder público.

A exceção fica por conta da Educação de Jovens e Adultos (EJA), pois o Ensino Supletivo é definido na Constituição Federal e na LDB como escolarização básica para aqueles que não puderam frequentá-lo na idade apropriada, logo, a EJA é sinônimo e equivalente do Ensino Fundamental, devendo ser entendido como público, gratuito e obrigatório e sob responsabilidade prioritária do município.

Quando o Estado legisla, por meio do poder competente, também se obriga com a eficácia da norma, isto é, tem de criar mecanismos para que o estabelecido no direito positivado se configure em realidade, em implementação de direitos e de deveres, conferindo ao cidadão os instrumentos de exigibilidade. Assim, o Estado cria determinados órgãos - novas institucionalidades - e o órgão criado tem uma *missão* institucional e a própria lei se transforma em um *mandato do órgão*.

Estes órgãos constituem novas institucionalidades democráticas e expressão da capacidade organizativa e participativa da sociedade tais como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Tutelar (CT), o Conselho Nacional

de Educação (CNE), o Conselho Estadual de Educação (CEE) e o Conselho Municipal de Educação (CME) etc.

Assim, mediante a participação coletiva e colegiada busca-se, também, exercitar o mecanismo da exigibilidade de direitos fazendo com que a própria população exerça a demanda concreta e direta destes direitos: ou através de instrumentos jurídicos específicos ou, ainda, através da intervenção constitucionalmente prevista, do Promotor de Justiça no exercício da sua função de defensor da sociedade (Arts. 127 e 129 da CF/88).

Esta forma de fazer operar o Direito à Educação resulta do novo paradigma - igualmente contido no corpo constitucional - seguindo os princípios da descentralização administrativa, da mobilização e da participação .

Assim, a política de Estado para Educação, que é uma política pública, deve assumir e operacionalizar o que determina a Lei Magna e o artigo 2º da Lei nº. 9394/96 .

I - A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

A política pública de Educação é mais ampla e está além da política de governo, isto é, a política pública de Educação é diferente da política educacional de um governo porque não é só um programa de governo, mas faz parte da relação contratual entre Estado, sociedade e indivíduo, constituindo um dever de todos. A política de governo é diferente da política de Estado porque a primeira corresponde a um conjunto articulado de intenções de autoria do grupo político vencedor do processo eleitoral e que assumirá e responderá, por um período determinado de tempo, pelo controle do Estado.

A atual concepção de política pública adotada no Brasil permite abordar, como afirmamos, a Educação de duas maneiras diversas que implicam em medidas igualmente distintas: a) como dever do Estado; e b) como direito do cidadão. Ora, como *dever do Estado* corresponde à obrigatoriedade da garantia da oferta de Educação, o que inclui prédios escolares, material didático, equipamentos, professores, realização de concursos, qualificação profissional, oferta de vagas e de todos os elementos concretos, regimentais, institucionais, asseguradores do Direito à Educação.

Como direito do cidadão, corresponde, por parte deste, ao exercício da condição de sujeito de direitos. Este exercício, de natureza cidadã, enseja desde a aplicação do artigo 5º, inciso XXXIV da Carta Magna, através do *Direito de Petição* de uma mãe que não encontrou vaga em escola especial para o seu filho que é portador de deficiência auditiva, visual ou de outra natureza, até a representação ao Ministério Público para garantir a instauração de ação civil pública visando apurar a responsabilidade pelo transporte escolar de adolescentes de área rural que veicula sem qualquer condição de segurança para os passageiros.

Esse direito enseja, igualmente, desde a expedição de ofício por parte do Conselho Tutelar ao Ministério Público sobre a discriminação - em qualquer escola - de uma criança cujo nome do pai não consta no registro de nascimento até a organização de uma associação de pais e mestres para promover o controle público da aplicação da verba destinada pelo Fundeb.⁴

Pesquisa visando identificar a compreensão de crianças e adolescentes sobre os seus direitos foi realizada pelo UNICEF em outubro e novembro de 1999⁵. Foram abordadas 12 mil crianças e adolescentes de níveis econômicos alto, médio e baixo, respectivamente, residentes em áreas urbanas e rurais de 20 países latino-americanos - dentre eles, o Brasil - e Caribe.

