

**O DIREITO
EDUCACIONAL, A
ESSENCIALIDADE
DO DIREITO À
EDUCAÇÃO E O
TRACEJAMENTO
DESTA NA
MOLDURA DOS
DIREITOS
FUNDAMENTAIS**

*EDUCATION LAW, THE
ESSENTIALITY OF THE
RIGHT TO
EDUCATION AND THIS
IN FRAME OF
FUNDAMENTAL RIGHTS*

Moaci Alves Carneiro¹

Resumo

O reconhecimento da educação no campo dos direitos funda-

mentais impõe ao Estado Brasileiro duas providências imperativas e irradiadoras no funcionamento dos sistemas de ensino e na dinâmica organizacional das escolas, a saber: estruturação da sala de aula para oferecer programas de ensino não apenas com qualidade formal, mas também com qualidade política, como base para a cidadania e, ainda, espaços pedagógicos inclusivos, capazes de ensinar o desenvolvimento individual e social dos alunos na perspectiva da emancipação de suas identidades.

Palavras chave: Direito educacional. Políticas públicas de educação. Direitos Fundamentais.

Abstract

The recognition of education in the field of fundamental rights imposes to the State mandatory and radiated two steps in the functioning of educational systems and in the organizational dynamics of schools, namely structuring the classroom to offer teaching programs not only with formal quality but also with quality policy as a basis for citizenship and also inclusive educational spaces, able to give rise to individual and social development of students looking for the emancipation of their identities.

Keywords: Educational law. Educational policies. Fundamental Rights.

¹ Mestre em Educação e Sociedade pela Faculdade de Educação da Universidade de Alabama-USA. Mestre e Doutor em Sociologia da Educação e Legislação do Ensino pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais-Paris. Membro do Grupo II de Pesquisa Interdisciplinar do Núcleo de Estudos Avançados em Educação e Cidadania de Brasília-DF. Ex-reitor da UFPB. Professor aposentado da UFPB.

1.DIREITO EDUCACIONAL E LEGISLAÇÃO DO ENSINO: A COMUNICAÇÃO INTERTEXTUAL

De partida, cabe estabelecer as fronteiras semânticas entre Legislação do Ensino e Direito Educacional. Este possui unidade doutrinária, marcação teórica, sistematização de princípios e, ainda, metodologias estruturadoras de um corpo jurídico pleno e coerente. De acordo com conceituação de MELO FILHO (1983, p.54),

[...] pode ser entendido como um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados que objetivam disciplinar o compartilhamento humano relacionado à educação.

A legislação do Ensino, por outro lado, é “uma pletora de normas que vão desde leis federais, estaduais, municipais, decretos do Poder Executivo, portarias ministeriais até estatutos e regimentos das escolas”. Importa dizer que o Direito Educacional compreende

a Legislação do Ensino, porém, não se esgota nela.

Pode-se afirmar que o Direito Educacional, a par do desenvolvimento da educação, resulta do próprio desenvolvimento das ciências jurídicas, na perspectiva posta por Paulo NADER (1996), segundo a qual

[...] a árvore jurídica, a cada dia que passa, torna-se mais densa, com o surgimento de novos ramos que, em permanente adequação às transformações sociais, especializam-se em sub-ramos (NADER, 1996, p.2).

Esta concepção hospeda-se *in totum* no pensamento do jurista Celso Afonso Bandeira de MELLO (1995, p.23), ao formular a seguinte definição lapidar para ramo do Direito:

Diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade, diferenciando-se das demais ramificações.

Como disciplina recente no palco acadêmico, o Direito Educacional extrapola os limi-

tes da legislação, entendida esta como “uma coleção de leis esparsas, e encorpa um sistema jurídico dotado de unidade doutrinária e precisos objetivos...”, para usar expressões de SUSSEKIND e BOAVENTURA (1996, p.46)².

Em conclusão, o Direito Educacional compõe o campo do Direito Positivo ao ocupar-se do universo constituinte do ordenamento normativo coativo do complexo campo da educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) põe-se como código central deste ordenamento, desdobrada e complementada por um entranhado de leis conexas e estatutos normativos complementares. Todo este universo legal e normativo enraíza-se na seção especial da Constituição Federal, cujos princípios fundantes aí se veem inscritos.