O primeiro relatório que analisa os dados dessa pesquisa, intitulado *Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina y Caribe*⁶, traz dados significativos, tal como o fato de ser a Educação o direito sobre o qual crianças e adolescentes têm maior consciência (56%). Em seguida, a pesquisa elenca outros direitos reconhecidos pelos jovens entrevistados: direito de não ser maltratado (27%); direito à saúde (22%); direito ao lazer (22%); direito à liberdade de expressão (18%); direito de ser amado (10%); direito a ter um ambiente sadio (8%); direito a escolher o que gosta (6%) e o direito à informação (5%).

As crianças e os adolescentes revelaram a consciência de serem sujeitos destes direitos que a lei lhes garante.

Também os meios de comunicação podem colaborar assumindo, como já vem ocorrendo no país, a privilegiada e necessária condição de *veículos educativos*.

Todos os meios - jornais, rádio, televisão e, mais recentemente, a Internet - cumprem uma especial função na medida em que possibilitam à sociedade o acesso ao conhecimento, podendo estimular o debate em torno do Direito à Educação.

O tema vem ganhando destaque nos jornais brasileiros e mereceu a realização da pesquisa *Mídia e Educação: Perspectivas para a Qualidade da Informação* realizada pelo Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília (NEMP-CEAM-UnB), por solicitação da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), do FUNDESCOLA, do Instituto Ayrton Senna, do Ministério da Educação (MEC) e do Unicef.

A ANDI mostra em seu site oficial⁷ os resultados e a análise dos dados dessa pesquisa, destacando, dentre outros pontos, que dos 62 jornais analisados - uma

⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela lei federal nº 11.494, de 20 de Junho de 2007.

⁵ UNICEF. A Voz dos Adolescentes - BSB, Unicef, 2002 (mimeo).

⁶ UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Abril, 2000, Santafé de Bogotá, Colombia.

⁷ www.andi.org.br

amostra de 1.763 artigos, colunas, editoriais, notas e reportagens veiculadas em 1997 e 1998 – a média é de uma matéria sobre Educação publicada a cada dois dias.

A pesquisa aponta, porém, domínio de pautas oriundas do governo, com predominância de notícias do MEC sobre os assuntos das secretarias estaduais e municipais de Educação - na proporção de $\frac{3}{4}$ para $\frac{1}{4}$ de matérias - não só pelo montante de assuntos relacionados a este ministério – Provão, Enem, dentre outros – como, igualmente, pela estrutura eficiente de sua assessoria de imprensa. A pesquisa conclui também que a imprensa vem se especializando na área, com o aparecimento das editorias de Educação, a multiplicação de cadernos semanais e colunas dedicadas ao assunto e a especialização de repórteres nessa área.

O exemplo da ANDI serve, essencialmente, para focalizarmos a importância da participação da imprensa na divulgação do Direito à Educação e na construção de uma estrutura de comunicação para a área educacional.

Ainda sobre a participação dos meios de comunicação, o manual *Direitos Humanos no Cotidiano*, editado pelo Governo brasileiro⁸, enfatiza a necessidade da divulgação de documentos internacionais promotores da Educação em todos os níveis e a possibilidade de se desenvolverem campanhas de estímulo à adoção de crianças em programas de bolsa-escola, através de *slogans* que estimulem a adesão da sociedade à causa.

O manual elenca as atitudes que podem ser tomadas quotidianamente pela sociedade para que o Direito à Educação se torne efetivo. Dentre as sugestões, destacam-se:

- a) *cobrar dos governos das três esferas administrativas o cumprimento do Direito à Educação;*
- b) *incentivar pessoas com quem convivemos a freqüentarem a escola e matricularem seus filhos, acompanhando seus estudos;*
- c) *desenvolver campanhas e atividades voltadas à eliminação do trabalho infantil;*
- d) *multiplicar experiências como os programas do governo federal Alfabetização Solidária e Universidade Solidária.*

Em relação ao poder público o manual também sugere algumas atitudes pautadas no conceito de Educação continuada e no exercício da cidadania, tais como:

- a) *desenvolver, em parceria com a sociedade e com apoio dos meios de comunicação, campanhas voltadas à promoção da consciência do direito de todos os cidadãos ao acesso à escola;*
- b) *desenvolver, em parceria com a sociedade e por intermédio de comunidades e organizações civis e religiosas, projetos de Educação para idosos, apresentando-lhes novas perspectivas e estimulando o exercício da cidadania;*

⁸ BRASIL. Direitos humanos no cotidiano. Brasília: MJ/SEDH, 2001.