Ao lado do direito público subjetivo à educação, há o dever do Estado não apenas de garantir este direito, mas também de assegurar, à cidadania concreta, o acesso à justiça para postular, quando for o caso, tal direito. FERRAZ (1982/1983, p.28-29.) é conclusiva nesta percepção, como se vê:

Existe o direito educacional no sentido objetivo, ou seja, no sentido de um conjunto, de um riquíssimo conjunto de normas e princípios jurídicos regulamentadores da atividade educacional, desenvolvidas pelo Estado e pelas pessoas e entidades particulares, por ele autorizadas e fiscalizadas. Tais normas e princípios possuem uma suficiente especificidade para merecer tratamento científico por parte da dogmática jurídica, sendo considerados uma categoria e um capítulo do direito administrativo, quando não numa linha mais ambiciosa, um ramo dessa disciplina, ou até mesmo, uma disciplina autônoma, exatamente porque a matéria tra-

² SUSSEKIND, Arnaldo et al., falando sobre legislação trabalhista e Direito do Trabalho, formularam este entendimento *Apud* (BOAVENTURA, 1996, p. 46).

tada por essas leis – a educação – é de uma tal especificidade, de uma tal dignidade, diz tão de perto o respeito ao maior interesse da criatura humana, que é a educação, que deveria ser regulada em capítulo à parte, para bem, até mesmo, do Poder Judiciário, na hora de aplicar a lei.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS PRESTACIONAIS E A ORDEM DA CIDADANIA QUALIFICADA

A concepção de Estado Social Democrático de Direito, marca registrada no conteúdo das Constituições contemporâneas desde o segundo pós-guerra, entranha-se na idéia de direitos fundamentais. Neste horizonte, constrói-se o alinhamento nocional de um Estado, de uma sociedade e de identidades cidadãs vazados no princípio fundador de democracia. Em outros termos, o feixe de direitos fundamentais e seus contornos de igualação na vida em sociedade são vias expressas para a con-

formidade e consolidação do máximo desejado para a vida. É precisamente nesta direção que SARLET (1998, p.60-61) postula o vínculo inafastável e a indissociabilidade entre Constituição e Estado de Direito.

É no amplo cenário, portanto, do Estado Democrático de Direito que emerge e se impõe uma gama de direitos fundamentais prestacionais, explicitados pela presença afirmativa do Estado, mediante a disponibilização e oferta concreta de meios materiais e aportes de ordem institucional e complementar para atendimento às demandas da população naquilo que constitui a ordem da sobrevivência e as condicionantes da cidadania. Por esta razão, advoga CANOTILHO (1994, p. 391.) que a Constituição Dirigente “...pressupõe que o Estado por ela conformado não seja um Estado mínimo, garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado social, criador de bens coletivos e fornecedor de prestações”. Este Estado possui, portanto, um corpo de atri-

buições de cuja musculatura participam os direitos sociais, encorpados em formatos diversos de prestação gratuita universal dos serviços públicos como educação, saúde, assistência social e outros.

Face a esta compreensão, semelha contraditório vincular as reivindicações históricas de democratização da educação, hospedadas hoje, de forma explícita e peremptória, na Constituição Brasileira e na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional / LDB / Lei 9396/2002, aos princípios de desempenho, competitividade e descentralização.

É indubitoso que, no mundo globalizado, o conhecimento é exibido como a variável principal para esclarecer as novas formas de organização social e econômica. No entanto, este mesmo conhecimento, disponibilizado de forma desigual para as coletividades, é fonte e razão de mais desigualdades. Como direito fundamental do cidadão e como direito social reconhecido à cidadania, a educação pública de qualidade

social extrapola, nos termos da nossa Constituição e da legislação infraconstitucional, os limites de uma política educacional, posta nos marcos das políticas sociais, “como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica” (KRAWCZYK, Nora, 2010, p. 12). A ordem da nossa Constituição e da legislação é o avesso desta ótica. Uma constituição adequada e uma legislação apropriada são bússolas para a cidadania concreta em cujos entranhas se percebe que [l] a fundamentación de los derechos humanos en las necesidades permite un planteamiento menos abstracto, menos cerrado y menos circular de la cuestión que el tradicional basado en el **ius suum cuique tribuendi** (LUÑO, 1999, p 203).

3. EDUCAÇÃO: DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO

A Constituição Federal de 1988 representa um passo

fundamental no campo da educação. Até então, a obrigatoriedade de oferta pelo Estado restringia-se à esfera rotineira da Administração Pública cujo poder de discricionariedade repartia-se com critérios e exigências contextuais de conveniência e oportunidade. Curiosamente, a matrícula era obrigatória, porém, delegava-se a regulamentação da estrutura, organização e funcionamento da escola a leis ordinárias.

Contrariamente a esta frouxidão legal em relação à escolaridade obrigatória, o Título II da Carta Magna, que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, já posiciona, a educação como um direito social, precisamente no art. 6º. No capítulo III, posto em moldura do Título VIII, “Da Ordem Social”, o art. 205, em articulação com o artigo 6º retro-referido, confirma a educação no patamar dos direitos fundamentais, ao declarar que a educação é direito de todos, consagrando, como afirma SIFUENTES (2009, p.127), “o princípio da universalidade”, realçado pela cláusula de que é “a educação di-

reito de todos e dever do Estado e da família”.

Percebe-se, com muita freqüência, o afrontamento ao direito fundamental à educação por partes dos organismos internacionais³ que, patrocinando empréstimos de financiamento externo para reformas do ensino e sob o argumento de receituário único, ignoram os contextos concretos de vida do indivíduo-cidadão. Sabem que este indivíduo tem direito à autonomia

³ Estes organismos disponibilizam empréstimos à luz de um rigor legal e burocrático. Para a sua aplicação, porém, impõem exigências, que, muitas vezes, representam o afrouxamento do respeito aos direitos sociais em rigor na legislação nacional. Como destaca TOMMASI et al. (1996, p.9-10): *Um ator importante, cuja influência no Brasil data da primeira metade dos anos de 1970, mas que vem modificando a natureza e a dimensão de sua influência, é o Banco Mundial. Dentre as inúmeras considerações sobre a sua forte presença nos meios educacionais, merecem destaque: a) a prevalência da lógica financeira sobre a lógica social e educacional, e b) a falácia de políticos que declaram o objetivo de elevação da qualidade do ensino, enquanto implementam a redução dos gastos públicos para a educação e mantêm-se indiferentes à carreira e ao salário do magistério.*

e liberdade (CF, art. 5º), é sujeito participativo e, portanto, como identidade, é capaz de processar, pensar, sentir, fazer, dizer e decidir no âmbito da autoconstrução permanente. É este sujeito de direito que a Constituição Brasileira reconhece como detentor do poder de exigir o acesso ao ensino obrigatório e gratuito (CF, art. 208, §1º). Exigência replicada e expressa *ipsis litteris* na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conformada no artigo 5º, caput:

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 Públicoacionar o Poder Público para exigí-lo.

Este descortino do legislador brasileiro marca um avanço civilizatório e cultural e, mais do que isto, reposiciona o cidadão no núcleo essencial de seus direitos, uma vez que sem educação, não há como

postular e viver a cidadania plena através do alcance dos demais direitos humanos fundamentais. A condição de sujeito ativo e ator participante na sociedade do conhecimento, estruturada sob a forma de sociedade em rede (CASTELLS, 2000), fica comprometida na ausência da educação escolar obrigatória.

Aqui convém, ressaltar o compromisso cívico e a responsabilidade pública, ainda do legislador brasileiro, que, como desdobramento do imperativo do *mínimo existencial* com aplicabilidade universal, incluiu, na nossa legislação, o conceito propulsor de *mínimo social* (Lei nº 8174/93), como um compacto de deveres e ações da iniciativa pública, em articulação com a sociedade, para acudir as necessidades básicas do cidadão, como se pode verificar:

Art.1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações de iniciativa

pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Na sociedade atual, é relevante destacar o papel dos novos sujeitos que atuam no campo da educação como direito fundamental básico. WANDERLEY (2010, p. 52.) chama atenção para a distinção teórica entre *indivíduo, cidadão e sujeito*. Diz o sociólogo e autor:

Um ponto central nessa análise diz respeito aos novos sujeitos que estão agindo nos meios educacionais, ora fortalecendo, ora condicionando a sociedade civil. Em outra ocasião, fiz uma distinção entre três noções teóricas muito próximas, mas que exigem precisão conceitual para evitar ambigüidades, ou seja, as noções de indivíduo, cidadão e sujeito. Por indivíduo deve-se entender um complexo biopsicossocial, ente que sintetiza pensamento e ação, objetividade e subjetividade, temporal e espiritual. No campo educacional, além da revolução em curso na biogenética, que pode conter potencialidades desconhecidos no armazenamento de informações e em sua decodificação, também na agilidade comunicativa certamente ele será

diretamente atingido, como já vem acontecendo, pela rapidez das transformações tecnológicas (mundo virtual, Internet, robótica etc.) com implicações de fundo nos processos e métodos pedagógicos.

O cidadão, por sua vez, seria o indivíduo dotado de direitos e deveres, num processo contínuo de consolidação de conquista de direitos (civis, políticos, sociais, de direitos humanos) que se dão no âmbito da humanidade, das sociedades nacionais e na trajetória de cada um, e de consolidação do princípio “direito a ter direitos”, que diz respeito à conquista de novos direitos que vão sendo constituídos, tais como o da paz, de gênero, da diferença, ao meio ambiente etc.

Sujeito é algo mais complexo e refere-se ao indivíduo-cidadão que é capaz de autonomia e liberdade, de encontro de um sentido pessoal para o que diz a faz, num processo de autoconstrução permanente, na esfera individual e coletiva.

A ideia imperativa e o conceito mandatório de ensino fundamental como *direito de todos e dever do Estado*, agora selado sob a configuração formal de direito público subjetivo, reposiciona a educação básica no centro das obriga-

ções do Estado Brasileiro e responde positivamente ao sentimento de ponderação crítica de Pontes de Miranda (1953, p. 160), já em referência à Constituição Brasileira de 1946, que não claudicou em reivindicar que,

[...] o texto constitucional deveria ter ido ao direito público subjetivo, provido de ação e remédio processual, constitucionalmente caracterizado, com os pressupostos em termos claros, e ao direito dos menores em idade escolar, ao material necessário para a sua educação primária e profissional.