- c) *realizar, em colaboração com universidades, centros educacionais e sindicatos, programas de Educação permanente para trabalhadores;*
- d) *desenvolver programas de prestação pública de contas, segundo o princípio da publicidade ou transparência, explícito no artigo 37 da CF.*

As campanhas de mobilização social, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁹ e as de divulgação do ECA, podem ser feitas em parceria com órgãos governamentais e entidades não-governamentais, universidades, institutos e empresas e servem, acima de tudo, para universalizar o direito à informação e explicitar ao público os mecanismos para a exigibilidade dos direitos constitucionalmente assegurados.

Se a LDB representa o conjunto das obrigações que o Estado brasileiro se propõe a assumir diante de seu povo, na perspectiva do *dever do Estado*, atualmente o ECA representa o principal instrumento para a cobrança desse direito, na perspectiva do direito da criança e do adolescente, conforme diagnóstico apresentado por Edson Machado (2004).

Os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta enunciados no artigo 227 da Constituição Federal - repetidos no artigo 4º do ECA e por ele regulamentados - suscitam três grandes eixos de atuação:

- a) o eixo da garantia de direitos (impondo obrigações ao Estado, criando programas e gerando um conjunto de leis infraconstitucionais (ECA, Estatuto do Idoso e reforma do Código Civil Brasileiro);
- b) o eixo da promoção de direitos (direito à vida e à saúde; direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; direito à convivência familiar e comunitária; Direito à Educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; direito à profissionalização e à proteção no trabalho);
- c) o eixo de defesa (defesa da criança e do adolescente contra negligência, omissão, crueldade, opressão, discriminação).

O primeiro eixo cria as obrigações e define atribuições e responsabilidades; o segundo institui direitos e o terceiro institui os mecanismos para exigibilidade dos direitos antes criados.

II - A ESCOLA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Entendidas as políticas públicas como as ações de Estado e de governo no sentido de atender universalmente os interesses e necessidades coletivas, sem distinções, então podemos entender que Educação é uma política pública universal, assim como saúde, segurança pública e acesso à Justiça.

⁹ Coordenada pela Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP) www.abmp.org.br.

Em função dos estudos e diagnósticos feitos sobre a Educação brasileira nos últimos 50 anos, com grande respaldo em teorias educacionais insistentemente presentes no meio acadêmico, somada às teorias políticas que discutem o papel e a função do Estado, o Brasil consolidou uma linha de ações sociais dentro da escola que ficou conhecida como *políticas compensatórias*.

Assim, oferecer merenda escolar, material didático, transporte, uniforme, assistência médica e odontológica a partir da matrícula da criança na escola, por exemplo, passou a ser entendida como forma de assegurar direitos sociais, que Marshall (1967: 88) assim define:

os direitos sociais compreendiam um mínimo e não fazem parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a conseqüência mais desagradável.

Atrelada, em sua origem, ao mundo do trabalho, as políticas sociais, no dizer de Marshall (idem: 183), visam atender os não-cidadãos, aqueles que não estão protegidos pelo sistema de seguridade social, seguridade esta, por sua vez, que no Brasil, foi construída pela contribuição compulsória das classes produtivas e trabalhadoras, conforme opção política expressa em nossa *Consolidação das Leis do Trabalho*, cujos créditos são atribuídos às intensas negociações encetadas entre Getúlio Vargas e o movimento operário brasileiro (VIEIRA, 1995: 63).

Especialmente nos oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, o que se observou foi um retraimento do Estado, tanto na execução das políticas públicas quanto das políticas sociais, desencadeando um processo de gradual transferência de responsabilidades, ora para o mercado, como foi o caso da transformação da Educação, da saúde e da segurança em serviço a serem comprados por quem pode pagar, ora para o chamado Terceiro Setor, como foi o caso das políticas sociais, financiadas e executadas cada vez mais por organizações não-governamentais, institutos e fundações empresariais.

A ação governamental foi essencialmente de regulamentação e de suplementação das atividades desses setores, privilegiando a destinação de recursos às ações sociais complementares à escola, o que permitiu consolidar os vínculos entre políticas sociais e política educacional.