E arremata o ilustre jurista (*Idem*):

[...] não confundamos o direito à educação com as bolsas em Roma sob os Antoninos, ou sob Carlos Magno, ou nos séculos do poder católico. Não se trata de ato voluntário, deixados ao arbítrio do Estado ou da Igreja, mas de direitos perante o Estado, direito público subjetivo, ou, no Estado puramente socialista e igualitário, situação necessariamente criada no plano objetivo, pela estrutura mesma do

Estado. A própria estatalização do ensino constitui, nos ciclos evolutivos, grau avançado de progresso. Foi o que se deu em Roma, na França. O que tem sido moroso é o processo de tal intervenção.

Esta mudança radical e socialmente relevante na Constituição-cidadã revela os avanços da luta planetária no campo dos direitos humanos e, em consequência, o processo civilizatório que, embora, muitas vezes, lento, é irreversível. Como anota MAHONEY (2007, p.112),

Fifty years after the historic promulgation of the Universal Declaration of Human Rights in 1948, the UN Secretary-General, Kofi Annan (1998:18) noted that “it is the universality of human rights that gives them their strength. It endows them with the power to cross any border, climb any wall, defy any force.” On the same occasion, the former President of Ireland and newly appointer UN High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson (1998:253), declared that we must learn that hu-

man rights, in their essence, are empowering.”

Timely, universal, and empowering. These are three characteristics of human rights.

4. PRINCÍPIOS-PILARES DO CONHECIMENTO E DA EDUCAÇÃO ESCOLAR DE QUALIDADE SOCIAL

Quando se põe a educação no quadro dos direitos sociais (CF, art. 6º), atribui-se a ela o caráter de direito fundamental do homem. Postos, portanto, na moldura da igualdade social objetiva, os direitos sociais, como destacam Canotilho e Vital Moreira (s/d), compactam

[...] a individualização de uma categoria de direitos e garantias dos trabalhadores, ao lado dos de caráter pessoal e político, reveste um particular significado constitucional, de ponto em que ele traduz o abandono de uma concepção tradicional dos direitos, liberdades e garantias como direitos do homem ou do cidadão genéricos e abstratos, fazendo intervir o trabalhador (exatamente: o trabalhador subordinado) como

titular de direitos de igual dignidade.

Infere-se, por conseguinte, que a educação como direito fundamental deve corresponder a três exigências concentradas, sendo uma no indivíduo, outra no cidadão e a terceira no trabalhador e, assim, formuladas:

- Exigências voltadas para o desenvolvimento pessoal.
- Exigências com base nas demandas sociais.
- Exigências decorrentes do projeto social e cultural que se pretende alcançar por via da educação escolar.

Tais exigências encontram no documento *Educação: Um tesouro a descobrir*⁴, conhecido também como Relatório para a UNESCO, da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, ou, ainda, *Relatório Delors*, os caminhos necessários para acelerar

⁴ Unesco/MEC, *Educação. Um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

e qualificar o processo de universalização da cidadania. Segundo a Unesco, a educação democrática, inclusiva e emancipadora deve ser organizada com base em quatro princípios-pilares do conhecimento, no contexto da pós-modernidade, que são respectivamente:

- **Aprender a Conhecer:** este tipo de conhecimento tem como objetivo o domínio do conhecimento.

- **Aprender a Fazer:** este tipo de conhecimento foca o avanço tecnológico que deve ser aprendido no contexto da evolução da inteligência artificial e da crescente “desmaterialização” do trabalho.

- **Aprender a Viver juntos:** este tipo de conhecimento realça o papel da educação para a paz, para a negociação e para o arrefecimento do alto grau de autodestruição criado pelas forças da sociedade em permanente competição. Para reduzir este risco, a educação deve utilizar duas vias complementares – a descoberta progressiva do outro e o seu reconhecimento e, ainda, a

participação em projetos comuns (educação para a solidariedade).

- **Aprender a Ser:** este tipo de conhecimento visa a preparar o indivíduo para a autonomia intelectual, para uma visão crítica da vida e para o discernimento dos seus direitos e deveres.

5. AS DESLINEARIDADES SOCIAIS E A EDUCAÇÃO COMO ALAVANCA PARA A IGUALAÇÃO DE DIREITOS

A redução das desigualdades sociais e dos níveis de pobreza não pode ocorrer sem a superação dos patamares críticos de distribuição de renda. Estes, por sua vez, somente hão de ser removidos com a educação geral da população. É precisamente neste cenário de deslinearidades sociais que se plantam os compromissos e as decisões nacionais e internacionais que posicionam a educação como dimensão do respeito à dignidade humana e como direito fundamental.

Nos termos da Decisão da Organização das Nações Unidas (ONU), os países se comprometem a atingir, antes de 2015, os Oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (Resolução AG 8/09/2000) e cujo foco está na superação da pobreza e das desigualdades. O quadro de objetivos destina-se a combater as várias formas de condições sub-humanas que inibem as pessoas de optar por maior bem-estar e mostra-se, assim, disposto:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome.
2. Alcançar o ensino fundamental universal.
3. Promover a igualdade entre os gêneros e a autonomia da mulher.
4. Reduzir a mortalidade infantil.
5. Melhorar a saúde materna.
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças.
7. Garantir a sustentabilidade do meio ambiente.
8. Criar uma associação mundial para o desenvolvimento.

O segundo dos objetivos é **alcançar o ensino fundamental universal**. Apesar deste compromisso, o direito à educação básica continua ainda fora do alcance geral da cidadania planetária. No caso da América Latina e do Brasil especificamente, há significativas malhas da população que não conseguem acesso e permanência com sucesso, na escola pública. Para intervir neste cenário, em 2007, realizou-se em Buenos Aires, Argentina, a Segunda Reunião Intergovernamental de Ministros da Educação do Projeto Regional da Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC). Na oportunidade, os países representados se manifestaram no sentido de ratificar o compromisso internacional assumido, sem, não antes, registrar ressalvas, como se pode constatar (UNESCO, 2007, p.11):

Os países da América Latina e do Caribe reiteram seu compromisso e vontade política de alcançar esses objetivos para reduzir a pobreza, ampliar as oportunidades de formação e alcançar o desenvolvi-

mento. Não foi fácil. No decorrer dos últimos anos, algumas políticas públicas implementadas pelos governos da região provocaram o surgimento de barreiras que provavelmente impedirão que alguns cumpram as metas propostas no tempo previsto.

A maioria dessas barreiras provêm de políticas econômicas que, embora, em alguns casos tiveram êxito na estabilização da economia mediante o controle da inflação e do déficit fiscal e conseguiram o equilíbrio das balanças de pagamentos, ao mesmo tempo, ajudando a liberalização do comércio, não se propuseram com o mesmo nível de decisão a reduzir a pobreza e as desigualdades nos prazos acordados.

6. RESPONSABILIDADES DO ESTADO: EQUALIZAÇÃO E QUALIDADE

A educação de qualidade para todos deve ser entendida como um bem público e um direito humano fundamental que cabe aos Estados respeitar, promover, proteger e aperfeiçoar como oferta uni-

versal. O objetivo supremo é garantir tratamento isonômico no acesso ao conhecimento por parte da população em geral.

É marcante o esforço de países como o Brasil no sentido de ampliar as oportunidades de educação obrigatória, melhorar a infra-estrutura escolar, a formação dos professores e, ainda, redesenhar novos currículos. Isto, porém, não atende inteiramente as determinações legais no que diz respeito ao acesso universal, à continuidade e ao sucesso da aprendizagem. Esta defasagem entre o legal e o real no campo da educação sinaliza para a necessidade da melhoria das políticas públicas e para o desenvolvimento de ações específicas e articuladas entre diferentes esferas administrativas, “União Federal, Estados e Municípios – para realização e alcance pleno do prescrito no art. 206, inc. VII, da Constituição Federal, ou seja, a oferta de ensino básico universal, respeitado o princípio da “garantia do padrão de qualidade.”

No que pese os imensos avanços no campo das ciências e tecnologias e, ainda, a ampliação de acesso das coletividades à internet e à cultura digital em geral, é forçoso reconhecer que a melhoria de indicadores econômicos nem sempre tem significado a redução da pobreza e das desigualdades sociais. A expansão da indigência vem produzir uma fragmentação social e cultural, traduzida na ampliação do volume de exclusão e violência.

O conceito de qualidade da educação não é unívoco e seus contornos semânticos dependem do tipo de cidadão e de sociedade que cada país estabelece para formar. Genericamente, toma-se a eficácia e a eficiência como enfoques definidores do conceito. Importa dizer que, neste caso, a educação como direito social (CF, art. 6º) e como processo de desenvolvimento humano, de preparo para o exercício da cidadania e de qualificação para o trabalho (CF art. 5º), assume o caráter de produto e de serviço voltados para a satisfação dos usuários. Esta concepção, no entanto, é insu-

ficiente e, em alguns casos, pode ser deformadora.