Hoje, todos os programas sociais governamentais – federais, estaduais e municipais – têm como pressupostos básicos a matrícula e a frequência da criança e do adolescente em escola pública, direcionamento este também acatado pelos setores da iniciativa privada que alocam recursos para organizações não-governamentais.

A abordagem da problemática social que afeta crianças e adolescentes passou a ser então um subitem da política educacional, tornando-se a escola o *locus* preferencial para ações que visem o combate à desnutrição infantil, à violência

doméstica, à exploração do trabalho infantil, à exploração sexual, ao consumo indevido de drogas, à discriminação racial, à propagação de doenças sexualmente transmissíveis, principalmente a Aids, e tantas outras questões.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) representam uma forte indução do Ministério da Educação na instrumentalização da escola e do professorado para o tratamento de questões de cunho social no Ensino Fundamental, a partir do pressuposto de que seja possível trabalhá-los transversalmente aos conteúdos curriculares sem que isso signifique uma nova atribuição para a escola e para o professor.

A abertura das escolas à comunidade nos finais de semana, feriados e férias tem sido generalizadamente adotada por estados e municípios, inicialmente como uma estratégia para a redução da violência urbana e da delinqüência infanto-juvenil, mas essa prática acabou por deslocar para dentro da escola parte das responsabilidades pela execução das políticas de arte, esporte, cultura e lazer, dada a dificuldade crescente que têm os municípios em dotarem as comunidades mais periféricas de espaços públicos e de opções para a prática de tais atividades.

O cenário possível de ser traçado a partir desta análise bastante simplificada é que a escola, de fato, exerce hoje as funções educativas básicas que historicamente se atribuiu à família, assim como constitui o principal instrumento para a execução das políticas sociais e setoriais, que têm na inclusão social, na formação para a cidadania e na redução das desigualdades sociais os seus três pilares de sustentação.

Esse novo cenário, irreversível sob todos os pontos de vistas, exige uma melhor instrumentalização da escola pública para dar conta de suas crescentes tarefas, o que torna oportuno pensar o seu reordenamento em função dos instrumentos operacionais, legislativos e jurídicos que a sociedade, o Estado e os governos possuem para a efetivação da doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente.

O reordenamento escolar com tal perspectiva tem como ponto de partida a Constituição Federal de 1988 e incorpora a legislação de caráter social dela derivada, qual seja:

1. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que estipula o benefício da prestação continuada a portadores de deficiência física e idosos sem renda;
2. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
3. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);
4. Lei da Acessibilidade (Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000);
5. Lei Federal nº 10.639/2003

A incorporação dessa legislação social às práticas e rotinas escolares permitem repensar a atual concepção, atribuições e competências do Conselho de Escola (CE), da Associação de Pais e Mestres (APM) e do Grêmio Estudantil e

redefinir as atribuições dos conselhos de classe e de série, bem como as relações da escola com a comunidade externa e com o Conselho Tutelar e Ministério Público.

A consecução deste reordenamento não é tarefa fácil ou que uma escola possa empreender sozinha, mas é possível apontar três possibilidades para desencadear esse processo:

- 1) por iniciativa da própria escola, usando da relativa autonomia que lhe confere os artigos 12 e 15 da LDB ou de suas instituições auxiliares, pela prerrogativas que lhes conferem os artigos 211 e 212 do ECA e ainda recorrendo-se ao enunciado dos incisos XVIII, XIX, XX e XXI do artigo 5º da CF 88;
- 2) por iniciativa dos sistemas municipais e estaduais de ensino, conforme disposição do § 2º do artigo 8º da LDB;
- 3) por iniciativa dos conselhos estaduais e municipais de Educação, com as prerrogativas que lhes conferem a lei de definirem as diretrizes das políticas públicas e de fiscaliza-las, e de modo mais específico, por meio da revisão das *Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais* (Parecer CEE nº 67/98) e das *Diretrizes para elaboração de Regimento Interno das Escolas do Estado de São Paulo* (Indicação CEE nº 09/97), no caso do Estado de São Paulo e da capital paulista.

Qualquer que seja a via escolhida para proceder ao reordenamento das escolas públicas, há que se considerar a necessidade de revisão dos estatutos e dos regimentos internos da escola e de suas instituições auxiliares, tanto para eliminar o excesso de centralismo que ainda permeia a organização dos sistemas de ensino como para redefinir o papel e a função das instituições auxiliares da escolar.