Pela natureza de direito fundamental e universal, a qualidade da educação detém seis dimensões convergentes e complementares, a saber:

- *Dimensão do Respeito aos Direitos Individuais*
- *Dimensão da Relevância*
- *Dimensão da Pertinência*
- *Dimensão da Equidade*
- *Dimensão da Eficiência*
- *Dimensão da Eficácia*

Na verdade, o processo de democratização da educação e da cultura situa-se no campo das responsabilidades públicas⁵ do Estado. Para tan-

⁵ O conceito de público envolve uma gama de atributos fundamentais. Segundo RAICHELIS (1998) e WANDERLEY (1992), “o público constitui-se de alguns atributos fundamentais que devem ser entendidos de modo coordenado e convergente, ou seja, nenhum deles pode ser excluído da compreensão do mesmo, incluindo: universalidade (o que é de todos), visibilidade social (transparência), controle social (critérios pactuados e monitorados pela sociedade civil), representação de interesses coletivos (Constituição de sujeitos

to, cabe-lhe aparelhar-se adequadamente como forma de dar concretude aos conteúdos referentes à educação na Carta Magna, na legislação ordinária, nas políticas públicas e nas ações de governo. Esta é a linha do horizonte da sociedade sem discriminação.

7. CATEGORIAS ATRIBUTIVAS DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Dimensão do Respeito aos Direitos Individuais

Como direito humano e bem público, a educação abre espaço às pessoas para o exercício de outros direitos humanos. Por isso, ninguém pode ficar fora dela. O exercício

políticos ativos), democratização (fóruns de decisão políticas ampliadas), cultura pública (construção de mediações sociopolíticas para negociação na cena visível da esfera pública) e autonomia (liberdade de pensar, decidir e agir).

desse direito, porém, requer a convergência de três condições, a saber: que todos tenham acesso à educação; que, através dela, todos tenham a oportunidade de se desenvolver plenamente e, por fim, que a todos seja dada a oportunidade de continuarem aprendendo. O alcance deste conjunto de condicionalidades é que a educação de qualidade deve ser para todos e por toda a vida...

A educação como um direito de todos decorre dos princípios de respeito à vida, à qualidade humana e à cidadania qualificada. Neste sentido, leciona DI DIO (1982, p.88):

Admitindo-se que o direito fundamental é o direito à vida, o direito à educação surge com o seu corolário. Com efeito, quando se preserva a vida, procura-se protegê-la para que seja uma vida digna, plena, produtiva e feliz. Se assim é, a educação apresenta-se como condição dessa dignidade, plenitude, produtividade e felicidade. Preserva-se a vida sem que, ao mesmo tempo, se criem condições para que o indivíduo desenvolva e atualize todas suas potencialidades, mais do que

um absurdo lógico, é uma claudicação moral. Manter-se o indivíduo vivo sem que se lhe garantam as possibilidades de realizar seus anseios naturais é assegurar uma expectativa de antemão frustrada. Mesmo porque o direito à vida não se cinge à preservação biológica, mas se estende aos valores psicológicos, sociais, políticos e morais, que, sem um mínimo de educação, não chegam a existir para o ser humano”.

Sob o ponto de vista de exequibilidade, o direito à educação funda-se nos princípios da gratuidade (CF, art 206, IV) e da obrigatoriedade (CF, art 208, I) e, complementarmente, nos direitos à não-discriminação (CF, art 3º, IV) e à plena participação na vida da sociedade.

A gratuidade total da educação é exigência atendida só parcialmente. Por isso, muitas famílias assumem os gastos diretos com matrícula e, muitas vezes, os indiretos com itens como alimentação, transporte, material didático, atividades complementares como ginástica, esportes em geral, língua estrangeira etc. Além disto, há que se anotar o chamado “custo de oportunidade”, produzido quando fre-

qüentam a escola em vez de exercerem trabalho e, assim, contribuírem para a economia familiar.

No amplo cenário das sociedades democráticas e das políticas públicas inclusivas, garantir o direito à não-discriminação é condição imprescindível para o exercício do direito à educação. Esta é norteada por princípios básicos aplicáveis a todos, independentemente de origem e condição. Há, porém, uma soma de direitos diferenciados, encorpados em garantias específicas, que se dirigem a coletividades minoritárias ou a populações em clara situação de vulnerabilidade. Como aponta a Unesco (2007, p.120):

A partir do sistema das Nações Unidas, adotaram-se diferentes Convenções e Declarações com o objetivo de assegurar a igualdade de oportunidades ao pleno exercício do direito à educação.

O direito à não-discriminação é um impedimento à seleção e à exclusão de alunos. Convém registrar que estas práticas são costum-

meiras nos sistemas de ensino. A recorrência delas, com representarem um atentado ao direito à educação, posicionam-se como posturas limitantes da integração e da coesão social e, ainda, favorecem a presença concentrada de alunos com necessidades educacionais mais fortes em certas escolas. Esta circunstância é bastante ocorrente com populações de periferias e de zonas suburbanas com forte ausência do Estado.

Processo vigoroso de expressão da cidadania, a participação cinge-se, também, ao direito à não-discriminação. Sua conformação semântica vai além da possibilidade efetiva de tomar parte no circuito amplo das atividades da vida social e irradia-se, de forma cada vez mais amplificada, como matéria de compartilhamento de decisões, seja no âmbito do cotidiano individual, seja no círculo comunitário. O chão desta dupla realidade cristaliza o direito à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, inc. IV e IX, da Constituição Federal, e é componente

essencial das sociedades democráticas.

O direito à educação caminha, sob o ponto de vista da operacionalidade legal dos sistemas de ensino, no terreno tencionado de quatro componentes conceitualmente irmanados: qualidade e equidade, de um lado, e inclusão e segregação, de outro. O binômio qualidade/equidade reúne componentes indissociáveis à medida que uma educação e uma escola de qualidade devem dispor de meios materiais e de apoio nem sempre só material para atender as necessidades individuais do aluno. Atender aqui não é apenas satisfazer, senão propiciar igualdade de condições a cada um que se apresenta, demandando oportunidades de aprendizagem e, também, de alcançar, com sucesso, o direito à educação.

Não se pode perder de vista que, para viabilizar a equidade, é imperioso buscar o equilíbrio entre igualdade (o comum) e diferenciação (o diverso). Ainda, na perspectiva da equidade, os sistemas edu-

acionais obrigam-se a garantir equidade em dimensão triplamente convergente, a saber: no acesso (CF, art. 206, inc I), nos processos (CF Art.206, inc. II e III) e, ainda, nos resultados (CF, art. 205 e 214). Neste horizonte, o direito à educação supõe a oferta e organização diferenciada de escolas, de classes e de modalidades de avaliação, propiciando a que todos os alunos cheguem a resultados de aprendizagem equiparáveis e a escola não reproduza as desigualdades existentes na sociedade. Como aponta a Unesco (2007, p.13):

Avançar na direção de maior equidade (...) supõe desenvolver escolas mais inclusivas que acolham todas as crianças e jovens da comunidade, transformando sua cultura e suas práticas para dar respostas às necessidades de aprendizagem de todos. O desenvolvimento de escolas inclusivas é o fundamento de sociedades mais justas e democráticas. Por sua natureza, a escola pública deve ser inclusiva e favorecer o encontro entre diversos grupos sociais.

Dimensão da Pertinência

O dever do Estado no campo educacional (CF, art. 206) estende-se ao conjunto da coletividade nacional e, portanto, tem centralidade na inclusão universal. Em decorrência, a pertinência na educação significa não apenas que ela seja relevante para a vida dos indivíduos de diferentes extratos sociais e culturais, com diferentes capacidades e interesses, mas também que esta educação, conceitual e institucionalmente organizada, oportunize que os sujeitos aprendentes se possam construir como identidades com autonomia, autogoverno e capacidade de crescente emancipação. Neste sentido, a educação escolar sistematizada (LDB, art. 1º, § 1º) tem que ser flexível em sua estrutura, o que requer trabalhar com o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas (LDB, art. 3º, inc. III). Somente assim, a educação, via escola, conseguirá otimizar o desenvolvimento pessoal e social do aluno e contribuir verdadeiramente para consolidar o chão da cidadania (CF, art. 1º,

inc. II) e da promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza (CF. art. 3º inc. IV), de acordo com os fundamentos republicanos que dão sustentação à federação brasileira.

Dimensão da Relevância

A relevância dirige-se ao quê e para o quê da educação. Responde, portanto, a questões de natureza teleológica. Cabe, portanto, verificar, no bojo das finalidades da oferta de educação, se estão aquelas que correspondem à gama de aspirações do conjunto da sociedade ou se, pelo contrário, as finalidades enquadradas não representam tão-somente núcleos de interesse de certos grupos com domínio de poder. O enfoque da relevância no campo do direito à educação deve corresponder ao prescrito no art. 205, da Constituição Federal, e no art. 2º da Lei 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O conjunto de instrumentos legais de caráter nacional e

internacional, assestados para os fins da educação, circunscreve o desenvolvimento integral da personalidade como uma das atribuições marcantes das políticas públicas de educação. Certamente porque a educação com qualidade social caracteriza-se pela busca do desenvolvimento do quadro de competências requeridas para o atendimento dos desafios da sociedade do conhecimento. Hoje, não mais se fala em estímulo, resposta e reforço positivo, mas em aprendizagem significativa, mudança conceitual e construtivismo.

Aqui, semelha importante convocar o conceito de aprendizagem significativa. Esta ocorre cada vez que uma nova informação ou fragmento de conhecimento “ancora-se” em conhecimentos relevantes pré-existentes, chamados por Ausubel⁶ de *subsunção*

⁶ David P. Ausubel, teórico Norteamericano, trabalha o conceito de aprendizagem significativa com base na estruturação do conhecimento. Para ele, a tarefa de aprendizagem implica relacionar, de forma não arbitrária e substantiva, não literal, uma nova informação a

res, e hospedados na estrutura cognitiva. Portanto, novas idéias, conceitos e proposições relevantes, armazenados de forma clara e potencialmente posicionados na estrutura cognitiva do indivíduo, funcionam como ancoragem de componentes da nova aprendizagem. Estamos, assim, diante de um interessante processo de interação.