Por ocasião da implantação dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), tivemos oportunidade de protagonizar as discussões sobre a Rede de Proteção Social (SILVA e PADILHA, 2004) que consistia em uma proposta de articular uma escola (do CEU) com todos os serviços públicos e com a rede de entidades conveniadas ao poder público municipal, estadual e federal de uma determinada região (subprefeitura)

Edison Machado (FEUSP, 2004) em sua dissertação de mestrado demonstra, citando exemplos, reproduzindo sentenças e analisando tendências, que a justiça brasileira já foi acionada para se pronunciar sobre os mais diversos aspectos da vida escolar, constituindo tais pronunciamentos jurisprudência preciosa para ajudar a entender os novos papéis e as novas funções que se quer para a escola pública brasileira.

A análise quanto ao posicionamento do judiciário brasileiro sobre o Direito à Educação nos demonstra que são bem-vindas todas e qualquer iniciativa que vise o reordenamento da escola pública e em qualquer esfera de administração, desde que este reordenamento seja orientado para a ampliação dos direitos constitucionalmente assegurados.

Podemos até antecipar algumas questões polêmicas no âmbito da escola pública, alvo de muitas discussões, mas sobre as quais ainda não houve pronunciamento judicial, ou seja, são questões sobre as quais não há jurisprudência formada nos tribunais brasileiros simplesmente porque ainda não foram apresentadas à Justiça.

1. Concepção da unidade escolar como uma unidade orçamentária (GADOTTI e ROMÃO, 1997). Havendo, i) a vinculação constitucional dos recursos para a Educação; ii) a obrigatoriedade de investimento de percentual dos impostos municipais, estaduais e federais em Educação, e; iii) a distribuição dos recursos proporcionais ao número de alunos efetivamente matriculados, sabe-se previamente qual o montante de recursos que cada escola deva receber anualmente, portanto, o recurso é da escola e não do Poder Executivo ou do sistema de ensino.
2. Autonomia do Conselho de Escola diante da direção e das secretarias de educação na destinação final das verbas que recebe (ANTUNES, 1998).
3. Autonomia da APM (uma ONG) frente à direção da escola na captação de recursos, por reger-se por legislação própria e submeter-se a regime de tributação e de fiscalização que independe da legislação escolar ou de normas administrativas das secretarias de educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Megbel. Uma Concepção do Direito. Disponível em <http://www.cgj.ma.gov.br/biblioteca/artigo01.asp>. Consultado em 07/09/2003.

ANTUNES, Angela. Aceita um conselho? Coleção/Série: Guia da Escola Cidadã. Vol. 8. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 2009.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei No. 9.394, de 26 de dezembro de 1996. Brasília: Senado Federal, 2010. CARVALHO, Adalberto Dias [org.] A Educação e os Limites dos Direitos Humanos: ensaios de Filosofia da Educação. Porto, Porto Editora, 2000.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José (org.) Autonomia da escola: princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 1997.

MACHADO. Edson. *A Educação e o Poder Judiciário: a Jurisprudência educacional no STF*. São Paulo, Feusp, 2004. (Dissertação de Mestrado).

MARKY, Thomas. Breve história do direito. Disponível em <http://www.dirnet.hpg.ig.com.br/Historico.htm>. Consultado em 07/09/2003.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Educação para todos: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000, 209 p.

PADILHA, Paulo Roberto. SILVA, Roberto da. Educação com qualidade social: a experiência dos CEUs em São Paulo. São Paulo: Cortez/IPF, 2004.

VIEIRA, E. A. . Estado e Miséria Social no Brasil (de Getúlio a Geisel). 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

LIMITS AND POSSIBILITIES AND THE RIGHT TO EDUCATION IN THE BRAZILIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ABSTRACT: Considering the emergence of new subjects of rights after the 1988 Federal Constitution, this article examines the limitations of the concept right to education advocated by the Brazilian educational legislation and explores new possibilities of extending this right to the care of social groups and minorities to not served by public policy education.

KEYWORDS: Education, Right to Education, education policy, Social Pedagogy

Recebido em 28 de maio de 2010; aprovado em 01 de julho de 2010.