Dimensão da eficiência Dimensão da eficácia

A garantia do padrão de qualidade, um dos princípios fundantes de ministração do ensino, explicitado na Constituição Federal, art. 206, inc. VII e refundado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/Lei 9394/2006, art. 3º inc. IX, envolve dois atributos básicos da educação. São eles a eficácia e a eficiência.

As políticas públicas em educação e as decorrentes ações do Estado necessitam aferir permanentemente, o grau de eficácia dos resultados

alcançados e enquadrá-los comparativamente nos atributos constituintes de uma educação de qualidade.

Por outro lado, os Sistemas Públicos de Ensino devem analisar a eficiência de suas operações públicas no campo educacional, verificando em que medida é respeitado o direito do cidadão de ter o seu esforço, dedicação e empenho no processo de aprendizagem, reconhecidos socialmente e retribuídos profissionalmente. Neste sentido, pode-se dizer que a eficiência longe de ser um traço economicista, é, na verdade, um imperativo que se deriva do respeito à condição e direitos individuais universais.

O tracejamento da educação no campo dos direitos fundamentais impõe, ao Estado Brasileiro, duas providências imperativas e irradiadoras no funcionamento dos sistemas de ensino e na dinâmica organizacional das escolas, a saber: estruturação da sala de aula para oferecer programas de ensino não apenas com qualidade formal, mas também com qualidade política, como base para a cidadania e, ainda,

outras com as quais o aluno esteja familiarizado. (1980, VIII)

espaços pedagógicos inclusivos, capazes de ensinar o desenvolvimento individual e social dos alunos na perspectiva da emancipação de suas identidades. Estes processos, na verdade, ações institucional e humanamente qualificadoras, estão assim, explicitados na formulação da pedagogia freiriana: *a educação, qualquer que seja o nível em que se dê, se fará tão mais verdadeira, quanto mais estimule o desenvolvimento desta necessidade radical dos seres humanos a de sua expressividade* (FREIRE, 1982, p. 02).

Para atender a este duplo horizonte, a dinâmica escolar deve buscar responder, plenamente, ao campo conceitual-operativo dos deveres, balizado pelo artigo 208 da Constituição Federal e, também, ao campo organizacional-operativo da concepção escolar permeável pela inclusão e diversidade humana, balizado pelos artigos 208 a 214 da Carta Magna. O conjunto desses dispositivos tem desdobramentos específicos na LDB(Lei 9.394/96) e no Estatuto da Criança e do Adoles-

cente/Capítulo IV (Do Direito à Educação/Lei 8.069/90).

REFERÊNCIAS

- BOAVENTURA, Edivaldo M. “Um ensaio de sistematização do Direito Educacional”. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 33, nº 131, Brasília, Senado Federal, julho a setembro, 1996.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra, Coimbra Editora, 1994.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, s/d.
- DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à sistematização do Direito Educacional*, Taubaté, Universidade de Taubaté; 1982.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*, A era da informação: economia, sociedade e

cultura, Vol. I, São Paulo, Paz e Terra, 2000.

FERRAZ, Esther de Figueiredo, “A importância do Direito Educacional”, *Mensagem*, nº 8 (Especial sobre Direito Educacional), Fortaleza, Conselho Estadual de Educação, 1982/1983.

KRAWCZYK, Nora, “A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina”, O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI, *Reformas em Debate*, Krawczyk, Nora Campos, Maria Malta e Haddad, Sérgio (Orgs), São Paulo, Editora Autores Associados, 2010.

MAHONEY, Jack. *The challenge of human rights. Origin. Development and Significance*, Malden, Blackwell Publishing, 2007.

MELO FILHO, Álvaro. “Direito Educacional: aspectos e práticas”, *Mensagem*, nº 8 (Especial sobre Direito Educacional), Fortaleza, Conselho Estadual de Educação, 1982/1983.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 7ª Ed. São Paulo, Malheiros, 1995.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*, São Paulo, Max Limonad, 1953.

NADER. Paulo. *Introdução ao estudo do direito*, Rio de Janeiro, Forense, 1996.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social. Caminhos da construção democrática*, São Paulo, Cortez, 1998

SARLET, Ingo. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998.

SIFUENTES, Mônica. *Direito Fundamental à Educação. A Aplicabilidade dos direitos fundamentais*, Porto Alegre, NURIA FABRIS Editora, 2009.

WANDERLEY, L.E., “Os sujeitos sociais em questão”, *Serviço Social e Sociedade*, N.40, A.XIII, São Paulo, Cortez, dez/1992.